

**RECURSO DE APELACIÓN.**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-83/2015

**RECURRENTE:** SUBSECRETARIO  
DE NORMATIVIDAD DE MEDIOS  
DE LA SECRETARIA DE  
GOBERNACIÓN

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

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
ALEJANDRO LUNA RAMOS

**SECRETARIO:** RICARDO DOSAL  
ULLOA

México, Distrito Federal, doce de marzo de dos mil quince.

**VISTOS**, para resolver, los autos del recurso de apelación SUP-RAP-83/2015, interpuesto por Andrés Chao Ebergenyi, en su carácter de Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación, a fin de impugnar el Acuerdo INE/CG61/2015, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, denominado *“Acuerdo 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 el proceso electoral federal 2014-2015, los procesos electorales locales coincidentes con el federal, así como para los procesos locales ordinarios y extraordinarios que se celebren en 2015”*; y,

## RESULTANDO

**I. Antecedentes.** De lo narrado por el recurrente y del contenido de las constancias de autos se advierte lo siguiente:

**1. Solicitud para incluir excepciones a las reglas sobre la suspensión de propaganda electoral.** El diecinueve de diciembre de dos mil catorce y el cinco de enero del presente año, el Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación, mediante oficios SNM/057/2014 y SMN/02/2015 pidió al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que las solicitudes de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal se incluyeran dentro de las excepciones a las reglas sobre suspensión de propaganda gubernamental, a que se refiere el artículo 41, base III apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**2. Acuerdo impugnado.** En sesión extraordinaria del dieciocho de febrero de dos mil quince, celebrada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, fue emitido el Acuerdo INE/CG61/2015, denominado *“Acuerdo 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 el proceso electoral federal 2014-2015, los procesos electorales locales coincidentes con el federal, así como para los procesos locales ordinarios y extraordinarios que se celebren en 2015”*.

**3. Notificación a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.** El veintisiete de febrero del

presente año la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos notificó a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación el oficio INE/DEPPP/DE/DAI/0879/2015; oficio por el que se notificó que el Acuerdo INE/CG61/2015 antes referido había sido aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**II. Recurso de apelación.** El tres de marzo, Andrés Chao Ebergenyi, en su carácter de Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación, interpuso recurso de apelación ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral a efecto de impugnar el referido Acuerdo INE/CG61/2015.

**III. Trámite.** La autoridad señalada como responsable tramitó la demanda correspondiente y las remitió a este órgano jurisdiccional con las constancias que integran cada expediente y el informe circunstanciado atinente.

**IV. Turno.** El nueve de marzo de este año, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, dictó el acuerdo en el que ordenó integrar el expediente SUP-RAP-83/2015 con las constancias correspondientes y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**V. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda y, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución.

**C O N S I D E R A N D O**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, 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), 45, inciso b), fracciones I, II y IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por el Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación, que controvierten un acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través del 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 el proceso electoral federal 2014-2015, los procesos electorales locales coincidentes con el federal, así como para los procesos locales ordinarios y extraordinarios que se celebren en 2015.

**SEGUNDO. Presupuestos procesales.** Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13, 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:

**1. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, y en ella se hace constar el nombre del

recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; 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; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto los nombres, como las firmas autógrafas de quienes promueven en representación de los partidos recurrentes.

**2. Oportunidad.** El acuerdo impugnado fue notificado a la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación mediante oficio INE/DEPPP/DE/DAI/0879/2015, el día veintisiete de febrero del año en curso, por lo que el plazo legal de cuatro días que tenían para impugnar transcurrió del día siguiente veintiocho de febrero al tres de marzo del mismo año. Por tanto, si la demanda fue presentada el día tres de marzo del año en curso, es evidente su presentación oportuna.

**3. Legitimación y personería.** La legitimación para promover el recurso de apelación, conforme a lo previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, especialmente en sus artículos 40, 41, 42, 43, 43 Bis y 45, está determinada y delimitada por las reglas siguientes:

1. Los partidos políticos o agrupaciones políticas, con registro ante el Instituto Federal Electoral, lo pueden promover, por conducto de sus representantes legítimos, para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión o bien los actos y resoluciones de cualquiera de los órganos del

Instituto Federal Electoral que no sean impugnables mediante el recurso de revisión.

