

## CRITERIOS SOBRE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL Y ACTUACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DURANTE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

---

### 1.- RÉGIMEN APLICABLE A LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL DURANTE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES.<sup>1</sup>

#### 1.1. Propaganda gubernamental permitida en campañas electorales.

Los artículos 41, Base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 209, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); así como el artículo 7, numeral 7, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establecen que, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales, federales o locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales respectivas, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, excepto la relativa a las campañas de información de las autoridades electorales, servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

En este sentido, durante las campañas electorales a desarrollarse en el año 2015 (elección federal para renovar la integración de la Cámara de Diputados, así como elecciones ordinarias para elegir gobernadores, diputados locales y la integración de las autoridades municipales en 17 Estados de la República), sólo podrá difundirse la propaganda gubernamental relativa a la educación, salud y protección civil, así como aquéllas campañas específicas que el Consejo General del INE apruebe en su momento, mediante el acuerdo correspondientes, como parte de las normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental para los procesos electorales del próximo año.<sup>2</sup>

Por lo anterior, la propaganda gubernamental permitida podrá difundirse hasta antes del inicio de las campañas electorales (el 5 abril de 2015), lo cual es extensivo a las transmisiones de televisión restringida,<sup>3</sup> de conformidad con los calendarios de la elección respectiva.

Además, debe tomarse en consideración que, si un ente público ordena la difusión de propaganda gubernamental, en radio y televisión, con motivo de la utilización de tiempos oficiales o mediante la contratación directa de dicha difusión, corresponde a los servidores públicos facultados asegurarse que la orden respectiva de pautado o contrato establezca con claridad el territorio y la temporalidad que durará al aire la campaña o spot correspondiente, a efecto de que los concesionarios o permisionarios asuman la responsabilidad de bloquear la señal de acuerdo al pautado autorizado. De lo contrario, se considerará que la obligación primaria corre a cargo de los funcionarios públicos y, consecuentemente, podrían ser considerados responsables de la difusión indebida de propaganda gubernamental.<sup>4</sup>

Asimismo, la propaganda gubernamental, bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan las dependencias y entidades de la administración pública, así como cualquier otro ente de

---

<sup>1</sup> De acuerdo con los criterios adoptados por el Tribunal Electoral "...se debe entender como propaganda gubernamental, difundida por los poderes Federales, estatales y municipales, el conjunto de actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas que tenga como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación".

<sup>2</sup> Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante resolución del 22 de septiembre de 2010, dictada en el expediente SUP-AG-45/2010, determinó suspender la tesis de jurisprudencia 11/2009, con el rubro siguiente: "PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL." Lo anterior, al considerar que el periodo prohibido para difundir propaganda gubernamental tiene como punto de partida las campañas electorales y no la etapa de precampañas.

<sup>3</sup> El numeral 7 del artículo 183 de la LGIPE dispone:  
7. "Las transmisiones en los servicios de televisión restringida a que se refiere el párrafo anterior deberán suprimir, durante los periodos de campaña, tanto federal como locales, los mensajes de propaganda gubernamental."

<sup>4</sup> Ver SUP-RAP-24/2011 y acumulados, así como el diverso expediente SUP-RAP-35/2011 y acumulado. Tema: sujetos responsables por la difusión de propaganda gubernamental.

los tres órdenes de gobierno, siempre deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

## **1.2. Características de la propaganda gubernamental permitida durante las campañas electorales.**

Tanto la propaganda que se transmita antes del inicio de las campañas electorales, como la que se difunda con motivo de las excepciones constitucionales (servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia), que en su momento apruebe el INE, deberán observar lo siguiente:

- No incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
- No contener mensajes destinados a influir en las preferencias electorales, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.
- No puede incluir menciones sobre el proceso electoral o expresiones vinculadas a éste como "voto", "sufragio", "comicios", "elección", "elegir", "proceso electoral" y cualquier otra expresión similar.

