

## **RECURSOS DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-121/2014 Y  
ACUMULADOS

**RECURRENTES:** PARTIDO  
POLÍTICO MORENA, AMADEO DÍAZ  
MOGUEL Y FÓRMULA  
RADIOFÓNICA, S. A. DE C. V.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:**  
SALVADOR O. NAVA GOMAR

**SECRETARIOS:** JULIO CÉSAR  
CRUZ RICÁRDEZ, VÍCTOR  
MANUEL ROSAS LEAL Y JOSÉ  
ALBERTO RODRÍGUEZ HUERTA.

México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil catorce.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **REVOCAR**, en la materia de impugnación, la resolución registrada con la clave **INE/CG141/2014**, aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante la cual declaró infundado el procedimiento especial sancionador SCG/PE/PAN/CG/19/INE/35/2014 respecto del Secretario de Gobernación, el Subsecretario de Normatividad de Medios y el Director General de Radio y Televisión y Cinematografía de esa dependencia, por la presunta difusión de propaganda gubernamental en radio, durante el periodo de campaña y hasta

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

la conclusión de la jornada electoral en el Estado de Nayarit, con base en los antecedentes y las consideraciones subsecuentes.

### **I. ANTECEDENTES**

**1. Denuncia.** El cuatro de julio de dos mil catorce, el Partido Acción Nacional denunció ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral hechos presuntamente contraventores a la normativa electoral, por la supuesta difusión de propaganda gubernamental durante el desarrollo de la etapa de campaña electoral en el procedimiento electoral en curso en el Estado de Nayarit.

La denuncia dio origen al expediente registrado con la clave SCG/PE/PAN/CG/19/INE/35/2014.

**2. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.** En sesión extraordinaria de veintisiete de agosto del presente año, el consejo responsable dictó el acuerdo registrado con la clave **INE/CG141/2014**, en el que declaró, por una parte, infundado el procedimiento especial sancionador respecto de Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación, Andrés Chao Ebergenyi, Subsecretario de Normatividad de Medios y de Amadeo Díaz Moguel, Director General de Radio y Televisión y Cinematografía, todos funcionarios de la dependencia mencionada y, por otra, fundado respecto de los diversos sujetos denunciados Amadeo Díaz

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

Moguel, en su carácter de otrora Director de Tiempos Oficiales de Radio y Televisión, de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de Gobernación, Fórmula Radiofónica, S.A. de C.V., concesionaria de la emisora XEACE-AM-1470, y México Radio, S.A. de C.V. concesionaria de la emisora XEVOX-AM-970.

**3. Recursos de apelación.** El dos, quince y diecisiete de septiembre del año en curso, el partido político Morena, Amadeo Díaz Moguel, en su carácter de otrora Director de Tiempos Oficiales de Radio y Televisión, de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de Gobernación y Fórmula Radiofónica, S.A. de C.V., concesionaria de la emisora XEACE-AM-1470, por conducto de su apoderado Carlos Sesma Mauleón, interpusieron recursos de apelación en contra de la resolución identificada en el inciso anterior, los cuales fueron remitidos a este órgano jurisdiccional para su sustanciación.

**4. Turno.** En su oportunidad el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, turnó los recursos de apelación registrados con las claves SUP-RAP-121/2014, SUP-RAP-132/2014 y SUP-RAP-134/2014 a los Magistrados Salvador O. Nava Gomar, Pedro Esteban Penagos López y Flavio Galván Rivera, respectivamente, a fin de que los sustanciaran y elaboraran los proyectos de sentencia correspondientes.

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

**5. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, los Magistrados instructores radicaron y admitieron a trámite los recursos y, al no existir trámite pendiente de desahogar, cerraron la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA.**

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, incisos a) y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de apelación interpuestos por un partido político nacional, por un ciudadano y por una persona jurídica a fin de controvertir la resolución emitida por un órgano central del Instituto Nacional Electoral.

### **2. ACUMULACIÓN.**

Del estudio realizado a los escritos de apelación, se advierte que los recurrentes impugnan la misma resolución y señalan a la misma autoridad responsable. Además, en el caso de los

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

recursos registrados con las claves SUP-RAP-132/2014 y SUP-RAP-134/2014, los recurrentes expresan agravios semejantes y tienen una pretensión idéntica, consistente en que sea revocada la determinación del Instituto Nacional Electoral respecto de la responsabilidad que les fincó en la comisión de conductas infractoras de la normativa electoral.

Por tanto, atendiendo al principio de economía procesal, a fin de resolver de manera conjunta, expedita y completa los medios de impugnación precisados en el preámbulo de esta resolución, lo procedente, de conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y, 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es acumular los recursos de apelación SUP-RAP-132/2014 y SUP-RAP-134/2014, al recurso registrado con la clave SUP-RAP-121/2014, toda vez que de dichos medios de impugnación, éste fue el que se presentó en primer término.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos de los recursos acumulados.

### **3. ESTUDIO DE PROCEDENCIA.**

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13,

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b); 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

**3.1. Forma:** Los escritos de apelación se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, y en ellos se hace constar el nombre o la razón social de los recurrente, así como la firma autógrafa de quien promueve en su representación y su domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.

**3.2. Oportunidad:** Se tiene por satisfecho el requisito dado que la resolución que se impugna fue dictada el veintisiete de agosto de dos mil catorce y el recurso registrado con la clave SUP-RAP-121/2014 fue interpuesto el dos de septiembre inmediato, esto es, dentro del plazo legal de cuatro días previsto para tal efecto, considerando para ello que los días treinta y treinta y uno de agosto de este año fueron inhábiles, por ser sábado y domingo respectivamente.

En cuanto al recurso registrado con la clave SUP-RAP-132/2014, la resolución fue notificada al recurrente el diez de septiembre del año en curso y el escrito de apelación fue presentado el quince de septiembre del año en curso, dentro

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

del plazo de cuatro días mencionado, sin contar el trece y catorce de septiembre, por ser sábado y domingo.

