Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Salvador Olimpo Nava Gomar

El artículo 134 constitucional. Apuntes desde la perspectiva electoral

Evolución e importancia del artículo 134 constitucional

El texto vigente del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos engloba un conjunto de disposiciones que, en términos generales, establecen las bases normativas para regular lo relativo a los recursos económicos; la evaluación de los resultados del ejercicio de los mismos; las licitaciones públicas; el manejo de recursos económicos federales y la necesidad de que la propaganda tenga carácter institucional, prohibiendo la denominada propaganda personalizada. Al efecto, consagra una serie de principios o valores, tales como la transparencia, la honradez, la eficiencia, la eficacia, la imparcialidad y la equidad en la contienda electoral; establece las obligaciones a cargo de los servidores públicos y prevé un régimen de responsabilidades y sanciones. Si bien es cierto que es un artículo que contiene diversas normas, también lo es que tiene como hilo conductor garantizar la debida utilización de los recursos económicos o públicos.

El artículo 134 constitucional se encuentra ubicado dentro del Título Séptimo, denominado "Prevenciones generales" de la Constitución Mexicana que entró en vigor el primero de mayo de 1917. El texto original de ese artículo establecía el deber de adjudicar en subasta, mediante convocatoria, y para que se presentasen proposiciones en sobre cerrado que sería abierto en junta pública, la ejecución de obras públicas que tuviera que contratar el gobierno. Esta porción normativa no tiene antecedente alguno en el proyecto de Constitución del presidente Carranza, ni existió disposición similar alguna en las constituciones mexicanas

Sumario

Evolución e importancia del artículo 134 constitucional . . . 1155
Matrices conceptuales y normativas 1156
Claves de doctrina internacional . . 1160
Interpretación judicial del artículo 134 constitucional 1161
Reflexión final 1169
Bibliografía 1170

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

anteriores.[1] Después de un breve debate en el Congreso Constituyente de 1916-1917, se aprobó el texto presentado por la comisión.[2]

El texto original ha tenido cuatro reformas o adiciones sucesivas: la primera, en virtud del decreto de reformas publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de diciembre de 1982; la segunda, por decreto publicado el 13 de noviembre de 2007; la tercera, por decreto de mayo de 2008 y, la más reciente, con motivo de las reformas publicadas el 29 de enero de 2016.

El artículo 134 constitucional tiene un efecto transversal en diferentes ámbitos del ordenamiento jurídico al imponer obligaciones a los servidores públicos (ámbito personal de validez) de todos los órdenes del Estado mexicano (ámbito espacial de validez) de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad (ámbito material de validez) y en todo tiempo (ámbito temporal de validez). No obstante su generalidad, a raíz de la reforma de 2007 adquirió una clara dimensión electoral, como una respuesta a un largo historial de intervenciones e injerencias indebidas de los poderes públicos en los procesos electorales a favor de un partido político y del uso sesgado de los recursos públicos, particularmente, aunque no sólo, a partir de la difusión de propaganda gubernamental.

Matrices conceptuales y normativas

El artículo 134 establece que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Al respecto, el precepto fue reformado (7 de mayo de 2008) con el objetivo de fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos, con el firme propósito de que su utilización se lleve a cabo bajo la más estricta vigilancia y eficacia, con el objeto de garantizar a los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado se destinen a los fines para los cuales fueron recaudados.

En ese marco, por cuanto hace a su impacto en el ámbito electoral, el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional establece la obligación de los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de aplicar, en todo tiempo, con *imparcialidad* los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la *equidad* de la competencia entre los partidos políticos. Asimismo, respecto a la propaganda gubernamental, el párrafo octavo dispone que 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

[1] Eduardo Andrade Sánchez, "Comentario al artículo 134", en *Constitución Política de los Estados Unidos Comentada*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Rectoría-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, p. 334.

[2] *Ibidem*, p. 335.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

de los tres órdenes de gobierno deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Finalmente, el párrafo noveno establece que las leyes, en sus respectivos ámbitos de competencia, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los párrafos séptimo y octavo, incluido el régimen de sanciones a que haya lugar. Sobre el particular, es preciso señalar que al momento de escribir estas líneas no se ha emitido legislación reglamentaria alguna del artículo 134.[3]

Entre las razones que llevaron a la reforma de 2007 está la fuerte crítica generada con motivo de la elección presidencial del año anterior, así como por la injerencia de funcionarios públicos, incluido el Presidente de la República, en la contienda a favor de una fuerza política. Al respecto, en la exposición de motivos se destacó:

> En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre la política y los medios de comunicación, para lograrlo es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral. Es por ello que se propone 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.[4]

De lo expuesto se advierte que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció la obligación de los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos del erario bajo su responsabilidad, de manera relevante, para no influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos, prohibiéndoles hacer propaganda personalizada cualquiera que sea el medio empleado para difundirlo y en cualquier modalidad de comunicación social, visual o auditivamente.