Sobre este particular, el entonces Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, establecía que se está en presencia de propaganda gubernamental contraria a la ley cuando la misma contenga alguno de los elementos señalados con anterioridad.<sup>5</sup>

**Consecuentemente, a partir del inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, deberá suspenderse la difusión de propaganda gubernamental, excepto aquella que se refiera a las campañas de servicios educativos, servicios de salud y protección civil en casos de emergencias (excepciones constitucionales) que el INE apruebe en su momento.**

**Es preciso señalar que las excepciones a la propaganda gubernamental antes indicadas no deben incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público; no deben contener logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al Gobierno Federal o a algún otro gobierno o a sus campañas institucionales; no puede comprender información sobre logros de gobierno, obras públicas; emitir información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en el bien de la ciudadanía; ni contener referencias visuales o auditivas a las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral.**

Además de las excepciones antes señaladas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha reconocido como algo extraordinario y excepcional la posibilidad de que los gobernantes puedan dirigir mensajes informativos a la población, inclusive durante el periodo de campañas electorales, siempre y cuando se trate de mensajes inexcusables y necesarios para la población, que cumplan con los siguientes requisitos:

- No constituyan propaganda gubernamental (difusión de programas, acciones, obras o logros de gobierno);
- Se justifique plenamente en el contexto de los hechos particulares que lo motiven (siniestro, emergencia o caso de fuerza mayor);
- Se refieran específicamente a los hechos particulares que motivan su difusión;

<sup>5</sup> Mediante el Acuerdo INE/CG192/2014, aprobado el 7 de octubre de 2014 por el Consejo General del INE, se derogó el diverso Acuerdo CG38/2008 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

- Se trate de un mensaje inexcusable e incluso necesario por parte del gobernante hacia la población, para hacer del conocimiento público, la posición asumida por el gobierno ante esa situación particular.

Lo anterior puede materializarse, incluso, mediante el uso de la "cadena nacional" de los medios de comunicación, pero debe justificarse su carácter excepcional, como antes se apuntó.<sup>6</sup>

En el mismo sentido, debe tomarse en consideración la restricción de gasto gubernamental en materia de erogaciones en comunicación social, prevista en el artículo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2015, así como los porcentajes de asignación de tiempos oficiales establecidos para cada Poder y demás órganos autónomos del Estado.<sup>7</sup>

## **2.- DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL UTILIZANDO OTROS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL DISTINTOS DE LA RADIO Y LA TELEVISIÓN.**

### **2.1. Cartas personalizadas.**

El Tribunal Electoral ha señalado que la utilización de cartas personalizadas para informar de forma directa a la población sobre un tema en específico (cumplimiento de obligaciones fiscales y obtención de créditos hipotecarios FOVISSSTE a favor de los trabajadores al servicio del Estado),<sup>8</sup> no es violatorio de la normatividad electoral, siempre y cuando el contenido de las misivas tenga un carácter preponderadamente informativo.

### **2.2. Mamparas, bardas, carteles, espectaculares (publicidad estática).**

Se considerará propaganda gubernamental aquella contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos; a través de radio, televisión, pero también la difundida por conducto de la prensa (inserciones), mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares.

En este sentido, las Dependencias y demás Entes Federales deberán abstenerse de contratar este tipo de propaganda durante la celebración de los comicios federales o locales y, además, deberán ordenar el retiro de aquella propaganda estática que no se ubique en las excepciones constitucionales antes señaladas, ya que, de lo contrario, podría ser motivo de la presentación de una queja o denuncia ante el INE o los Organismos Públicos Locales (OPL'S).<sup>9</sup>

### **2.3. Internet y redes sociales (Facebook, Twitter, Instagram, Youtube, etc.)**

De conformidad con lo establecido por los artículos 73, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2º, 3º, fracción XII, 4º, 5º, 15, fracción IV, 66, 67, 124, 129, 144, 145, 146 y 170 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 3º, fracción II, 6º, fracción II, 7º, fracción XI, y 9º de la Ley General de Bienes Nacionales, el internet es una vía general de comunicación

<sup>6</sup> Ver SUP-RAP-119/2010. Tema: *mensaje en cadena nacional*.

<sup>7</sup> "En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, no podrán realizarse erogaciones en comunicación social en las entidades federativas en donde se lleven a cabo elecciones, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial. Sólo podrán realizarse erogaciones en los tiempos a que se refiere el párrafo anterior, en los casos de excepción previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación en la materia".

<sup>8</sup> V. Sentencia dictada en el SUP-RAP-196/2012 y SUP-RAP-203/2012. Tema: *Cartas del SAT y FOVISSSTE, suscritas por el Presidente de la República*.