**3.3. Legitimación y personería:** Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que el recurrente en el recurso registrado con la clave SUP-RAP-121/2014 es un partido político de carácter nacional, a través de su representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, tal y como se reconoce en el respectivo informe circunstanciado. En cuanto al recurso SUP-RAP-121/2014, el recurrente es un ciudadano que promueve por su propio derecho para combatir la atribución de conductas infractoras que le imputó la autoridad responsable en un procedimiento especial sancionador electoral.

**3.4. Interés jurídico:** En el recurso SUP-RAP-121/2014 el partido político recurrente cuenta con interés jurídico toda vez que esta Sala Superior ha determinado que los partidos políticos están legitimados para ejercer acciones impugnativas, con la finalidad de tutelar intereses difusos, esto es, para impugnar actos o resoluciones que aún sin afectar su interés jurídico directo, sí afecten el de una comunidad, colectividad o grupo social en su conjunto, como sucede en el caso, en el que el partido político recurrente considera que la sanción impuesta en el procedimiento especial sancionador de origen se debe hacer extensiva a otros sujetos.

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

Lo anterior, se corrobora con el contenido de las jurisprudencias **15/2000**<sup>1</sup> y **10/2005**<sup>2</sup>.

Al respecto, el partido político recurrente acredita su interés jurídico al aducir que la resolución impugnada es contraria a Derecho, en razón de que la autoridad responsable analizó indebidamente el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, situación que a su juicio vulnera los principios de legalidad y exhaustividad; por ende, la presente vía es la idónea para corregir la situación jurídica anómala en caso de asistirle razón al partido demandante.

De otra parte, el interés jurídico del promovente del recurso SUP-RAP-132/2014 está acreditado porque en la resolución impugnada se le fincó responsabilidad en la comisión de conductas infractoras de la normativa electoral, de manera que el recurso que promueve constituye el medio idóneo para obtener la revocación de la determinación dictada en su perjuicio por la autoridad responsable.

---

<sup>1</sup> **PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.** Consultable en la Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y Tesis Relevantes, Volumen 1, jurisprudencia, páginas 492 a 494.

<sup>2</sup> **ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.** Consultable en la Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y Tesis Relevantes, Volumen 1, jurisprudencia, páginas 101 y 102.



## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

**3.5. Definitividad:** El requisito se considera colmado, en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de apelación.

Se hace notar, que respecto de los requisitos de procedibilidad del recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-134/2014, los mismos ya fueron analizados por el Magistrado instructor en ese asunto Flavio Galván Rivera, en el auto admisorio de dos de octubre de dos mil catorce.

### 4. ESTUDIO DE FONDO.

#### Resolución impugnada.

La parte conducente de lo razonado por la autoridad responsable en el acto impugnado es la siguiente:

[...]

De lo trasunto, resulta válido concluir que durante los periodos de campañas y hasta la conclusión de la jornada comicial, la difusión de propaganda gubernamental que no se encuentre en los supuestos de excepción, contraviene la norma electoral.

Ahora bien, para analizar debidamente el asunto que nos ocupa se utilizará el siguiente esquema:

**1. Estudio del contenido del promocional materia de la queja, denominado ETAPA 3 088 e identificado por la autoridad electoral con la clave RA00666-14, mismo que se transcribe enseguida:**

*Voz de hombre en off:*

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

*¡Hay un número que puede ayudar a combatir el delito!*

*Voz de mujer en off:*

*¡088 guárdalo!*

*Voz de hombre en off:*

*¡088 recuérdalo!*

*Voz de mujer en off:*

*¡088 descárgalo!*

*Voz de hombre en off*

*¡088 márcalo!*

*Voz de hombre en off*

*¡088 apréndetelo!*

*Voz de mujer en off:*

*¡Tu denuncia es anónima!*

*Voz de hombre en off:*

*Llama al 088 desde cualquier parte del país, denuncia, sí funciona, juntos contra el delito.*

*Secretaría de Gobernación.*

En tal sentido, esta autoridad considera que en razón de su contenido, el promocional bajo análisis constituye propaganda gubernamental.

Lo anterior, pues como ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la propaganda gubernamental es el conjunto de publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas, cuya finalidad sea hacer del conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación.

Ahora bien, el material en estudio alude a una política en materia de seguridad pública, y de igual modo del cierre se

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

desprende con toda claridad que se refiere a la “Secretaría de Gobernación” como emisor.

Es decir, cumple con los elementos establecidos por la máxima autoridad jurisdiccional para ser considerado “propaganda gubernamental”, en razón de que se está en presencia de grabaciones o expresiones que realiza un ente público, y que con ellas se busca dar a conocer un programa o acción de gobierno, como es la prevención del delito.

En abundamiento de ello, debe establecerse que obra en autos la aceptación expresa de la autoridad, en este caso de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, en el sentido de que el promocional materia de la denuncia, fue pautado por esa entidad, por lo que -más allá de los periodos para los que se pautó, lo que se analizará en otro momento— resulta inconcuso que el spot de mérito en efecto proviene de un ente público.

Por lo anterior, es de establecerse que el promocional identificado como ETAPA 3 088, y de clave RA00666-14, es propaganda gubernamental, con base en lo ya expuesto.

### **2. Análisis de los supuestos de excepción, a efecto de determinar si el spot denunciado puede o no ser incluido en los mismos.**

Para el mejor entendimiento del presente punto de análisis, se considera necesario transcribir los supuestos de excepción previstos por la norma constitucional, legal y reglamentaria en materia electoral.

Tanto el texto constitucional como el normativo establecen lo siguiente:

*“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.”*

Asimismo, el Acuerdo sobre propaganda gubernamental que fuera emitido por el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral para el Proceso Electoral de Nayarit (proceso al que se vincula la denuncia que ahora se resuelve), además de reiterar los supuestos que precisa la norma máxima y la legislación de la materia que ya fueron referidos, detalla dependencias y entidades públicas que podrán emitir propaganda que será considerada -cumpliendo con las previsiones que el mismo Acuerdo establece—, dentro de los

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

supuestos de excepción, y la Secretaría de Gobernación no aparece entre ellas.

En efecto, únicamente la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública, el Consejo de Promoción Turística, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Servicio de Administración Tributaria, la Secretaría de Energía, la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Comisión Nacional de Agua, la Secretaría de Educación Pública, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Consejo Nacional de Fomento Educativo, así como el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, aparecen como entes públicos respecto de los que se autorizan contenidos específicos que se considerarán dentro de los supuestos de excepción.

