

VII. Propaganda Gubernamental e Institucional

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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) 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 del 13 de noviembre de 2007, y de cuyo proceso legislativo se desprende que su finalidad fue la de regular la propaganda gubernamental en tiempos electorales, para generar condiciones de equidad y certeza en ese tipo de contiendas.

Considerando lo anterior, es importante señalar que la difusión de propaganda gubernamental está prohibida durante la fase de campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral en los procesos comiciales federales y locales, con la finalidad de evitar que su difusión influya o pueda influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o de su candidato, pues el sistema democrático mexicano ha sido diseñado para que los poderes públicos, los órganos de los tres niveles de gobierno y cualesquiera entes públicos, observen una conducta imparcial en las elecciones.

Esto es así, porque dicha reforma constitucional se apoyó en la necesidad de fijar un nuevo marco normativo con el objeto de salvaguardar los principios de imparcialidad y de equidad rectores de los procesos comiciales.

Al adicionar el artículo 134 constitucional, el Poder Reformador de la Ley Fundamental pretendió, entre otras cuestiones, establecer como norma de rango constitucional la imparcialidad de los tres órdenes de gobierno respecto de la competencia electoral.

Podemos señalar que en los últimos años, las elecciones han alcanzado un alto porcentaje de equidad entre los contendientes, misma que se ha tratado de garantizar a través de la emisión de reglas para evitar la utilización de recursos públicos para favorecer a un partido político afín al gobierno en turno, desterrando con ello un vicio en el sistema político-electoral de nuestro país que beneficia a unos en detrimento de otros participantes.

En efecto, la reforma incorporó el deber de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, en el periodo de reflexión y hasta la conclusión de la jornada electoral, con el fin de expulsar las añejas prácticas que se servían de la publicidad como la propaganda prohibida, con el objetivo de promocionar o perjudicar a un partido político o candidato y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.

Es importante establecer que dicha prohibición se estimó necesaria a efecto de no violar el principio de equidad en la contienda electoral, sea en forma directa o indirecta, mediata o inmediata, o en su caso, inducir el sentido del voto de los electores.

Asimismo, dicha prohibición tiene como finalidad evitar que se difundan los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los gobiernos, además de que las campañas institucionales no pueden inducir a confusión con las ideas, expresiones o diseños utilizados por los institutos políticos que participan en la contienda electoral y que deben identificarse como tales, así como a quienes los promuevan.

Lo anterior permite, sin duda, que los poderes públicos no puedan llevar a cabo actividades de publicidad y de comunicación durante los días de campaña electoral hasta el día de la votación, contribuyendo de manera efectiva al respeto del principio de equidad en el proceso electoral, de igualdad entre los contendientes y la adecuada formación de la opinión pública, cuestiones que son básicas en unas elecciones que pretendan ser auténticamente democráticas.

Sobre todo, porque cualquier actividad que puedan realizar los poderes públicos en una campaña electoral, es susceptible de incidir en la conformación del voto ciudadano y existe un riesgo evidente de identificación entre el poder público que realiza la campaña institucional y el partido político al que pertenece el titular del Poder Ejecutivo, esto es, que los partidos o candidatos se

puedan auto-promover con recursos públicos a través de este tipo de campañas institucionales.

Por ello 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, a excepción de los servicios educativos, salud o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia, la cual 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, resulta claro que las legislaturas de los Estados no pueden fijar excepciones adicionales.

Es decir, estimó como lesivo de la democracia: a) que el ejercicio del poder sea usado para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos; y, b) que la propaganda gubernamental sea utilizada con fines distintos a los de tipo institucional, de seguridad, salud, educativos y de protección civil.

De esa manera, se incorporó la tutela de un bien jurídico esencial al sistema democrático, a saber, la necesidad de que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen una conducta de imparcialidad respecto de la competencia electoral, en virtud de la forma en que pueden influir en la ciudadanía, a partir de que se encuentran en una posición de primacía con relación a quienes carecen de esa calidad.

Cabe señalar que tanto el Poder Reformador de la Constitución como el legislador federal advirtieron la necesidad de excluir del límite temporal en que se prohíbe la difusión de propaganda gubernamental, aquéllos casos que, en virtud de su naturaleza, no tienen el poder de influir en las preferencias electorales y por tanto, de trastocar los principios de imparcialidad y equidad rectores de los procesos electorales; además de que al contar con una especial importancia y trascendencia para la sociedad se consideró plausible permitir su difusión, de ahí que 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.

Ahora bien, para garantizar lo anterior, el artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé como infracción la difusión,

por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral, inclusive con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

Respecto de los límites de difusión de la propaganda electoral, se ha sostenido por este órgano jurisdiccional que la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político o candidato, atento a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral.