<sup>9</sup> V. Expediente SCG/PE/IEEM/CG/127/PEF/204/2012. Tema: *Medida cautelar que ordena el retiro de propaganda gubernamental en bardas y mamparas*.

y un bien del dominio público de la Federación, susceptible de ser concesionado o autorizado a los particulares, razón por la cual constituye un recurso público.<sup>10</sup>

En este sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P./J. 72/2007, con registro 170758, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Materia Constitucional y Administrativa, página 986, intitulada **ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. A LAS CONCESIONES RELATIVAS SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONJUNTAMENTE CON LOS ESTABLECIDOS EN LOS NUMERALES QUE CONFORMAN EL CAPÍTULO ECONÓMICO DE ÉSTA, Y PREFERENTEMENTE LOS RELATIVOS A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS GOBERNADOS**, sostiene que el citado precepto constitucional protege, como valor fundamental, el manejo de los recursos económicos de la Federación, que si bien, en principio, son originalmente aquellos ingresos públicos o medios financieros que se asignan vía presupuesto para las contrataciones de obras públicas y servicios, o bien, para las adquisiciones, arrendamientos y servicios, bajo los principios de eficiencia, eficacia, honradez y licitación pública y abierta, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones, también comprenden las enajenaciones de todo tipo de bienes bajo los mismos principios y fines. Es decir, en la categoría de recursos públicos no solo se incluye el dinero que se recauda fiscalmente y se administra presupuestalmente por el Estado, sino también los bienes del dominio de la nación susceptibles de entregarse a cambio de un precio, como sucede en caso de que se les concesionen concesión a cambio de una contraprestación económica, ya que se trata de una forma genérica de enajenación.

En consecuencia, los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados los recursos, así como de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos del indicado artículo 134 Constitucional resultan aplicables al uso del internet y las redes sociales.<sup>11</sup>

En este sentido, los equipos tecnológicos, informáticos y de comunicaciones, así como los servicios de internet y de redes sociales que contrata el Estado, constituyen una herramienta o instrumento de trabajo que los servidores públicos únicamente deben utilizar para el cumplimiento de sus funciones, en términos de las disposiciones legales y administrativas que les resulten aplicables.

En tal virtud, los servidores públicos de ninguna manera podrán utilizar las cuentas de correos electrónicos institucionales, de Facebook, Twitter, Instagram y, en general, cualquier otro tipo de red social o medio de comunicación, para fines electorales, ya que se les consideran recursos públicos y podrían incurrir en el delito de peculado.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> El Diccionario de la Real Academia Española, en su 23ª Ed., señala: **Recurso**. (Del lat. *recursus*). 1. m. Acción y efecto de recurrir. 2. m. Medio de cualquier clase que, en caso de necesidad, sirve para conseguir lo que se pretende. 3. m. Vuelta o retorno de algo al lugar de donde salió. 4. m. Memorial, solicitud, petición por escrito. 5. m. *Der.* En un juicio o en otro procedimiento, acción que concede la ley al interesado para reclamar contra las resoluciones, ora ante la autoridad que las dictó, ora ante alguna otra. 6. m. pl. Bienes, medios de subsistencia. 7. m. pl. Conjunto de elementos disponibles para resolver una necesidad o llevar a cabo una empresa. *Recursos naturales, hidráulicos, forestales, económicos, humanos*. 8. m. pl. Expedientes, arbitrios para salir airoso de una empresa. Cfr. <http://lema.rae.es/drae/?val=recurso>.

<sup>11</sup> V. Tesis 246, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro 1001487, publicada en el Apéndice 1917-Septiembre 2011, Novena Época, Tomo I. Constitucional 2. Relaciones entre Poderes Primera Parte - SCJN Segunda Sección - Relaciones entre Poderes y órganos estatales, Materia Constitucional, página 706, bajo el encabezado: **RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS**. Asimismo, la tesis P. /J. 28/2010, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, registro 164937, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, Marzo de 2010, Materia Constitucional, página 2591, intitulada: **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 AQUELLOS**.

<sup>12</sup> Código Penal Federal. Artículo 223.- Comete el delito de peculado:

En todo caso, los mensajes de este tipo deberán ser enviados exclusivamente a título personal, a través de cuentas personales, empleando equipos de su propiedad, fuera de sus horarios laborales o en días y horas inhábiles.