Complementariamente, el artículo 41, base 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, como de las entidades federativas,

[3]De acuerdo con el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional, publicado en el DOF el 13 de noviembre de 2007, dispuso que el "Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto". Asimismo, el Decreto de la reforma electoral de 2014, publicado el 10 de febrero de 2014, dispuso también en su artículo tercero transitorio: "El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos".

[4]Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio y Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos del Senado de la República, a la reforma de 13 de noviembre de 2007.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México 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.[5]

Acerca de los principios de imparcialidad en la aplicación de recursos y de equidad en la contienda electoral deben destacarse tres aspectos:

En primer lugar, la imparcialidad en este ámbito, es decir, la imparcialidad gubernamental constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, para que los procesos electorales se lleven a cabo con integridad, o sea, elecciones auténticas y apegadas a los principios y valores, como los de certeza, legalidad, independencia, máxima publicidad y objetividad que toda elección debe contener para que sea considerada válida. Es, además, un factor de legitimidad y confianza institucional en la medida en que la actividad gubernamental y su propaganda no incidan negativamente en las condiciones de la contienda, pues de ello depende, en último análisis, la legitimidad del sistema político en su conjunto. Así, el voto no debe estar sujeto a presión; el poder público no puede emplearse válidamente para influir en el ánimo de la ciudadanía, tal y como lo han determinado otros tribunales constitucionales. Por ejemplo, la Corte Constitucional alemana (2 BvE 1/76) ha estimado que no se permite que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni que los apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales, en especial propaganda. En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).[6]

En segundo lugar, en el contexto normativo en que aparecen, los principios de imparcialidad y equidad cobran una significación electoral en cuanto se refieren a la obligación de los sujetos normativos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia electoral entre los contendientes.

En tercer lugar, el principio de imparcialidad supone asumir un compromiso institucional y personal (cultural en sentido amplio) con los valores del sistema democrático, por ello, aunque en ocasiones se denomina también principio de "neutralidad",[7]

[5]El artículo 449 de la LEGIPE, en relación con el diverso 209 que reproduce el texto constitucional, contempla entre las infracciones de las autoridades o los servidores públicos, 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, así como el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales; la difusión, durante los procesos electorales, de propaganda en cualquier medio de comunicación social que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, y la utilización de programas sociales y de sus recursos con la finalidad de inducir o coaccionar a la ciudadanía para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

[6]Tesis V/2016 sustentada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).

[7]*Cfr*. Cliserio Coello Garcés, "Las excepciones constitucionales a la prohibición de difusión gubernamental en las campañas electorales", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo VI-Bis, México, TEPJF-Miguel Ángel Porrúa, 2014, p. 321; y Óscar Sánchez Muñoz, "El mandato de neutralidad de los poderes públicos en el

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

en estricto sentido no se debiera confundir con una noción de "neutralidad ideológica", puesto que la imparcialidad no implica abstenerse de cualquier valoración o asumir una actitud nihilista, sino la necesidad imperiosa de no hacer una indebida utilización de los recursos públicos para aplicarlos en una finalidad electoral.[8] De esta forma, bajo el modelo de Estado constitucional de derecho, los servidores públicos están comprometidos con los valores constitucionales, y la imparcialidad supone una actitud de promoción de los derechos humanos, un activismo en favor de la autonomía personal y del proceso de deliberación democrática, así como una fidelidad al derecho.

Al respecto, el artículo 128 constitucional establece que todo servidor público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo deberá prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, y la Constitución mexicana —como muchas otras de Estados constitucionales— es una constitución re(materializada), esto es, cargada de valores morales y políticos.

A la par del principio de imparcialidad gubernamental, se encuentra el principio de equidad en la competencia electoral. En conjunto, el principio de imparcialidad gubernamental se relaciona, como lo advierte Francisco Guerrero, tanto con el uso de recursos públicos (en dinero o en especie; el uso de servicios programas, bienes y obras públicas; en general, recursos humanos, materiales y financieros, que por su empleo, cargo o comisión tengan a su cargo los servidores públicos para influir en la contienda electoral), como con aquellas conductas que no implican el uso de recursos del Estado pero que se relacionan con la calidad de servidor público que ostentan en el momento en que acontecen los hechos (tales como asistencia durante las jornadas laborales a mítines, marchas, asambleas, reuniones o actos públicos de carácter electoral o la restricción de difundir informes de labores).[9]

Desde su primera integración (1996-2006), la Sala Superior del TEPJF ha reconocido expresamente la importancia del principio/valor de la equidad en el financiamiento y en las campañas electorales como uno de los principios que toda elección debe contener para que una elección sea considerada válida.[10] En la reforma constitucional de 2007 se introdujo la expresión "la equidad de la competencia entre los partidos políticos"; expresión que debe entenderse en un sentido más amplio, bajo una interpretación sistemática, funcional y evolutiva, considerando que en la actualidad se reconocen las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, con motivo de la reforma constitucional de 2012.