Lo anterior tiene sustento en la Jurisprudencia 18/2011 publicada en la *Compilación 1997-2012 de jurisprudencia y tesis en materia electoral*, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tomo I, volumen 1, Jurisprudencia, páginas 357 y 35 cuyo rubro es: “PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD”.

Es importante señalar que la Corte Constitucional Alemana, mediante sentencia dictada el 2 de marzo de 1977, consideró que el Gobierno Federal Alemán había violado el artículo 20, párrafo 1 y párrafo 2, frase 2, Ley Fundamental y el principio de igualdad en oportunidades en las elecciones (artículo 21, párrafo, frase 2, y artículo 38, párrafo 1, Ley Fundamental) porque intervino a través de la difusión de propaganda en una etapa cercana a la celebración de las elecciones federales del 3 de octubre de 1976, por medio de una serie de anuncios, volantes y publicaciones de este índole y no tomó ninguna medida al respecto para que no se utilizaran dichos medios impresos producidos por el citado gobierno federal con fines de publicidad, los cuales fueron financiados con fondos públicos que solicitó e implementó la coalición de partidos del gobierno que obtuvo el triunfo en la jornada electoral, considerando que dicha propaganda electoral adicional era ilegal.

Lo anterior, nos lleva a reflexionar que desde aquella fecha, dicho órgano jurisdiccional ya se había pronunciado sobre el tema.

En ese sentido y tomando como referencia lo manifestado en párrafos precedentes es que la Sala Superior emitió criterios importantes relacionados con el tema de la difusión de propaganda gubernamental e institucional durante el proceso electoral federal 2011-2012, cuyos criterios se encuentran establecidos

en la presente publicación, y que sirvieron de base para resolver diversos asuntos sujetos a su jurisdicción.

Entre estos criterios relevantes y que considero necesario destacar, se encuentra el plasmado en el expediente SUP-RAP-54/2012 y sus acumulados, en el cual la Sala Superior estimó confirmar el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE), mediante el cual se emitieron normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental para el proceso electoral federal 2011-2012, y en el que esencialmente se estimó considerar que los programas y campañas emitidos por parte de la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública; promoción nacional de México o de centros turísticos del país, emitida por el Consejo de Promoción Turística de México; las campañas de educación para las personas físicas y morales contribuyan, proporcional y equitativamente, al gasto público, por parte del Servicio de Administración Tributaria; la llevada a cabo por el Banco de México, en relación a 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; las campañas de comunicación que lleve a cabo el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, a efecto de difundir entre la población los derechos que garantiza y a los que las personas tienen derecho, en materia de protección de datos y acceso a la información pública; la campaña comunicación social que lleven a cabo los distintos niveles de gobierno, relativa a los festejos de la Conmemoración del 150 Aniversario de la batalla del 5 de mayo; la del “horario de verano”, la campaña de la Cultura del Agua, versión nuevos hábitos 2012; 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 (Conaculta), con el fin de promover en la población la asistencia a esos eventos; las campañas difundidas por la Secretaría de Salud (ss) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en materia de prevención de accidentes, así como educación vial en carreteras y autopistas durante las semanas previas al periodo vacacional de la Semana Mayor, así como durante ese periodo; y el programa de radio “la Hora Nacional”, no constituían en sí propaganda gubernamental, al encontrarse dentro de los supuestos de excepción de la norma que mandara suspender la difusión de programas gubernamentales durante los periodos de campaña que se lleven a cabo

en los procesos electorales, al estimar que se trataban de campañas de naturaleza educativa, a partir del concepto integral que en torno a la educación proporciona el artículo 3 de la Constitución Federal.

Otro asunto relevante que se destaca en la presente publicación, es la relativa al criterio emitido en el expediente SUP-RAP-196/2012 y sus acumulados, en el cual se determinó revocar la resolución impugnada al considerar que la difusión de una carta signada por el presidente de la República, en la cual agradeció a los ciudadanos haber cumplido sus obligaciones tributarias, no constituía una violación al artículo 134 constitucional, relativa a la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales y la promoción personalizada de servidores públicos.

En dicho precedente, se estimó esencialmente que del contenido de la referida misiva se podía advertir la difusión de logros del jefe del Ejecutivo Federal con el propósito de promocionar su imagen, pues no se apreciaba el señalamiento de que el servidor público hubiera conseguido, alcanzado o logrado la realización de alguna obra o programa social, a través del ejercicio de sus funciones.

Lo anterior, en virtud de que el eje del contexto de la misiva, es agradecer y motivar al contribuyente para el pago de impuestos, es decir, persigue la finalidad de incentivar el pago de las contribuciones.

Por otra parte, en el expediente SUP-RAP-482/2012 y acumulado, se estimó confirmar la resolución impugnada en razón de que no era posible sostener que el mensaje emitido, en radio y televisión, en el que apareció el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, expresando su posicionamiento concreto respecto de la propuesta de un candidato presidencial en relación con la posibilidad de integrar su gabinete, en sí misma, diera lugar a un desequilibrio de la contienda electoral y, que a partir de ello se transgrediera el principio de equidad.