Por otra parte, los artículos 41, Base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 209, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE); así como el artículo 7, numeral 7, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establecen que, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales, federales o locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales respectivas, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, excepto la relativa a las campañas de información de las autoridades electorales, servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Dichos dispositivos establecen que la propaganda gubernamental, bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan las dependencias y entidades de la administración pública, así como cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, siempre deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Por lo tanto, es claro que el uso del internet y las redes sociales, en tanto que instrumentos de comunicación social y recursos públicos del Estado, quedan dentro de la cobertura de esta regulación.

En consecuencia, la propaganda que se transmita empleando esos medios, así como la que se difunda con motivo de las excepciones constitucionales (servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia), que en su momento apruebe el INE, deberán observar lo siguiente:<sup>13</sup>

- No incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
- No contener mensajes destinados a influir en las preferencias electorales, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.
- No puede incluir menciones sobre el proceso electoral o expresiones vinculadas a éste como "voto", "sufragio", "comicios", "elección", "elegir", "proceso electoral" y cualquier otras expresión similar.

No obstante lo anterior, en todo momento podrán permanecer en Internet los portales de los entes públicos, siempre y cuando no se difundan a través de ellos logros de gobierno con fines electorales y su contenido únicamente tenga un carácter informativo o de orientación para trámites o servicios a favor de la ciudadanía.<sup>14</sup>

### **3.- INTERVENCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN ACTOS DE GOBIERNO.**

La participación de los servidores públicos en actos relacionados con las funciones que tienen encomendadas, no vulnera los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, siempre

*I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.*

*II.- El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.*

<sup>13</sup> V. Resolución del procedimiento especial sancionador relativo al expediente SCG/PE/PRI/CG/156/PEF/72/2011, de fecha 11 de abril de 2012, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE); así como las sentencias dictadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-RAP-169/2011, del 4 de mayo de 2012. Tema: *Uso de cuenta de Twitter en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.*

<sup>14</sup> Consultar los expedientes SUP-RAP-132/2009 y SUP-RAP-67/2009. Tema: *Difusión de información supuestamente personalizada de servidores públicos en la página oficial de un ente de gobierno.*

y cuando, no difundan mensajes que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o que de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.<sup>15</sup>

Al respecto, puede seguirse desarrollando la actividad gubernamental y la obra pública siempre que la aplicación de recursos públicos se lleve a cabo de manera imparcial.

En ese sentido, únicamente está prohibido, por ejemplo:

- a) Condicionar de cualquier modo la entrega de recursos de programas públicos, la prestación de servicios públicos o la realización de obras públicas a la promesa o demostración de votar o no votar en un sentido determinado, en cualquier etapa del proceso electoral, o a la promesa de promover o participar en un acto político o electoral.
- b) Recoger, retener o recabar la información de la credencial para votar con fotografía sin causa prevista por ley o amenazar con ello, a cambio de entrega o mantenimiento de recursos públicos, bienes, obras, servicios o programas públicos en general.
- c) Ordenar, permitir o llevar a cabo la entrega, otorgamiento, administración o provisión de recursos, bienes o servicios públicos que contengan elementos que conlleven la promoción personalizada de servidores públicos o la promoción del voto en determinado sentido.
- d) Permitir o llevar a cabo el destino de fondos, bienes o servicios públicos para apoyar o perjudicar a determinado actor político.
- e) Ordenar, permitir o llevar a cabo la utilización de recursos públicos o de los medios de comunicación social oficiales, o los tiempos del Estado en radio o televisión, para influir en el voto.

No obstante que, por una parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha interpretado que la participación de servidores públicos en actos públicos de gobierno que se realizan en entidades con procesos electorales no está prohibida, debe tomarse en consideración que la emisión de declaraciones o mensajes por parte de servidores públicos que pudieran tener alguna relación con los comicios locales, pueden ser considerados como violatorios del principio de imparcialidad electoral contenido en el artículo 41 de la Constitución Federal.<sup>16</sup>

Por consiguiente, la ejecución de programas de gobierno no debe suspenderse durante los procesos electorales, pero toda publicidad e información relativa a los programas deberá cuidarse que no se relacione con algún proceso electoral, sino que tendrá que identificarse con el escudo nacional e incluir la leyenda: "*Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social*".<sup>17</sup>

#### **4.- ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS A EVENTOS POLÍTICO-ELECTORALES.**

Cualquier servidor público puede asistir a mítines o actos de apoyo a partidos o candidatos, **siempre y cuando, lo haga fuera de su jornada laboral; es decir, en horas inhábiles en términos de la**

<sup>15</sup> V. Tesis de Jurisprudencia XXI/2009, T.E.P.J.F., bajo el rubro: "*SERVIDORES PÚBLICOS, SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL*."