En definitiva, lo que busca la prohibición es inhibir o desalentar toda influencia indebida de los servidores públicos que incline la balanza a favor o en contra de

---

proceso electoral como proyección del principio de igualdad de oportunidades entre los competidores electorales", en VV. AA., *La elección presidencial en México (2012). Memoria del V Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF*, Carlos Báez y Luis Efrén Ríos (coords.), México, TEPJF, 2014, pp. 163-181.

[8]Véase Rodolfo Vázquez, *Liberalismo, Estado de derecho y minorías*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Filosofía y Letras-Paidós, 2001, pp. 98-99.

[9]*Cfr.* Francisco Guerrero Aguirre, "El principio de imparcialidad de los servidores públicos durante el proceso electoral federal", en *Justicia Electoral*, México, TEPJF, Cuarta Época, vol. 1, núm. 9, 2012, pp. 45-72.

[10]En la tesis X/2001, de rubro: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

determinada fuerza política, o bien alterar las condiciones de equidad en la contienda, con el objetivo de tutelar el acceso, en condiciones generales de igualdad, a cargos públicos, de conformidad con el artículo 23, párrafo 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Claves de doctrina internacional

El vínculo entre el principio de imparcialidad de las autoridades y la igualdad de oportunidades en la contienda ha sido destacado también por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, conocida como la "Comisión de Venecia", en su *Código de buenas prácticas en materia electoral*, en el cual señala que la igualdad de oportunidades implica la neutralidad de las autoridades públicas, lo que supone que el Estado "debería mostrarse imparcial con todos y aplicarles la misma ley de manera uniforme"; en particular, el "principio de neutralidad se aplica a la campaña electoral y a la cobertura de los medios de propiedad pública, así como al financiamiento público". Además, la igualdad se aplica a la utilización de la infraestructura pública con fines de propaganda.[11]

De esta forma, la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas es una proyección del principio de imparcialidad o neutralidad. En términos generales, la finalidad de la propaganda gubernamental es informar a la ciudadanía sobre cuestiones y gestiones de gobierno, así como respecto del ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes; es un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas.

De acuerdo con los *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, adoptados por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en una sociedad democrática "los ciudadanos tienen derecho a saber, esto es, a conocer las actividades oficiales, las políticas de gobierno y los servicios que presta el Estado" y, en consecuencia, los Estados

> deben utilizar la pauta o publicidad oficial para comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de las mismas o de la comunidad. Se debe tratar de información de interés público que tenga por objeto satisfacer los fines legítimos del Estado y no debe utilizarse con fines discriminatorios, para violar los derechos humanos de los ciudadanos, o con fines electorales o partidarios.

No obstante, de acuerdo con tales Principios, la publicidad oficial debe tener "un propósito de utilidad pública y el gobierno debe usar los medios, soportes y formatos

[11] *Cfr*. Comisión de Venecia, *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo* (2.3) (2002), México, TEPJF, 2013, pp. 17 y 35.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

que mejor garanticen el acceso y la difusión de la información, de acuerdo al propósito y características de cada campaña", siendo que la información que transmitan los avisos oficiales "debe ser clara y no puede ser engañosa, esto es, no debe inducir a error a sus destinatarios ni ser utilizada para fines distintos de la comunicación legítima y no discriminatoria con el público". Tampoco debe "inducir a confusión con los símbolos, ideas o imágenes empleadas por cualquier partido político u organización social, y deberían identificarse como publicidad oficial, con mención expresa del organismo promotor de la misma". Asimismo, la publicidad estatal "no puede ser propaganda encubierta de quienes controlan el gobierno o de sus intereses, ni debe ser utilizada para la estigmatización de sectores opositores o críticos del gobierno".

Como lo recuerda la propia Relatoría Especial,

> [e]xisten estudios que muestran que en época de elecciones aumenta la utilización propagandística de la pauta estatal, así como su distribución discriminatoria hacia medios afines para hacerlos más vigorosos. Durante dichos procesos es necesario que la legislación específica sobre la materia establezca mecanismos que impidan que las campañas que deben servir al interés comunitario sean utilizadas como herramientas de captación del sufragio, ya que la utilización de recursos públicos con ese fin vulneraría el principio de equidad e igualdad de condiciones que deben regir una contienda electoral. Para lograr ese fin sería posible establecer normas que regulen la suspensión de la publicidad por un tiempo razonable durante las campañas políticas y los comicios, salvo en casos en los que exista un deber legal de informar o una emergencia sobre la cual es necesario comunicar cierto mensaje.[12]

Lo anterior pone en contexto más amplio tanto los fines que deben orientar la propaganda gubernamental como los controles y límites que deben establecerse a la misma en el contexto de una sociedad democrática y de contiendas electorales libres y auténticas.