**2.** Los partidos políticos, por conducto de sus representantes legítimos; los ciudadanos, por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna; las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, por conducto de sus representantes legítimos; las demás personas físicas o morales, por su propio derecho o por medio de sus representantes legítimos, según corresponda, así como los dirigentes, militantes, afiliados, adherentes o simpatizantes de un partido político nacional; todos con la finalidad de impugnar la determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**3.** Los partidos políticos que estén en período de prevención o en liquidación, por conducto de sus representantes legítimos, así como las personas físicas o jurídicas que se ostenten como acreedores del partido político en liquidación, por su propio derecho o por conducto de sus representantes, cuando se impugnen actos o resoluciones del Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, que ponga fin al procedimiento de liquidación o que se emitan durante el procedimiento respectivo, que causen una afectación sustantiva al promovente.

**4.** Los partidos políticos, por conducto de sus representantes legítimos, si se trata de impugnar el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a

la Comisión Nacional de Vigilancia, así como al Consejo General, ambos del Instituto Federal Electoral, respecto de las observaciones hechas por los mismos institutos políticos, a las listas nominales de electores, conforme a lo previsto en las disposiciones aplicables del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Conforme a lo expuesto, se advierte que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no prevé expresamente que sujetos como el Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación tengan legitimación para promover recurso de apelación contra autoridad administrativa electoral federal, a fin de controvertir resoluciones distintas a las de determinación o aplicación de sanciones.

En el caso el Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación controvierte el Acuerdo INE/CG61/2015 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral denominado *“Acuerdo 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 el proceso electoral federal 2014-2015, los procesos electorales locales coincidentes con el federal, así como para los procesos locales ordinarios y extraordinarios que se celebren en 2015”*; cuestión de la que en principio la ley no le otorga legitimación para promover el recurso de apelación.

No obstante lo anterior, esta Sala Superior considera que el Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación, sí está legitimado para promover el recurso de

apelación, a fin de controvertir el aludido acuerdo del Instituto Nacional Electoral. Lo anterior en atención a los siguientes razonamientos:

Los artículos 27, fracción XXIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 34, párrafo primero, fracciones XI y XVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación son al tenor siguiente:

**Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

**Artículo 27.-** *A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

...

**XXIX,.** *Formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información, así como orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal;*

**Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación**

**ARTÍCULO 34.-** *La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía tendrá las siguientes atribuciones:*

...

**XI.** *Vigilar, con la participación que corresponda a otras dependencias, que la transmisión de programas de radio y televisión, así como la exhibición o comercialización de películas o de cualquier otra forma de presentación con fines educativos y culturales se apeguen a los criterios que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias;*

...

*XVI. Proveer lo necesario para el uso del tiempo que corresponda al Estado en las estaciones de radio y televisión;*

...

De los numerales antes transcritos se advierte lo siguiente:

- La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía tiene, entre otras atribuciones, vigilar, junto a otras dependencias, que la transmisión de programas de radio y televisión con fines educativos y culturales se apeguen a los criterios que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias, y

- La Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía debe proveer lo necesario para el uso del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión.

En ese sentido, es conforme a Derecho concluir que el recurrente está legitimado para promover el recurso de apelación que se resuelve, a fin de controvertir el Acuerdo INE/CG61/2015 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral denominado "*Acuerdo 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 el proceso electoral federal 2014-2015, los procesos electorales locales coincidentes con el federal, así como para los procesos locales ordinarios y extraordinarios que se celebren en 2015*".

Lo anterior en virtud de que la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, unidad que se encuentra adscrita a la Subsecretaría de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación y que tiene el deber jurídico de

conducir las políticas en materia de comunicación social del Gobierno Federal, con fundamento en la normativa transcrita.

Por tanto, si el citado acuerdo INE/CG61/2015 guardan relación la propaganda gubernamental, es conforme a Derecho considerar que, no obstante que no esté expresamente previsto como sujeto que puede interponer recurso de apelación, a juicio de esta Sala Superior, las personas físicas que ostentan la calidad de servidor público, así como las dependencias de gobierno, que tienen dentro de sus deberes verificar el contenido de la propaganda gubernamental, están legitimados para controvertir actos relativos a la difusión de este tipo de propaganda.

**En este contexto, también es evidente que tienen interés jurídico para ocurrir en recurso de apelación,** por las razones y fundamentos antes expuestos.

Similar criterio se estableció al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-164/2012 como SUP-RAP-54/2012 y sus acumulados.

Finalmente, debe mencionarse que el licenciado Andrés Chao Ebergenyi, en su carácter de Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación acredita su personería con copia certificada de su nombramiento como Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación, otorgado por Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, misma que la autoridad responsable reconoce en su informe circunstanciado. De ahí que tenga personería suficiente para representar a la Secretaría de Gobernación.