<sup>16</sup> Ver SUP-RAP/318/2012. Tema: *Declaraciones de un Secretario de Estado durante el proceso electoral*. Así como SUP-RAP/2011 Tema: *Declaraciones del Presidente de la República ante The New York Times*.

<sup>17</sup> Artículo 28 Ley General de Desarrollo Social.

**normatividad aplicable. Por lo tanto, nunca deberá acudir a un evento político electoral en día u horas hábiles, sin importar que goce de una licencia, vacaciones o cualquier otra figura que le permita no asistir a su centro de trabajo, ya que ello podría interpretarse como una maniobra para cometer un fraude a la ley.**<sup>18</sup>

Al respecto, debe tomarse en consideración que, por sentencia de fecha 16 de julio de 2014, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictada en los expedientes SUP-RAP-52/2014 y SUP-RAP-54/2014, en relación a la asistencia de servidores públicos a un acto político-electoral, se determinó lo siguiente:

*A partir de lo anterior, esta Sala Superior concluye que contrariamente a lo sostenido por la autoridad responsable, la solicitud de licencia sin goce de sueldo a partir de la cual se justifica 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 funcionarios públicos en términos de lo dispuesto en los artículos 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 347, párrafo 1, incisos c) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

(...)

*Al respecto, esta Sala Superior, considerando el conjunto de normas 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, ha considerado 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 citada jurisprudencia 14/2012.*

*En este sentido, el análisis de conductas que puedan suponer una vulneración del principio de imparcialidad en el servicio público requiere un escrutinio mayor de las autoridades electorales a fin de evitar supuestos de fraude a la ley o a la constitución so pretexto del ejercicio de los derechos de libertad de expresión y asociación de los servidores públicos, puesto que, en principio, la participación en actos proselitistas de funcionarios públicos en días hábiles implica un supuesto de uso indebido o injustificado de recursos públicos.*

Asimismo, es preciso señalar que, en la asistencia a dichos actos, no se deben emplear recursos públicos (tales como vehículos oficiales, choferes, viáticos, celulares, tabletas, entre otros) y quienes acudan deben hacerlo a título personal o como militantes o simpatizantes, pero nunca como servidores públicos.<sup>19</sup>

En el caso del Presidente de la República, debido a su investidura, se estima conveniente ponderar su participación en eventos de carácter político-electoral, toda vez que no podría dejar de utilizar los medios que el Estado le confiere para su seguridad personal.<sup>20</sup>

## **5.- PROPAGANDA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

Los partidos políticos válidamente pueden hacer referencia a los programas o acciones de gobierno en su respectiva propaganda política-electoral, salvo que se transgredan otros valores esenciales de la democracia (como condicionar la aplicación de programas a conductas en favor o en contra de un actor político).<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Ver SUP-RAP-52/2014, SUP-RAP-54/2014 y SUP-RAP-67/2014. Tema: *Asistencia de servidores públicos a un acto político-electoral, llevado a cabo en días y horas hábiles, aun cuando gozaban de una licencia o vacaciones y no recibieron el pago de su salario correspondiente a dicho día.*

<sup>19</sup> Acuerdo CG247/2011 del 17 de agosto de 2011, dictado en cumplimiento al SUP-RAP 147/2011, referente a: *"Normas reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos a que se refieren los artículos 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales."*

<sup>20</sup> Consultar expediente SUP-RAP-029/2012. Tema: *participación del Presidente de la República, personal del Estado Mayor Presidencial y los recursos destinados para su seguridad en la elaboración del documental "The Royal Tour".*

<sup>21</sup> Ver SUP-RAP-34/2011. Tema: *Denuncia por la utilización del logo y frase institucional del Gobierno Federal, en cuya parte conducente se indica que "...no existe impedimento legal para que un partido político utilice los resultados de programas de gobierno en su propaganda, aunque ello eventualmente*



No obstante lo anterior, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, los precandidatos y candidatos no podrán asistir a eventos oficiales de gobierno.