Interpretación judicial del artículo 134 constitucional

Suprema Corte de Justicia de la Nación

En temas generales, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó, al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2009, que el artículo 134 constitucional, en sus párrafos séptimo y octavo, impone a los servidores públicos señalados una obligación absoluta (en cuanto al tiempo, pues dice: "en todo tiempo") y de estricto cumplimiento (lo que significa, entre otros aspectos, que no admite

[12] *Cfr.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012, Series. OAS official records; OEA/Ser.L. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.6/12, párrs. 42-45.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

excepciones) con el objeto de tutelar o asegurar los valores de la imparcialidad y la equidad de la competencia electoral, entre otros.[13]

De igual forma, la SCJN determinó, al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2009, que los precandidatos que por ocupar un encargo tengan a su disposición recursos públicos y humanos, no deben utilizarlos para promover su imagen ni notoriamente ni de alguna otra forma.[14] El precepto legal impugnado en dicha acción, al establecer que los precandidatos que ostenten un cargo de elección popular o desempeñen un puesto en la administración pública estatal o municipal y manejen recursos económicos y personales, no deberán emplearlos para promover "notoriamente" su imagen, transgrede los párrafos séptimo y noveno del artículo 134 de la Constitución que vinculan al legislador a garantizar que los servidores públicos apliquen con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, ya que al incluir el adverbio "notoriamente", el legislador local permite que los recursos económicos y humanos se utilicen siempre que la promoción relativa no sea notoria, lo cual viola los principios de imparcialidad en la aplicación de los recursos y de equidad entre los precandidatos durante los procesos electorales, pues los precandidatos que por ocupar un encargo tengan a su disposición recursos públicos y humanos, no deben utilizarlos para promover su imagen ni "notoriamente" ni de alguna otra forma.[15]

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Ante la falta de una ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, el TEPJF, mediante su doctrina judicial (jurisprudencia, tesis y ejecutorias), ha ido paulatinamente trazando el contorno de dicho artículo, determinando el sentido y alcance de sus disposiciones de contenido electoral, en diferentes áreas temáticas, en particular respecto a la definición de competencias, informes de gestión gubernamental, informes sobre la gestión legislativa, asistencia de servidores públicos a actos de proselitismo político-electoral y propaganda personalizada.[16]

i) Definición de competencias. Dicho en términos generales, las normas constitucionales bajo estudio tienen aplicación en distintos ámbitos territoriales (federal, estatal, municipal y la Ciudad de México) y material de validez (electoral, administrativa y

[13]Resuelta en sesión pública de 28 de mayo de 2009.

[14]Resuelta en sesión pública de 1 de octubre de 2009.

[15]El asunto anterior dio origen a la tesis jurisprudencial sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro: RECURSOS PÚBLICOS Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 188 K DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, TRANSGREDE LO PREVISTO EN LOS PÁRRAFOS SÉPTIMO Y NOVENO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL QUE OBLIGAN AL LEGISLADOR A GARANTIZAR LA APLICACIÓN IMPARCIAL DE AQUÉLLOS.

[16]*Cfr*. Roberto Martínez Espinosa, *Artículo 134 constitucional y su interpretación judicial electoral en México*, México, TEPJF, 2014.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

penal), y su aplicación corresponde a las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, sin que se limite a los procesos electorales federales.[17]

En principio, el TEPJF ha determinado que las autoridades electorales administrativas locales son competentes para conocer de las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos por aplicar recursos públicos para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos en el ámbito local, o por realizar propaganda gubernamental que implique su promoción personalizada y afecte la contienda electoral en la entidad federativa de que se trate, con arreglo a la tesis jurisprudencial 3/2011 de la Sala Superior del TEPJF, que lleva por rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

Asimismo, el referido órgano jurisdiccional federal ha establecido el criterio según el cual el Instituto Nacional Electoral (INE) es competente para conocer y resolver las denuncias sobre hechos que involucren simultáneamente la probable violación a la prohibición constitucional de difundir propaganda que implique la promoción personalizada y la indebida difusión de informes sobre el desempeño de cargos públicos fuera del territorio estatal que corresponde al ámbito geográfico de su responsabilidad, en un medio de comunicación nacional o con un impacto nacional, con independencia de que su difusión incida o no en un proceso electoral federal. Lo anterior, dado que la infracción a las reglas sobre límites temporales o territoriales de la difusión de los informes de gobierno constituye una falta a la normativa electoral en sí misma, independiente de la transgresión a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, que debe ser examinada por la autoridad administrativa electoral nacional de conformidad con la tesis jurisprudencial 4/2015, de rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONOCER DE LAS DENUNCIAS SOBRE LA DIFUSIÓN DEL INFORME DE LABORES FUERA DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESPONSABILIDAD DE QUIEN LO RINDE.