Sobre todo, porque se había tratado de un mensaje que, en el contexto del debate político, no aportaba más que el posicionamiento del emisor respecto de que ocuparía el cargo de Secretario de Gobernación en el eventual gobierno de uno de los candidatos a la Presidencia de la República, así como las acciones que emprendería en esa calidad, sin que, en sí mismo, pusiera de manifiesto un beneficio al aludido candidato, aunado a que no resultaba dable medir con exactitud, el impacto que los mensajes pudieron tener sobre el electorado.

En otro recurso de apelación, registrado con el número SUP-RAP-318/2012, se consideró revocar la resolución impugnada en virtud de que se estimó que

el ciudadano Bruno Francisco Ferrari García de Alba, entonces Secretario de Economía del Gobierno Federal, había sido responsable de violar el principio de imparcialidad, debido a que en una conferencia de prensa y en una entrevista radiofónica realizó manifestaciones y expresiones a favor del Partido Acción Nacional (PAN) y sus candidatos, y en contra del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus candidatos.

Por tanto, se dijo que si bien la Sala Superior había sostenido que, en uso de su libertad política, los servidores públicos pueden apoyar a un candidato a un puesto de elección popular, dicha libertad de expresión no es absoluta, pues está limitada por los propios cánones de equidad y contiendas justas.

Lo antes expuesto, es una muestra de la labor interpretativa que realizó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación frente a los supuestos dados en los distintos expedientes analizados durante el proceso electoral federal en comento, y es a través de la difusión de estos criterios trascendentes que se permite, facilita y otorga insumos a los interesados para el conocimiento, análisis y valoración de la labor jurisdiccional de dicho órgano en tan importante proceso electivo.

Conclusiones

- 1) Conforme al marco creado por la reforma constitucional de 2007, no toda propaganda institucional que de alguna manera utilice la imagen o el nombre de un servidor público puede catalogarse como infractora del artículo 134 Constitucional en el ámbito electoral, porque es menester que primero se determine si los elementos que en ella se contienen constituyen verdaderamente una vulneración a los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electorales.
- 2) En este orden de ideas, y derivado de la influencia que previo a dicha reforma constitucional habían tenido el uso de las campañas de comunicación social de los gobiernos para promover la figura de distintos funcionarios públicos, lo que permitía que los recursos públicos fueran utilizados con un sesgo para promover el beneficio privado del mandatario en turno, el legislativo especificó que toda propaganda gubernamental debía tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y prohibió conductas propagandísticas que implicaran la promoción personalizada de cualquier servidor público.

- 3) No obstante, con el propósito de garantizar el derecho a la información, que también es una garantía individual consagrada a favor de los mexicanos, y para propiciar la rendición de cuentas de los gobernantes, a nivel legislativo se introdujo una acotación al principio constitucional recién enunciado, señalándose en el artículo 228, numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los casos y condiciones en que se permite la difusión de mensajes donde aparezcan los servidores públicos para dar a conocer su informe de labores. Es decir, la inclusión de esta excepción al mandato constitucional estableció limitaciones específicas y expresas para evitar crear un espacio de promoción de determinados servidores públicos a través del uso de medios de comunicación social, independientemente de su participación o no en alguna contienda específica presente o futura.
- 4) Es por ello que, con el fin de proteger los postulados consagrados en dicha reforma constitucional para el proceso electoral 2012, el TEPJF analizó diversos casos que llegaron a su jurisdicción para considerar si se acreditaba o no la transgresión a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral referida como consecuencia de la difusión de propaganda institucional o gubernamental de los entes públicos o, en su caso, si existió o no promoción personalizada de algún servidor público como sucedió en los casos de los entonces Secretario de Economía, Jefe de Gobierno del Distrito Federal o el propio presidente de la República, con la difusión de cartas de felicitación por el pago de impuestos, y que fueron motivo de discusión en las sesiones públicas de este órgano jurisdiccional o ante la opinión pública.
- 5) En ese sentido, se puede decir que el TEPJF tuvo que estudiar caso por caso, para determinar si la difusión de algún promocional o programa denunciado conlleva de manera explícita o implícita la promoción personalizada de un servidor público, o la posibilidad racional de traducirse en la vulneración de los principios de imparcialidad y equidad rectores de los procesos comiciales, y que ello se hubiere llevado a cabo mediante la utilización de recursos públicos.
- 6) Derivado del análisis de los casos, el Tribunal Electoral tuvo la posibilidad de emitir diversos criterios orientadores para la resolución de casos futuros que se llegasen a presentar, los cuales se encuentran concentrados en la presente publicación, generando con ello, una línea argumentativa que sirve de base para el examen de la actividad jurisdiccional de este órgano jurisdiccional en tan importante proceso electivo.