Por otra parte, **durante la jornada laboral o en su carácter de servidores públicos**, durante los procesos electorales, dichos servidores **SI** pueden realizar, en vía de ejemplo, alguno de los actos siguientes:

- Realizar cualquier acto de gobierno (otorgar concesiones, permisos o autorizaciones, realizar obras, entrega de apoyos sociales, etc.)
- Continuar difundiendo propaganda gubernamental relativa a servicios educativos o salud y protección civil en casos de emergencia, así como las campañas específicas que autorice el INE.
- Asistir a actos oficiales.
- Inaugurar obras o poner en marcha servicios (cuidando los mensajes alusivos de acuerdo a lo que se estipula en este documento).
- Dirigir mensajes necesarios e inexcusables a la población (por ejemplo a través de boletines de prensa) que se justifiquen plenamente en el contexto de los hechos particulares que lo motiven (siniestro, emergencia o caso de fuerza mayor). Sin embargo, en los mensajes públicos no se podrá hacerse referencia a logros, acciones o programas de gobierno.

Asimismo, **en días y horas inhábiles**, a título personal y sin utilizar recursos públicos de ningún tipo, **los servidores públicos podrán:**

- Asistir a actos públicos o privados no oficiales (presentaciones de libros, exposiciones, foros, etc.)
- Asistir a actos políticos-electorales.
- Ejercer su libertad de expresión.<sup>22</sup>

En cambio, **durante las campañas electorales, los servidores públicos en funciones NO podrán**, por ejemplo, llevar a cabo los actos siguientes:

- Convocar a los medios de comunicación o realizar conferencias de prensa para difundir programas, acciones o logros de gobierno.
- Ordenar o contratar la difusión de propaganda gubernamental distinta de la permitida.
- Difundir mensajes destinados a influir en las preferencias electorales, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos o que incluyan menciones al proceso electoral.
- Ejercer presión en la ciudadanía para orientar el sentido del voto.
- Poner bienes o recursos públicos a disposición de candidatos o partidos políticos.
- Existe restricción para que las casillas no se instalen en casas habitadas por servidores públicos de confianza de los tres niveles de gobierno.
- Asistir o participar de manera activa (orador, moderador, presentador, etc.) en actos político electorales que se celebren en días y horas hábiles.

Es importante señalar que la violación de las restricciones señaladas, no sólo puede acarrear la responsabilidad administrativa o penal del servidor público infractor, como ya se apuntó, sino que existe

---

*implique un beneficio común para el Partido Acción Nacional y para la administración pública federal... es dable concluir que los partidos políticos pueden hacer uso en el contexto de su propaganda política y dentro de los márgenes de la ley, de los programas de gobierno en cualquiera de sus etapas de implementación, ejecución, vigilancia y resultados concretos, los cuales, a su vez, puede ser objeto de contraste por parte de los demás partidos que expresen su desacuerdo en fomento del debate político."*

<sup>22</sup> Consultar SUP-RAP-30/2012. Tema: *Declaraciones del Presidente de la República sobre temas de seguridad*. Así como el diverso expediente SUP-RAP-206/2012. Tema: *Intervención y declaraciones del Presidente de la República en un evento de Banamex*.



la posibilidad de que dicha violación también esté vinculada con la transgresión a los principios de equidad e imparcialidad que rigen la materia e impactar y, en su caso, llegar a trascender en el resultado electoral, si se hacen valer en la impugnación de la elección dichas irregularidades.

## **6.- RESPONSABILIDADES OFICIALES POR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL**

La violación de las restricciones antes señaladas, puede acarrear responsabilidades electorales, administrativas y/o penales del servidor público infractor.

Además, existe la posibilidad de que dicha violación también esté vinculada con la transgresión a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la materia, e impactar en el resultado electoral si se hacen valer en la impugnación de los resultados de la elección dichas irregularidades.

**A) Responsabilidad electoral.-** La difusión de propaganda gubernamental en contravención a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias antes señaladas, puede actualizar alguno de los supuestos de infracción previstos en el artículo 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE),<sup>23</sup> por lo que los servidores públicos involucrados en los hechos podrían ser sujetos a un procedimiento sancionatorio ante el INE, a efecto de que se resuelva sobre su responsabilidad.