Con todo, es preciso señalar que la reforma constitucional en materia electoral de 2014 se inscribe en un rediseño estructural de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales orientado hacia un esquema nacional conforme al cual se ordenó al legislador ordinario expedir una ley general para regular las instituciones y procedimientos electorales.[18] En ese sentido, la Sala Superior del TEPJF determinó, al resolver el asunto general identificado con la clave SUP-AG-58/2016,[19] que corresponde a la Unidad de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE (*i. e.*, una autoridad de carácter nacional) conocer y resolver sobre las denuncias presentadas por la posible violación al principio de imparcialidad por parte de gobernadores en procesos electorales de otras entidades federativas, por el presunto uso indebido de recursos públicos, dado que lo que se busca resolver es si tales servidores públicos vulneraron el principio de imparcialidad al utilizar supuestamente recursos públicos para inter-

[17]María del Carmen Alanís Figueroa, "Comentario al artículo 134", en *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, tomo VI, México, SCJN/TEPJF/IFE/Senado de la República/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 782.

[18]Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015 y acumulados.

[19]SUP-AG-58/2016, sentencia del 25 de mayo de 2016.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

venir en una contienda electoral; con lo cual se vulnera la legislación general con independencia de que también estén previstas en la legislación estatal de la elección de que se trate prohibiciones sobre el uso de recursos públicos.

Aunado a lo anterior, la Sala Superior estableció que es importante considerar que los sujetos denunciados no son participantes ni tienen relación directa con el referido proceso electoral, incluso en su calidad de electores, pues no son ciudadanos del Estado en que se realiza la elección ni forman parte del gobierno de dicha entidad federativa o de alguno de sus municipios, sino que se trata de los titulares del Poder Ejecutivo de otras entidades, lo que los coloca en un ámbito de responsabilidades que no está bajo la jurisdicción de los órganos administrativo y judicial electorales de la entidad federativa de la elección. Una posición contraria implicaría sujetar a los titulares de uno de los poderes del Estado, en dichas entidades federativas, a la jurisdicción sancionatoria de otra entidad federativa, lo cual se estimó que no sería válido.

ii) Informes de gestión gubernamental. El informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda indebida siempre que esa difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente a su ámbito geográfico de responsabilidad y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, sin que en ningún caso la difusión de tales informes pueda tener fines electorales.[20]

De esa forma, ni siquiera so pretexto del informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, o en los mensajes para darlos a conocer, es válido apartarse de la prohibición de los servidores públicos de influir en la equidad de la competencia electoral entre los partidos políticos y los candidatos, ni la de incluir en esa propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada del servidor público que lo rinda. Ello, porque de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional se deduce que la rendición anual de informes también está vinculada a la observancia de las mismas limitaciones que permanentemente tiene toda la propaganda gubernamental.

Sobre el particular, la SCJN ha determinado, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, que el párrafo octavo del artículo 134 constitucional lo que prohíbe es la propaganda de los servidores públicos con fines puramente de promoción política personal, lo cual no acontece cuando cumplen con su obligación de rendir cuentas anualizadas de su gestión pública, ya que en estos casos se trata de

[20]La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como antes el abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone, en su artículo 242, párrafo 5, que, para los efectos de lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, y que en ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

información de carácter institucional para evaluar sus acciones de gobierno de cara a la sociedad, la cual está interesada en conocer los resultados de las tareas que les hubieran sido encomendadas, ya sea a través del voto popular o por virtud de una designación al frente de una determinada dependencia de gobierno, más aún si se toma en cuenta que la difusión de los respectivos informes está acotada en los términos de la legislación.