Es decir, resulta evidente que el promocional identificado como ETAPA 3 088, y con clave RA00666-14, proviene de una entidad pública no incluida entre las que pueden válidamente emitir propaganda gubernamental amparada en los supuestos de excepción.

Por otra parte, tampoco puede darse la razón al alegato que formula la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, en el sentido de que el promocional denunciado debe ser considerado "educativo" y por lo tanto, dentro de los supuestos de excepción.

Lo anterior, pues si bien esta autoridad no desconoce la problemática que enfrentan algunas regiones del país en cuanto a la inseguridad, y de igual modo la necesidad de la ciudadanía de tener canales de comunicación para denunciar los hechos de riesgo, lo cierto es que el citado spot además de no estar contenido en los supuestos de excepción, excede los límites que se establecen para ser considerado dentro de dichos supuestos.

Esto es así, porque en el contenido del promocional se advierte la expresión "sí funciona", aunado a la frase "juntos contra el delito", e inmediatamente después el cierre con el nombre de la dependencia "Secretaría de Gobernación", lo que evidencia el uso de un "slogan" o referencia al gobierno de la república o a determinada administración, exaltando la eficiencia de un programa público, es decir, busca dar una valoración positiva al programa de denuncia, perdiendo el carácter meramente informativo del mensaje.

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

Por tanto, debe concluirse que el spot identificado como "ETAPA 3 088" y de clave RA00666-14, por contener frases como "sí funciona", "juntos contra el delito", y enseguida la mención específica de la autoridad que lo emite, "Secretaría de Gobernación", no puede ser considerado dentro de los supuestos de excepción previamente establecidos.

Lo anterior, encuentra sustento en el criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia identificada con la clave 11/2009, cuyo rubro es el siguiente: **"PROPAGANDA GUBERNAMENTAL LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL"**

**3. Establecer si el promocional identificado como ETAPA 3 088, y con la clave RA00666-14, fue difundido en periodo prohibido.**

Es un hecho público y notorio, que el periodo de campañas del Proceso Electoral local en el estado de Nayarit, inició el día tres de junio de dos mil catorce; de igual modo, es conocido que la Jornada Electoral correspondiente al mencionado proceso, se realizó el día seis de julio de la presente anualidad.

De lo anterior, se puede determinar que el periodo por el que se encontraba prohibida la difusión de propaganda gubernamental en la mencionada entidad federativa, abarcó del tres de junio hasta el seis de julio de dos mil catorce.

Como se estableció en el apartado de la valoración probatoria, esta autoridad tiene por acreditada la difusión del promocional de marras durante el periodo ya establecido, en un total de mil seiscientos cincuenta y cinco impactos, que fueron difundidos en las trece emisoras respecto de las que se emite el presente pronunciamiento.

También quedó precisado en el apartado de las pruebas, que existen promocionales que fueron difundidos por orden de autoridad competente (cuya responsabilidad corresponde a los servidores públicos) y otros que fueron difundidos por cuenta de los concesionarios, sin que hubiera razón justificada para ello.

Por tanto, procede separar los impactos que corresponden a cada tipo de sujeto, (ya sea autoridad o concesionarios), como se detalla enseguida:

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

Impactos atribuibles a los concesionarios	27
Impactos atribuibles a los servidores públicos	1628
Total	1655

De igual manera debe destacarse que como se asentó en el apartado probatorio, la difusión abarcó desde el tres de junio hasta el seis de julio, y lo pautado corresponde al periodo del tres de junio al dos de julio.

[...]

### **Agravios.**

En el recurso de apelación SUP-RAP-121/2014 el partido apelante alega substancialmente que fue indebida la conclusión a la que arribó la autoridad responsable, al considerar que no hay responsabilidad imputable a Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación, en la comisión de los actos denunciados, pues a su criterio, dicho funcionario sí participó en las conductas que fueron consideradas contraventoras del orden normativo electoral por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En el recurso de apelación SUP-RAP-132/2014 el apelante alega substancialmente que el promocional objeto de la denuncia se enmarca en la cultura de la denuncia y de la legalidad, además de que no contiene difusión de logros, programas, acciones u obras de gobierno, ni persigue que algún partido político o candidato obtuviera la aceptación de la ciudadanía o a influir en modo alguno en las preferencias electorales.

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

En el recurso de apelación SUP-RAP-134/2014 la persona jurídica apelante alega substancialmente que:

**1.** No hay responsabilidad de su parte en el acto de transmisión del promocional identificado con la clave "RA00666-14", porque lo hizo en cumplimiento de una orden de la Secretaría de Gobernación del Gobierno de la República.

**2.** El promocional fue calificado incorrectamente por la autoridad responsable, pues no contiene difusión de logros, programas, acciones u obras de gobierno, ni estaba orientado a que algún partido político o candidato obtuviera la aceptación de la ciudadanía o a influir en modo alguno en las preferencias electorales.

**3.** Hubo errores procedimentales en la notificación del oficio de medidas cautelares emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

**4.** La cobertura de la frecuencia de la cual es concesionaria no contempla al Estado de Nayarit.

**5.** Hubo errores en la notificación del inicio del procedimiento especial sancionador electoral.

**Metodología de estudio.**

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

Lo planteado por los recurrentes lleva a esta Sala a analizar, en primer término los agravios hechos valer en los recursos SUP-RAP-132/2014 y SUP-RAP-134/2014 mediante los que se pretende demostrar que el promocional objeto de la denuncia no viola la normativa legal invocada por la autoridad responsable.

Ello porque, en estricta lógica, si los recurrentes demostraran la premisa señalada, no habría necesidad de analizar la responsabilidad de otros sujetos en la comisión de una conducta que no se considere ilegal, ni sería necesario ordenar la reposición del procedimiento de origen, a sabiendas de que no conducirá a la acreditación de alguna conducta infractora.

### **Planteamiento del caso y hechos no controvertidos.**

La controversia se suscita por la difusión de propaganda gubernamental durante la fase de precampaña y antes de la conclusión de la jornada electoral, en el pasado proceso electoral local que se desarrolló en el Estado de Nayarit.