En esa tesitura, las autoridades y servidores públicos, son susceptibles de encontrarse sujetos a un procedimiento especial de investigación por parte del INE, en el cual se determinará si se emplearon los equipos, el internet o las redes sociales oficiales (en tanto que recursos oficiales), así como para verificar el contenido de los mensajes y la temporalidad con que fueron transmitidos. De comprobarse tales extremos, se les declarará responsables de violar la normativa electoral.

Cabe señalar que, si bien es cierto que dicha ley no prevé una sanción específica para los servidores públicos que sean declarados responsables, ello no constituye óbice para que sean sancionados por las autoridades administrativas o los jueces del orden penal, según corresponda, como se verá a más adelante.

Es de señalarse que, conforme a la legislación electoral vigente, tratándose del trámite o instrucción de quejas o denuncias por la posible difusión en radio y televisión sobre propaganda gubernamental en época prohibida, es competencia del Instituto Nacional Electoral (INE), pero la resolución será dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En cambio, en tratándose de las violaciones por la difusión de propaganda gubernamental en medios impresos o publicidad estática (bardas, espectaculares, mamparas, etc.) u otras violaciones a la normatividad local en materia electoral, serán competentes los Organismos Públicos Locales de las Entidades Federativas (OPL'S) para conocer de la investigación y trámite del procedimiento, en tanto que le corresponderá a la autoridad jurisdiccional local emitir la resolución del asunto.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Artículo 449.

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

a) La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto o de los Organismos Públicos Locales;

b) 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;

c) 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;

d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;

e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato, y

f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

<sup>24</sup> V. Jurisprudencia 25/2010, T.E.P.J.F., con título: "PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS".

**B) Responsabilidad administrativa.**- Los artículos 8º, fracciones III y XIX-D, 13 y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establecen que constituyen causa de responsabilidad administrativa las conductas siguientes:

- No utilizar los recursos que los servidores públicos tengan asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos; y
- Infringir, por acción u omisión, las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y normativas en materia electoral, de propaganda gubernamental y aplicación imparcial de los recursos públicos, así como abstenerse de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Tales conductas se consideran graves, lo cual ocasiona que se sancionen con la destitución del cargo y su plazo de prescripción es de cinco años.

**C) Responsabilidad penal.**- Sobre este particular se advierte que hay dos ordenamientos aplicables:

*i) El Código Penal Federal (delito de peculado electoral).*- En cuyo artículo 223, fracción II, establece que, tratándose de funcionarios públicos, comete el delito de peculado los servidores públicos que indebidamente utilicen fondos públicos u otorguen alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades, con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

Por lo tanto, la difusión indebida de propaganda gubernamental podría constituir una conducta típica, sancionada por la normativa con una pena de 3 meses a 2 años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, cuando el monto de los fondos utilizados indebidamente no exceda el equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse el delito o cuando dicho monto no sea evaluable.

En cambio, si los fondos distraídos exceden de la cantidad antes señalada, se impondrán de 2 años a 14 años de prisión, multa de 300 a 500 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de 2 años a 14 años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Asimismo, cuando los recursos materia del peculado constituyen aportaciones federales para los fines de seguridad pública, se aplicará hasta un tercio más de las penas señaladas en los párrafos anteriores.

En consecuencia, la utilización indebida de recursos públicos con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, puede ser materia de una denuncia penal por hechos que pudieran constituir un delito en términos de la disposición penal invocada, lo cual provocaría que la autoridad ministerial realice las indagaciones pertinentes y, eventualmente, pudiera ejercitar acción penal a efecto de que el Juez competente aplique la sanción que corresponda.

*ii) La Ley General en Materia de Delitos Electorales.*- Conforme a los artículos 7º, fracciones XV y XVI, 8º, fracción X, 11, fracciones III y IV, de esta ley, constituyen delito las conductas siguientes:

- Quien durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o

difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos.

- Realizar por cualquier medio algún acto que provoque temor o intimidación en el electorado que atente contra la libertad del sufragio, o perturbe el orden o el libre acceso de los electores a la casilla.
- Divulgar, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.
- Destinar, utilizar o permitir la utilización, de manera ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado.
- Proporcionar apoyo o prestar algún servicio a un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sea que lo haga por sí mismo o a través de sus subordinados, en sus horarios de labores.

A los servidores públicos que cometan cualquiera de los delitos previstos en esta Ley General se les impondrá, además de la sanción correspondiente, la inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, local, municipal o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de dos a seis años y, en su caso, la destitución del cargo.