De igual forma, el Tribunal Pleno señaló que los mensajes alusivos a un informe de gestión gubernamental deben tener las siguientes características: *a)* aludir esencialmente al contenido del informe y no a la imagen, voz o símbolos que gráficamente impliquen a quien lo expone; *b)* referir a los actos de gobierno realizados, y no a la promoción partidista o de imagen, ni a las aspiraciones políticas y/o electorales del servidor público, y *c)* no deben constituir un vehículo para enaltecer la personalidad del funcionario, ni para manifestar aspiraciones electorales, ya que han de estar diseñados para difundir, con carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, la reseña anual de las acciones, actividades y datos relacionados con el cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, que permitan posteriormente evaluar el desempeño y la aplicación del gasto público.

iii) Informes sobre la gestión legislativa. El TEPJF ha emitido diversos criterios en los que ha indicado claramente que los grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión y de los congresos locales están sujetos a las prohibiciones que rigen en materia de propaganda gubernamental, como lo están el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los gobernadores de los estados, así como todos los servidores públicos a nivel federal, local y municipal. Lo anterior es así dado que las prohibiciones que rigen la propaganda institucional o gubernamental aplican igualmente tanto a los legisladores del Congreso de la Unión como a los grupos parlamentarios, pues se trata de sujetos normativos comprendidos en al ámbito de los poderes federales,

> tanto en lo individual como en grupos parlamentarios, pues si bien no constituyen por sí mismos el poder legislativo, sí forman parte de él y no se les puede desvincular de la Cámara de Diputados o de Senadores a la que pertenezcan, en relación con las cuales ejercen las funciones propias del Poder Legislativo que integran. Una interpretación contraria conllevaría la posibilidad de vulnerar los principios de imparcialidad y equidad en las contiendas electorales que se tutelan en los preceptos constitucionales citados.[21]

La difusión de promocionales alusivos a informes de gestión legislativa tiene que analizarse a la luz de un auténtico, genuino y veraz ejercicio de rendición de cuentas. En tal virtud, para el TEPJF los informes de gestión que rindan los legisladores federales, si bien pueden propalarse en todo el territorio nacional, en tanto sus funciones impactan a la totalidad de los habitantes del país, también lo es que deben ajustarse racionalmente a los requisitos previstos en la ley.

[21] Jurisprudencia 10/2009, con el rubro GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Así, de acuerdo con la doctrina judicial en materia electoral, los mensajes que se difundan con motivo de la rendición de las actividades que se comunican por los servidores públicos a la sociedad, al concluir el periodo de labores: *a)* debe ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores —por lo que tendrá que referir a las acciones y actividades concretas que el servidor público realizó en el ejercicio de su función pública de acuerdo con las atribuciones conferidas normativamente—; *b)* realizarse una sola vez en el año calendario —después de concluido el periodo respecto del cual se rinde el informe de labores, dentro de la misma periodicidad y no de manera sucesiva—; *c)* tener verificativo en una temporalidad que guarde una razonable inmediatez con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa; *d)* su cobertura (regional) estará limitada al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; *e)* sujetarse a la temporalidad prevista en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; *f)* de ningún modo pueden tener o conllevar fines electorales; tampoco han de constituir una vía para destacar la imagen del servidor público en proporción a las actividades que se deberán informar; ni eludir la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos; y *g)* no podrán tener verificativo durante las precampañas, campañas electorales, veda electoral, e incluso, el día de la jornada electoral.

También debe tenerse presente que tratándose de los legisladores su labor parlamentaria se divide en dos periodos de sesiones ordinarias en año de calendario, por lo que tendrán que rendir su informe de gobierno dentro de la misma periodicidad y no de manera sucesiva, escalonada, continuada o subsecuente.[22]

En ese tenor, teniendo en consideración que el informe de labores es anual y que debe rendirse después de concluido el periodo que la Constitución General de la República expresamente prevé para su conclusión, para que su difusión encuentre consonancia con el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es menester que se rinda por una sola vez, después de concluido el segundo periodo de sesiones ordinarias y dentro de un término que tenga razonabilidad en relación con la fecha de conclusión del año legislativo respecto del que se informa. Es decir, que no se extienda de tal modo que rebase el imperativo legal, de forma que no puede presentarse en forma sucesiva o secuencial mediante la difusión de mensajes encadenados entre sí, los cuales se prolonguen en el tiempo o se den de forma permanente.

Por ende, tampoco se ajusta a la regularidad constitucional y legal que se concatenen o encadenen las fechas de la rendición de los informes de gestión y mensajes que publiciten el evento de la rendición del informe de los legisladores pertenecientes a una opción política, ya que acorde con el artículo 242, párrafo 5 citado, los informes de gestión se rinden una sola vez en el año de calendario y después de concluido el periodo, sin que obste que las actividades desplegadas por los legisladores del Con-

[22]En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley Fundamental, el primer periodo inicia en el mes de septiembre y hasta el 15 de diciembre; mientras que el segundo, que inicia en febrero y concluye el 30 de abril de ese propio año.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

greso de la Unión se dividan en periodos, por lo que tendrán que rendirlo dentro de la señalada periodicidad.