De acuerdo con las constancias de autos, el promocional que motivó el inicio del procedimiento especial sancionador es el identificado con la clave *RA00666-14 (ETAPA 3 088)*, cuyo contenido es el siguiente:

[...]

Voz de hombre en off:



## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

¡Hay un número que puede ayudar a combatir el delito!

Voz de mujer en off:

¡088 guárdalo!

Voz de hombre en off:

¡088 recuérdalo!

Voz de mujer en off:

¡088 descárgalo!

Voz de hombre en off

¡088 márcalo!

Voz de hombre en off

¡088 apréndetelo!

Voz de mujer en off:

¡Tú denuncia es anónima!

Voz de hombre en off:

Llama al 088 desde cualquier parte del país, denuncia, sí funciona, juntos contra el delito.

Secretaría de Gobernación.

[...]

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral consideró que dicho promocional constituía propaganda gubernamental que no encuadraba en los supuestos constitucionales, legales y reglamentarios de excepción a la disposición que prohíbe la difusión de ese tipo de propaganda desde el inicio de las campañas electorales hasta la conclusión de la respectiva

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

jornada electoral, en los procesos electorales federales y locales.

A partir de ello, la responsable imputó a Amadeo Díaz Moguel, en su calidad de otrora Director de Tiempos Oficiales de Radio y Televisión de la Dirección General de Radio y Televisión de la Secretaría de Gobernación, haber ordenado que se pautara y se difundiera dicha propaganda.

En tanto que a la emisora recurrente, le atribuyó la transmisión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

En ambos casos, estimó que las conductas contravinieron lo previsto en los artículos 41, base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución General de la República, en relación con los numerales 209, apartado 1, 449, apartado 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como lo establecido en el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, base III, apartado C segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los procesos electorales locales a celebrarse en 2014 en los estados de Coahuila y Nayarit, así como los procesos electorales extraordinarios a celebrarse en 2014*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> En lo sucesivo, *Normas Reglamentarias*.

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

Para el estudio del caso, se tiene en cuenta que no son controvertidos, en términos del artículo 15 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los siguientes hechos:

1. El promocional denunciado es propaganda gubernamental que se difundió en diversas estaciones de Nayarit, en el periodo comprendido del tres de junio al seis de julio del año en curso, con un total de 1,655 impactos.
2. En dicho periodo se desarrolló la fase de campaña electoral, del proceso electoral que tuvo lugar en dicha entidad federativa.
3. La Dirección General de Radio Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación ordenó su transmisión como campaña con cargo a tiempo fiscal.
4. El ahora recurrente, Amadeo Díaz Moguel, otrora Director de Tiempos Oficiales de Radio y Televisión de la mencionada Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, ante la falta de titular de esta última, suscribió los oficios por los cuales se pautó el promocional denunciado.

### **Consideraciones de la responsable.**

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral consideró que el promocional objeto de la denuncia constituyó

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

propaganda gubernamental en periodo prohibido, en contravención al artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución General de la República, en relación con los numerales 209, apartado 1, 449, apartado 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como lo establecido en las *Normas Reglamentarias*.

Para llegar a esa conclusión, en la resolución reclamada se consideró lo siguiente:

En el considerando séptimo, se razonó que conforme con la normatividad allí invocada, en el periodo comprendido entre el inicio de las campañas electorales hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, está prohibido la difusión de toda propaganda gubernamental en los medios de comunicación social, salvo los supuestos de excepción, lo cual es aplicable tanto a los procesos electorales federal como locales.

Por tanto, conforme con las *Normas Reglamentarias*, la difusión de propaganda gubernamental que no se encuentre en los supuestos de excepción, contraviene la norma electoral.

En el apartado tercero del considerando séptimo de la resolución reclamada, la responsable consideró que el periodo de campaña del proceso electoral local que se desarrollaba en Nayarit, inició el pasado tres de junio, así como que la correspondiente jornada electoral se celebró el seis de julio de

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

este año, periodo en el cual estaba prohibida la difusión de propaganda gubernamental.

Por tanto, la responsable concluyó en la resolución reclamada, que quedó acreditado que el promocional denunciado se transmitió en dicho periodo, en un total de 1,655 impactos, difundidos por 13 emisoras de Nayarit.

De otra parte, la responsable tuvo en cuenta que esta Sala Superior ha sostenido que *propaganda gubernamental* es el conjunto de publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas, cuya finalidad sea hacer del conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación.

De esta manera, consideró que el promocional denunciado constituye propaganda gubernamental porque alude a una política en materia de seguridad pública, además de que en la frase de cierre se advierte que se refiere a la Secretaría de Gobernación como sujeto emisor. Asimismo, porque se trata de grabaciones o expresiones que realizó un ente público, para dar a conocer un programa o acción de gobierno relacionado con la prevención del delito.

Agregó la responsable, que en autos consta la aceptación expresa de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, en el sentido

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

de que el promocional materia de la denuncia fue pautado por esa entidad oficial.

En un segundo apartado del considerando séptimo, la responsable analizó los supuestos de excepción para determinar si el promocional motivo del procedimiento sancionador, podría o no ser incluido en los mismos.

Así, la responsable señaló que de la normatividad aplicable se obtenía que las únicas excepciones a la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, son las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud y las necesarias para la protección civil en caso de emergencia.

Adicionalmente a lo señalado, continúa la responsable, las *Normas Reglamentarias* detallan cuáles son las dependencias y entidades públicas que podrán emitir propaganda que será considerada dentro de los supuestos de excepción, dentro de las cuales no aparece la Secretaría de Gobernación.

La responsable razona que no desconoce la problemática que enfrentan algunas regiones del país en cuanto a la inseguridad, ni la necesidad de la ciudadanía de tener canales de comunicación para denunciar los hechos de riesgo, sin embargo, para ella, el citado spot excedió los límites de los supuestos de excepción.

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

Ello, porque para el Consejo General responsable, las expresiones “sí funciona” y “juntos contra el delito”, y en el cierre del promocional, el nombre de la dependencia “Secretaría de Gobernación”, evidencia el uso de un “slogan” o referencia al gobierno de la República o a determinada administración, exaltando la eficiencia de un programa público, lo que genera que se pierda el carácter meramente informativo.

### **Pretensión y causa de pedir.**

La pretensión de los recurrentes que hacen valer el agravio atinente que el promocional denunciado no es contrario a la normativa electoral invocada por la autoridad responsable es que se revoque la resolución reclamada, a fin de dejar sin efecto jurídico las determinaciones siguientes:

1. Respecto del funcionario apelante, la determinación de responsabilidad, así como la vista a su superior jerárquico, por haber ordenado la transmisión de la propaganda gubernamental denunciada.
2. Respecto de la emisora de radio recurrente, la sanción por haber transmitido el promocional que motivó el procedimiento especial sancionador.

La causa de pedir que se aduce, es que la resolución reclamada es contraria a Derecho porque la propaganda gubernamental denunciada se emitió al amparo de las excepciones contempladas en los artículos 41, base III,

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

apartado C, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como 209, apartado 1, y 449, apartado 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues tenía la naturaleza de campaña educativa sustentada en la cultura de la denuncia anónima y de legalidad.

Al respecto, aducen en esencia lo siguiente:

Alegan que si bien, de acuerdo con la normativa electoral, durante las campañas electorales debe suspenderse toda propaganda electoral, la propia legislación establece excepciones por fines superiores, como son las campañas de servicios educativos y de salud, así como las necesarias para la protección civil en caso de emergencias, respecto de las cuales el entonces Instituto Federal Electoral usualmente emitía diversas directrices, tal como lo hizo para la elecciones de Coahuila y Nayarit, así como las extraordinarias a celebrar en este año.

Para los recurrentes, conforme con dichas directrices y lo resuelto por esta Sala Superior en el recurso de apelación **SUP-RAP-57/2010**, la cultura de la denuncia y de la legalidad se desprende de la interpretación de los artículos 3º, 17 y 20, apartado C, de la Constitución General de la República, pues constituye un derecho fundamental de la sociedad conocer los mecanismos de acceso a la justicia con que cuentan las víctimas del delito, aunado a que de acuerdo con los estudios que se citan en la demanda, uno de los principales problemas



## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

del sistema de justicia consiste en que el 88.1% de los delitos no son denunciados.

Conforme con lo anterior y en ejercicio de sus atribuciones legales, aseguran los recurrentes, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación pautó a nivel nacional la campaña identificada como RA00666-14 "ETAPA 3 088", a través de los tiempos del Estado y fiscales en el periodo comprendido del veintisiete de mayo al dieciocho de agosto del año en curso, y en el caso específico de Nayarit, se pautó entre el veinticuatro de junio al dos de julio de la misma anualidad.

Sin embargo, para los recurrentes, del contenido del mensaje se observa que:

- No pretende difundir logros, programas, acciones y obras del Gobierno Federal.
- No se orienta a generar una aceptación ciudadana.
- No está dirigido a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular.

Ello, porque a juicio de los recurrentes, la campaña señalaba claramente que su fin era combatir el delito y dar a conocer un número telefónico en el que la sociedad pudiera denunciar delitos locales y federales para reducir la "cifra negra", de manera que lo que se repite y busca es que la población

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

conozca ese número para fomentar la cultura de la denuncia y de la legalidad, animando a la sociedad a que se denuncien los delitos.

De esta forma, dicen los recurrentes, la campaña tuvo un carácter meramente educativo, informativo y de orientación social respecto de esa cultura de la denuncia y de la legalidad.

Agregan los recurrentes, que la responsable fue omisa en exponer las razones o motivos que la llevaron a considerar que la difusión del promocional denunciado vulnera la equidad o la imparcialidad en la contienda electoral, ya que se limitó a señalar que la difusión de la propaganda gubernamental denunciada rebasó las excepciones previstas en el artículo 41 constitucional, de manera que la resolución reclamada adolece de una indebida fundamentación y motivación.

### **Cuestión a resolver**

La *litis* del presente asunto se centra en determinar si la resolución reclamada es conforme a Derecho, para lo cual se debe analizar si el promocional gubernamental denominado RA00666-14 "ETAPA 3 088", que se difundió en emisoras de radio durante la fase de campañas electorales del pasado proceso electoral local de Nayarit, puede considerarse dentro de los supuestos de excepción previstos en la normativa electoral, precisamente, para poder transmitirse en dicho periodo.

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

### Tesis

Esta Sala Superior considera que los planteamientos de los recurrentes son **sustancialmente fundados** y suficientes para revocar la resolución reclamada.

Ello, porque atendiendo a las circunstancias que rodearon la difusión del promocional objeto de la denuncia, es posible concluir que tuvo por objeto informar y fomentar la utilización de un mecanismo o herramienta (número telefónico 088) para realizar denuncias anónimas, como la base para la prevención y persecución de los delitos.

De manera que se estaría ante una comunicación institucional con fines educativos para fomentar la cultura de la denuncia ciudadana. Por tanto, dicha propaganda gubernamental no vulnera los principios de equidad e imparcialidad, aun cuando se haya transmitido durante la fase de campaña electoral y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, dentro del pasado proceso electoral local de Nayarit, toda vez que, como se explicó, tuvo fines informativos, educativos y de orientación social, ya que dio a conocer a la ciudadanía un mecanismo para realizar denuncias anónimas y generar confianza en su utilización, para fomentar la cultura de la denuncia.

### Contexto normativo

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

Al respecto, los artículos 41, base III, apartado C, segundo párrafo, y 134 de la Constitución General de la República, así como 209, apartado 1, 449, apartado 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como *Normas Reglamentarias* emitidas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, disponen lo siguiente:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

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

[...]

III. [...]

#### **Apartado C. [...]**

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

[...]

#### **Artículo 134.- [...]**

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

### **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

#### **Artículo 209.**

1. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

[...]

#### **Artículo 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:

[...]

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;

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

[...]

**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES A CELEBRARSE EN 2014 EN LOS ESTADOS DE COAHUILA Y NAYARIT, ASÍ COMO LOS PROCESOS ELECTORALES EXTRAORDINARIOS A CELEBRARSE EN 2014**

[...]