En esa tesitura, cabe indicar, en plena concordancia con el mandato constitucional, que, cuando confluyan procesos electorales, de ningún modo podrán difundirse promocionales alusivos a los informes de gestión si éstos coinciden con la etapa de precampañas, campañas electorales, etapa de veda electoral y jornada comicial, en cuanto se trata de una temporalidad en la cual es indispensable extender la máxima protección a efecto de tutelar la integridad de los procesos electorales, en la lógica de una racionalidad que busca alcanzar un equilibrio para todas las candidaturas y fuerzas políticas y preservar el modelo de comunicación política previsto constitucionalmente.[23]

iii) Asistencia de servidores públicos a actos de proselitismo político-electoral. El TEPJF ha sustentado reiteradamente el criterio según el cual es válida la regla general que prohíbe que los servidores públicos asistan en días hábiles a actos de proselitismo político-electoral, ya que ello constituye una conducta injustificada, equiparable a un uso indebido de recursos públicos, pues con ello tales funcionarios generan una situación de influencia indebida al distraerse de sus actividades laborales para acudir a un acto de proselitismo político-electoral.

Incluso, se ha sostenido que la solicitud de licencia sin goce de sueldo, a partir de la cual se pretende justificar el actuar de los servidores públicos, no es suficiente a efecto de salvaguardar la imparcialidad en el uso de recursos públicos a la que se encuentran obligados todos los servidores públicos. Lo anterior es así, ya que el precepto constitucional invocado, como se indicó, dispone categóricamente que los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México tienen, *en todo tiempo*, la obligación de aplicar imparcialmente los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia electoral.

En esa línea, el TEPJF ha considerado que la determinación de cuáles días son hábiles e inhábiles se encuentra prevista ordinariamente en la legislación y la reglamentación correspondiente y no depende de la voluntad de los propios funcionarios, pues ello sería contrario al principio de certeza y seguridad jurídica, así como a la expectativa pública de imparcialidad de tales funcionarios durante el ejercicio de sus funciones, sin que ello se traduzca en una restricción indebida de los derechos a las libertades de expresión y asociación, u otro derecho fundamental de los servidores públicos, pues la prohibición de asistir en días hábiles a actos de campaña, en circunstancias que puedan incidir en la contienda electoral, deriva de lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, así como de los principios que rigen la materia electoral, en particular los de equidad, imparcialidad, objetividad y certeza; tal prohibición resulta

[23]Véase, por ejemplo, SUP-REP-3/2015 y acumulados, en el cual la Sala Superior del TEPJF determinó que los legisladores federales del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, al transmitir promocionales en radio y televisión, a partir de los meses de septiembre a diciembre de 2014 —aproximadamente por 70 días consecutivos—, violaron la normativa constitucional y legal al incumplir la obligación atinente a que esa clase de mensajes solamente puede rendirse una vez al año y dentro de un plazo razonable a la conclusión del periodo respecto del cual se informa.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

necesaria en tanto que limita en la menor medida los derechos de los funcionarios al permitirse su asistencia a tales actos en días inhábiles, siendo proporcional en atención a los valores y principios que la justifican.

Al respecto, el TEPJF ha considerando el conjunto de reglas y principios constitucionales que rigen la materia electoral, así como los derechos a las libertades de expresión y asociación de las personas que desempeñan un cargo público, siendo válido que los servidores públicos asistan a un acto de carácter proselitista, sin que ello vulnere, por sí mismo, lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, siempre que ello ocurra en un día y hora inhábil, tal como se desprende de la tesis jurisprudencial 14/2012, de rubro: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY.

De esta forma, de acuerdo con la jurisprudencia electoral, la restricción para asistir a actos proselitistas responde a un fin legítimo del sistema democrático, como lo es el de garantizar los principios de equidad e imparcialidad; es necesaria en tanto que no es absoluta, pues excepcionalmente se les permite asistir en días inhábiles, por lo que resulta proporcional en sentido estricto frente a otros derechos, considerando que, además, con ello se contribuye a generar certeza para los propios partidos políticos, sus militantes, funcionarios públicos y la ciudadanía en general, respecto del momento y circunstancias en que pueden participar los funcionarios públicos, en particular aquellos de elección popular o de mando superior, en eventos proselitistas.

iv) Propaganda personalizada. La obligación constitucional de aplicar imparcialmente los recursos públicos que son asignados a los sujetos normativos tiene como finalidad establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, con el objetivo de evitar influir en la equidad de la contienda electoral. En ese sentido, a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes: *a)* Personal, que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; *b)* Objetivo, que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente; y *c)* Temporal. Lo anterior encuentra respaldo en la tesis jurisprudencial 12/2015 sustentada por la Sala Superior del TEPJF, de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

v) La cuestión de las "gacetillas" en medios impresos. Una modalidad compleja de publicidad gubernamental, que linda con el ejercicio legítimo y pleno del periodismo, es el tema de las denominadas "gacetillas", en las cuales se informa sobre la actividad gubernamental en un Estado, pero se destaca la imagen del funcionario —generalmente titulares del Ejecutivo— y se exponen los hechos de manera positiva (sin análisis o crítica) e idéntica o muy similar, a los comunicados de prensa oficiales. En la mayoría de los casos es muy difícil acreditar que se trata de publicidad gubernamental, puesto