**SEGUNDO.-** Atento a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral y en términos de lo dispuesto en la parte final de la jurisprudencia 18/2011, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las campañas de información, servicios educativos, de salud y las de protección civil en caso de emergencia, a que se refieren los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deberán colmar los mencionados principios.

**TERCERO.-** Deberá suprimirse o retirarse toda propaganda gubernamental en medios de comunicación social, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, en los términos y con las excepciones establecidas los artículos 41, párrafo segundo, Base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del inicio de cada una de las campañas respectivas y hasta el seis de julio de dos mil catorce, incluyendo las emisoras de radio y televisión previstas en el Catálogo señalado en el Considerando 8 del presente Acuerdo para las entidades con Proceso Electoral ordinario.

**CUARTO.-** Deberá suprimirse o retirarse toda propaganda gubernamental en medios de comunicación social, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, en los términos y con las excepciones establecidas los artículos 41, párrafo segundo, Base III, apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las que se aprueban mediante el

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

presente instrumento a partir del inicio de las campañas electorales extraordinarias a celebrarse en dos mil catorce, incluyendo todas las emisoras previstas en el catálogo de emisoras que apruebe este Consejo General para los procesos electorales extraordinarios en comento.

**QUINTO.-** Se considerará que forman parte de las excepciones a las prohibiciones que en materia de propaganda gubernamental prevé el artículo 41, párrafo segundo, Base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre y cuando no incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, ni contengan logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno o administración, o a sus campañas institucionales, en términos de lo previsto en los diversos Acuerdos CG193/2011 y CG247/2011, las siguientes:

- La propaganda que para la asistencia pública emitan tanto la Lotería Nacional como Pronósticos para la Asistencia Pública;
- La publicidad informativa sobre la promoción turística nacional de México y de otros centros turísticos del país difundida por el Consejo de Promoción Turística;
- La campaña de educación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria para incentivar el pago de impuestos y el cumplimiento de las obligaciones fiscales;
- La campaña de la Secretaría de Energía (SENER), referente al Horario de Verano en sus versiones Inicio Fronterizo y resto de la República
- La campaña que difunde la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente para fomentar una nueva cultura contributiva que impulse de manera significativa el alcance educativo y formador del organismo;
- La propaganda de la Secretaría de Marina, relativa a la promoción de eventos que coadyuven a la difusión de la historia y cultura naval;

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

- Las campañas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional de Agua, relativas a la prevención de incendios forestales y prevención en casos de fenómenos hidrometeorológicos;
- Las campañas de la Secretaría de Educación Pública, del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Consejo Nacional de Fomento Educativo, así como las del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, para tratar temas educativos y de orientación a la sociedad.

La propaganda referida deberá tener carácter institucional y abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

Es decir, no podrá difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso, emitir información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia de una administración en particular.

Su contenido se limitará a identificar el nombre de la institución de que se trata sin hacer alusión a cualquiera de las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral.

La propaganda podrá incluir el nombre de la dependencia y su escudo oficial como medio identificativo, siempre y cuando éstos no se relacionen de manera directa con la gestión de algún gobierno o administración federal o local.

La propaganda no podrá contener logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno o administración, o a sus campañas institucionales, ni incluir elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

La propaganda exceptuada mediante este Acuerdo, en todo momento, deberá tener fines informativos sobre la prestación de un servicio, alguna campaña de educación o de orientación social, por lo que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.

**SEXTO.-** Durante la emisión radiofónica denominada “La Hora Nacional” deberá suprimirse toda alusión a propaganda de



## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

poderes públicos o de cualquier ente público desde el inicio de los respectivos periodos de campañas y hasta el día en que se celebre la jornada comicial respectiva. Asimismo, en dicho espacio no podrán difundirse logotipos, frases o cualquier tipo de referencias visuales y/o auditivas al gobierno federal o a algún otro gobierno, o a sus campañas institucionales, ni elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

Además, la emisión antes referida deberá de abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública e incluso, emitir información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia de una administración en particular, o bien, información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía; así como las referencias visuales o auditivas a las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral.

[...]

La normatividad trasunta 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 de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos, o de orientación social. Propaganda que en ningún caso podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Asimismo, establece la prohibición de difundir en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental en el periodo comprendido entre el inicio de las campañas electorales hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, dentro de los procesos electorales tanto federales como locales.

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

Igualmente, esa misma normatividad señala las excepciones a dicha obligación de suspender la difusión de propaganda gubernamental en el periodo señalado. Dichas excepciones son las campañas siguientes:

- Información de las autoridades electorales.
- Las relativas a servicios educativos y de salud.
- Las necesarias para la protección civil en caso de emergencias.

La *Normas Reglamentarias* amplían esos supuestos de excepción, a los siguientes casos:

- La propaganda que para la asistencia pública emitan tanto la Lotería Nacional como Pronósticos para la Asistencia Pública;
- La publicidad informativa sobre la promoción turística nacional de México y de otros centros turísticos del país difundida por el Consejo de Promoción Turística;
- La campaña de educación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria para incentivar el pago de impuestos y el cumplimiento de las obligaciones fiscales;
- La campaña de la Secretaría de Energía (SENER), referente al Horario de Verano en sus versiones Inicio Fronterizo y resto de la República

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

- La campaña que difunde la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente para fomentar una nueva cultura contributiva que impulse de manera significativa el alcance educativo y formador del organismo;
- La propaganda de la Secretaría de Marina, relativa a la promoción de eventos que coadyuven a la difusión de la historia y cultura naval;
- Las campañas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional de Agua, relativas a la prevención de incendios forestales y prevención en casos de fenómenos hidrometeorológicos;
- Las campañas de la Secretaría de Educación Pública, del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Consejo Nacional de Fomento Educativo, así como las del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, para tratar temas educativos y de orientación a la sociedad.

Tales campañas podrán ser difundidas siempre que no incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, ni contengan logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno o administración, o a sus campañas institucionales.

### **Análisis de la cuestión a resolver**

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

Es necesario determinar si el promocional denominado RA00666-14 "ETAPA 3 088", constituye propaganda gubernamental de la que se puede difundir durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, precisamente, por encuadrar en los supuestos normativos de excepción.

Esta Sala Superior ha sostenido<sup>4</sup> que conforme con el marco legal aplicable se han reconocido tres diferentes tipos de propaganda: política, electoral y gubernamental.

En relación con la propaganda política, es de destacar que la norma electoral federal dispone que para considerar que comparte tal naturaleza se debe atender al contenido del mensaje que se transmite, el cual debe estar matizado de elementos objetivos que presenten una ideología, programa o plataforma política de partido político o la invitación a ser afiliado a éste.

Por su parte, el propio orden legal señala sobre la propaganda electoral, que ésta es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que se difunden con el propósito de promover la obtención del voto a favor de los aspirantes, precandidatos o candidatos.

---

<sup>4</sup> Sentencias emitidas en los recursos de apelación: SUP-RAP-123/2011 y SUP-RAP-124/2011 acumulados, así como SUP-RAP-474/2011.

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

Así, se debe entender que la propaganda política pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias; como también estimular determinadas conductas políticas.

En tanto que la propaganda electoral tiene un propósito determinado: colocar en las preferencias electorales a un partido o candidato, un programa o unas ideas.

Esto es, mientras la primera se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico; la segunda está íntimamente ligada a la campaña de los respectivos partidos y candidatos que compiten en el proceso para aspirar a acceder al poder.

Respecto de la propaganda gubernamental, es el artículo 134 de la Constitución Federal el que en una conceptualización normativa, la define como aquella que bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno.

En cuanto a lo que debe ser parte de su contenido, es el propio precepto constitucional el que claramente delimita que deberá tener *carácter institucional, fines informativos, educativos, o de orientación social* y, a la par, en ningún caso incluir nombres,

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Los componentes reconocidos de la propaganda gubernamental, a saber, se delimitan a partir del contenido y la temporalidad de dicha propaganda.

En ningún caso podrá tener carácter electoral, esto es, la propaganda de los gobiernos de los tres órdenes y de los demás sujetos enunciados –los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno-, no debe estar dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular; y, a la par, en cuanto al aspecto de temporalidad, no puede difundirse en el entorno de un proceso electoral, durante los periodos que comprenden las etapas de campaña electoral, periodo de reflexión, conformado por los tres días previos al de la elección, y hasta el final de la jornada electoral.

La razón de ser de las limitantes de contenido, permite colegir que no toda la propaganda gubernamental está proscrita, sólo lo estará aquella que exceda de esas directrices.

Por tanto, es a partir de la interpretación funcional de los numerales 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo y 134, penúltimo párrafo, que debe darse significación a la propaganda

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

gubernamental, atendiendo a dos aspectos objetivos, a su contenido y a la temporalidad de su difusión, y no entenderse la redacción del primer precepto, en su apartado C, segundo párrafo, como una proscripción o prohibición general, a la cual pudiera *a priori* llevar una interpretación restrictiva y literal.

Este es el sentido bajo el cual, se ha concebido para este órgano jurisdiccional especializado, la propaganda gubernamental prohibida o contraria a las disposiciones constitucionales y legales.

De ahí, que de manera reiterada esta Sala Superior ha sostenido que la prohibición de difundir la propaganda gubernamental durante la fase de campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral en los procesos comiciales federales y locales, tiene como finalidad evitar se pueda influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de determinado partido político o candidato, teniendo en cuenta que el sistema democrático mexicano ha sido diseñado para que los poderes públicos, los órganos de los tres niveles de gobierno y cualquier ente público, observen una conducta imparcial en las elecciones para salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad rectores de dichos procesos comiciales.

Aunado a lo anterior, debe tenerse presente que el propio texto normativo reconoce la necesidad de excluir del límite temporal en que se prohíbe la difusión de propaganda gubernamental, aquella que a virtud de su naturaleza, carece de fuerza para

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

influir en las preferencias electorales y, por tanto, de trastocar los principios de imparcialidad y equidad rectores de los procesos electorales, así como que por su especial importancia y trascendencia para la sociedad, se consideró necesario permitir su difusión.

Y de ahí que hubiera exceptuado a las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

En este sentido, esta Sala Superior ha considerado que los supuestos de excepción relativos a las campañas de información, servicios educativos, de salud y las de protección civil en caso de emergencia, a que se refieren los preceptos constitucionales y legales invocados, deberán colmar los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral, dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia<sup>5</sup>.

### **Valoración del promocional denunciado.**

Conforme con el contexto en el que ocurrió la difusión de la propaganda gubernamental, se estima que reúne los parámetros suficientes para ser considerada como aquella que

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia 18/2011. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 35 y 36.



## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

puede transmitirse en periodos de campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral.

Lo anterior, porque atendiendo la problemática que en materia de inseguridad pública enfrenta el país, así como la necesidad de la sociedad de contar con vías de comunicación para denunciar hechos posiblemente constitutivos de delito, y que permitan la reacción inmediata de las autoridades policiacas y demás con atribuciones en materia de seguridad pública.

Debiendo resaltarse que ante el aumento de los índices de criminalidad y el alto porcentaje de delitos que no son denunciados por la percepción de la población de que la denuncia no tiene mayores consecuencias y de desconfianza hacia las autoridades, resulta lógico que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, implemente programas y acciones, no sólo encaminadas a dar a conocer los instrumentos y mecanismos que se implementen para facilitar la denuncia de delitos, sino además, tendentes a fomentar su uso y utilización entre la sociedad.

En este orden, tales campañas relacionadas con políticas criminales relativas a la prevención del delito y de fomento de la denuncia, están amparadas dentro de las excepciones previstas en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que las mismas cumplen la función de difundir servicios educativos que son indispensables para la población

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

por las materias de que se trata, siempre que se ajusten a los lineamientos respectivos, esto es, que tengan un carácter institucional y se abstengan de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno, de manera que no podrán difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso, emitir información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia de una administración en particular.

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

Ello porque pretende promover la cultura de la denuncia entre la ciudadanía, a través de proporcionar medios y normas para la denuncia de delitos, lo cual fomenta la cultura de la legalidad y la participación ciudadana en la prevención y persecución del delito.