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

que no existen contratos específicos para tal difusión, lo que abre la puerta a posibles fraudes a la constitución y a la ley.[24]

Reflexión final

Como se advierte de lo expuesto, la falta de una legislación que reglamente el artículo 134 constitucional en todos sus ámbitos no ha sido un impedimento para que las máximas instancias judiciales precisen algunos de sus alcances más significativos en la materia electoral, a partir de criterios jurisprudenciales. Seguramente el legislador habrá de considerar tales criterios al momento de emitir la legislación que corresponda. Mientras tanto, las autoridades y funcionarios públicos deberán ceñirse a estas líneas como parámetros válidos de interpretación y alcance del numeral constitucional que se comenta.

No basta, sin embargo, una determinación clara (legislativa o jurisdiccional) de los alcances del texto constitucional si la voluntad política de los servidores y funcionarios públicos no se traduce en el fomento de una cultura de la imparcialidad gubernamental, a partir de la plena transparencia y la rendición de cuentas.

Asimismo, mientras no se establezca un sistema claro de sanciones por el incumplimiento al principio de imparcialidad en materia electoral, no habrá una plena efectividad en la determinación de responsabilidades. Ello dado que, en la actualidad, no existe propiamente en la legislación vigente una sanción que imponga directamente a un servidor público la autoridad electoral por la violación a dicho principio, sino que ésta se limita a dar vista al superior jerárquico y, en su caso, presentar la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público competente.

Ante este vacío normativo, la el TEPJF ha precisado que, con el propósito de hacer efectivo el sistema punitivo en que se basa el derecho sancionador electoral y proporcionarle una adecuada funcionalidad, los congresos de las entidades federativas son los órganos competentes del Estado, con base en sus atribuciones, para sancionar a servidores públicos sin superior jerárquico por la realización de conductas que la autoridad jurisdiccional determinó contrarias al orden jurídico en la materia electoral, con independencia de que ello pudiese eventualmente generar otro tipo de responsabilidades, por lo que resulta procedente que las autoridades electorales jurisdiccionales hagan del conocimiento de los congresos tales determinaciones para que impongan las sanciones correspondientes.[25]

Con ello, se busca paliar la situación de ausencia normativa; no obstante, tal medida está lejos de garantizar la efectividad del modelo y más lejos aún de repre-

[24]Véanse al respecto, las resoluciones en los expedientes SUP-REP-581/2015, SUP-REP-25/2015 y SUP-REP-34/2015; así como SUP-REP-583/2015 y acumulados, SUP-REP-11/2014 y acumulado, y SUP-REP-35/2015.

[25]Tesis XX/2016 con rubro: RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS DE LOS ESTADOS IMPONER LAS SANCIONES RESPECTO DE CONDUCTAS DE SERVIDORES PÚBLICOS SIN SUPERIOR JERÁRQUICO, CONTRARIAS AL ORDEN JURÍDICO.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

sentar una verdadera garantía de no repetición o un estímulo que fomente una cultura de la imparcialidad gubernamental. En definitiva, en esta materia, existe mucho camino que recorrer.

Bibliografía

GILAS, Karolina Monika, "Artículo 134 constitucional. Criterios Relevantes", en *Líneas jurisprudenciales en materia electoral*, México, TEPJF-Tirant lo Blanch, 2014, pp. 123-181.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Principio de neutralidad de las autoridades estatales en las campañas electorales. Un precedente alemán y la posición de México. Comentario", en TEPJF, *Garantizar el principio de equidad en la contienda electoral, ¿deber de los gobiernos? Sentencia BVerfGE 44, 125. Tribunal Constitucional Federal de Alemania*, México, TEPJF, Sentencias Relevantes de Cortes Extranjeras, núm. 4, 2016, pp. 65-107.

MARTÍNEZ ESPINOSA, Roberto, *Artículo 134 constitucional y su interpretación judicial electoral en México*, México, TEPJF, 2014.

MURAYAMA RENDÓN, Ciro, *Publicidad gubernamental y campañas electorales locales. Los mensajes del Presidente Felipe Calderón en 2010*, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, núm. 52, México, TEPJF, 2013.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar, "El mandato de neutralidad de los poderes públicos en el proceso electoral como proyección del principio de igualdad de oportunidades entre los competidores electorales", en AA.VV. *La elección presidencial en México (2012). Memoria del V Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF*, Carlos Báez y Luis Efrén Ríos (coords.), México, TEPJF, 2014, pp. 163-181.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/