Lo anterior, no es óbice para que en los casos particulares que se presenten, de estimarse que la propaganda gubernamental que se emita, en relación con dichas campañas, exceda la finalidad educativa que se busca, y en su caso, transgreda el

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

principio de imparcialidad y legalidad con que se deben conducir las autoridades durante el proceso electoral, concretamente en las campañas electorales, se podrá iniciar el procedimiento sancionador correspondiente.

En el caso, los recurrentes afirman que dicho promocional se transmitió a nivel nacional y forma parte de una campaña tendente a fomentar la cultura de la denuncia y la legalidad, manifestaciones que no son controvertidas por la responsable en su informe circunstanciado, siendo que en la resolución controvertida no establece en modo alguno por la responsable que la promoción haya sido focalizada y exclusiva en el territorio del Estado de Nayarit.

Por tanto, se estima que el promocional denunciado, cumple con los parámetros para ser considerado dentro de las excepciones constitucionales para difundir propaganda gubernamental, pues tiene un carácter institucional con fines informativos, educativos y de orientación social, en relación con un número telefónico para que la ciudadanía pueda denunciar los delitos de manera anónima.

De ahí, que contrario a lo sostenido por la responsable, la utilización de las frases *sí funciona; juntos contra el delito* y *Secretaría de Gobernación*, no exaltan la eficiencia de un programa de gobierno, de forma que provocan que el mensaje pierda su carácter informativo.

## SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS

Ello, porque atendiendo al contexto en el que ocurrió la difusión del promocional objeto de la denuncia, la finalidad de tales frases es fomentar en la ciudadanía la confianza en que la denuncia de la comisión de delitos es un medio eficaz para abatir su recurrencia, y que, en todo caso, las autoridades requieren de esa participación ciudadana para conocer de esos hechos delictuosos y poder perseguirlos.

En tanto que la utilización de la denominación de la dependencia, se estima conforme a Derecho, porque de conformidad con las *Normas Reglamentarias* emitidas por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, está permitido en la propaganda gubernamental que encuadra en los supuestos de excepción para su difusión en las campañas electorales, la utilización del nombre de la dependencia y su escudo oficial como medio de identificación, siempre que éstos no se relacionen de manera directa con la gestión de un gobierno o administración local y federal.

De esta forma, lo único que se aprecia en el promocional analizado, es la denominación de la Secretaría de Gobernación, la cual como ya se estableció, es la dependencia del Gobierno Federal encargada de todo lo relativo a la seguridad pública de la nación, entre lo que se encuentra, lo relativo a los programas de prevención del delito y diseño de la política criminal.

Además, es de destacar, nuevamente, que de la propia propaganda gubernamental analizada, no se advierte

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

expresiones o frases que pudiera considerarse que exaltan la eficiencia del programa público relativo a fomentar la denuncia de delitos, ya que en momento alguno se señalan datos, cifras o porcentajes de disminución de la tasa criminal o que hagan referencia a una mejor percepción de la ciudadanía respecto de la situación del país en materia de seguridad pública, a raíz de la implementación del número 088 para efectuar denuncias anónimas.

Aunado a lo anterior, considerando las previsiones del propio numeral 134, en su penúltimo párrafo, al indicar 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 de los tres órganos de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, cierto es que la hipótesis en examen podría válidamente ubicarse dentro de una propaganda de carácter institucional, con fines educativos.

Esto a partir de advertir que su publicidad tiene por objeto informar y fomentar la utilización de un mecanismo o herramienta (número telefónico 088) para realizar denuncias anónimas, como la base para la prevención y persecución de los delitos.

En consecuencia, estaríamos ante la comunicación institucional con fines educativos para la denuncia ciudadana. Por tanto,

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

dicha propaganda gubernamental no vulnera los principios de equidad e imparcialidad, al haberse transmitido durante la fase de campaña electoral y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, dentro del pasado proceso electoral local de Nayarit, al tener fines informativos, educativos y orientación social, ya que dio a conocer a la ciudadanía un mecanismo para realizar denuncias anónimas y generar confianza en su utilización, para fomentarla.

Sobre la base de todo lo expuesto, se considera que conforme con el contexto en el que ocurrió la difusión del promocional denunciado, el mismo encuadra dentro de los supuestos de excepción previstos para la obligación de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral.

Ello, porque no se advierte que su difusión trastoque los principios de imparcialidad y equidad rectores de los procesos electorales y en consecuencia, pueda influir en las preferencias electorales.

### **Efectos.**

Se debe revocar la resolución reclamada, dejando sin efecto jurídico tanto la determinación acerca de la responsabilidad atribuida a los recurrentes como las sanciones impuestas a los sujetos denunciados.

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

Al quedar establecido que la conducta que dio origen al procedimiento especial sancionador no vulnera la normativa invocada por la autoridad responsable y quedar sin efecto jurídico las sanciones impuestas a los recurrentes, es inconducente el estudio de los agravios del partido político Morena, porque parten de la premisa de que existe una conducta infractora y que se debe responsabilizar de ella a un tercer sujeto, por lo cual tales agravios carecen de base a partir de la cual puedan prosperar.

En el mismo sentido, también resulta innecesario el estudio de los restantes conceptos de agravio hechos vales por la concesionaria apelante, toda vez que con el análisis relativo a la naturaleza del promocional objeto de la denuncia, la recurrente ha alcanzado su pretensión.

### **III. RESOLUTIVO**

**PRIMERO.** Se **ACUMULAN** los recursos de apelación SUP-RAP-132/2014 y SUP-RAP-134/2014, al diverso recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-121/2014, debiendo glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos de los recursos acumulados.

**SEGUNDO.** Se **REVOCA** la resolución registrada con la clave **INE/CG141/2014**, aprobada el veintisiete de agosto del año en curso por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

## **SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

**NOTIFÍQUESE; personalmente** a los apelantes; **por correo electrónico**, a la autoridad señalada como responsable, y **por estrados**, a los demás interesados; lo anterior con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 28, 29, párrafos 1, 2 y 3, y 48, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, ante el Subsecretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**



**SUP-RAP-121/2014 Y ACUMULADOS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**GABRIEL MENDOZA ELVIRA**