**4. Definitividad.** El requisito en cuestión 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.

En este orden de ideas, al tener por acreditados los supuestos de procedibilidad señalados y sin que este órgano jurisdiccional advierta la existencia de alguna causa que genere la improcedencia de los medios de impugnación que se resuelven, lo conducente es analizar y resolver el fondo de la problemática planteada.

**TERCERO. Acuerdo impugnado y agravios.** De conformidad con el principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir el acto impugnado y las alegaciones formuladas por el recurrente, máxime que se tienen a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis.

En este contexto, debe mencionarse que del escrito de demanda del recurso de apelación que se analizan se advierte que el recurrente hace valer diversos conceptos de agravio, relacionados con los temas siguientes:

- El acuerdo impugnado resulta ilegal, en virtud de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral omitió fundar y motivar de forma exhaustiva la resolución consistente en no incluir dentro de los supuestos de excepción a que se refiere el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución Federal la campaña para la difusión del Nuevo Sistema de

Justicia Penal de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación.

- El Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal tiene una naturaleza especial, pues su origen encuentra su fundamento en el artículo noveno transitorio del “Decreto” por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución federal publicado el dieciocho de junio de 2008; decreto por el que se ordenó crear una instancia de coordinación integrada por representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para establecer una política y coordinación nacional, para implementar en los tres órdenes de Gobierno el Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio.

Por lo antes señalado es de concluirse que se trata entonces de un ente conformado por los tres Poderes de la Unión y el sector social y académico que no depende de una Institución Gubernamental en específico, en consecuencia, debe entenderse que los actos del referido Consejo de Coordinación no pretenden favorecer postura política alguna o influenciar a la población respecto de alguna preferencia política y mucho menos exponer logros de la administración pública o alguna promoción de la imagen de funcionarios públicos.

- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral se limitó a señalar que la campaña de “Implementación

del Sistema de Justicia Penal” no guarda relación con servicios educativos, sin embargo, omite analizar dicha circunstancia de conformidad con el derecho fundamental de educación previsto en nuestra Constitución; omisión que de haber efectuado la interpretación que le impone el artículo 1° de dicho Máximo Ordenamiento, habría llegado a la conclusión de que la campaña en comento actualiza los supuestos de excepción previstos en el artículo 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución.

Lo anterior en virtud de que la misma persigue fines informativos y de orientación social, que brindan educación a la población en materia de diversos derechos fundamentales como el derecho de impartición y acceso a la justicia, derecho de presunción de inocencia, derecho de un debido proceso, previstos en los artículos 17 y 20 constitucionales.

- El Acuerdo que por esta vía se apela resulta ilegal, en virtud de que perdió de vista que la campaña de “Implementación del Sistema de Justicia Penal” se traduce en información tendiente a lograr una formación en materia de cultura de legalidad; cuestión que evidencia que el objetivo de la campaña que nos ocupa es la educación de los ciudadanos en torno al conocimiento e importancia de la implementación del sistema de justicia penal.

- La Campaña de “Implementación del Sistema de Justicia Penal” tiene por objeto brindar herramientas a la sociedad en general en cuanto a la reforma constitucional relativa al proceso penal, consistente en que éste será acusatorio y oral y se regirá por los principios de publicidad, contradicción, continuidad e inmediación, cuyo objeto será el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.
- Las campañas relacionadas con la difusión de la implementación y operación del Sistema Penal Acusatorio son indispensables para la población a fin de entender los principios y etapas del Sistema Procesal Penal Acusatorio, los beneficios que de él derivan y así, llegado el caso, poder acceder a un sistema de impartición de justicia pronta completa e imparcial, en el que se garantizarán sus derechos y se le reparará el daño.
- Es sustancial que la ciudadanía conozca que en la mayor parte de las entidades se extenderá o en su caso se aplicará el Nuevo Sistema de Justicia durante 2015 y cambiarán todos los procesos de procuración, administración e impartición de justicia. Por ello todo el sistema penal será diferente y es preciso que las personas estén enteradas para evitar

incomprensión, rechazo e inconformidad social con el nuevo sistema de derechos y acceso a la justicia.

- Los materiales que integran la campaña que nos ocupa, se construyeron explícitamente bajo el propósito de evitar que influyeran de modo directo o indirecto en las preferencias electorales. Lo anterior en razón a que son en ese sentido neutros, transversales pues están alienados al Código Nacional de Procedimientos Penales que rige un mismo procedimiento penal para toda la República y dan a conocer los derechos humanos de los justiciables que se desprenden de la Constitución, salvaguardando los principios de imparcialidad y equidad rectores del proceso comicial.
- La implementación del Sistema de Justicia Penal no hace alusión a frases, imágenes, voces y/o símbolos que impliquen promoción personalizada de un servidor público y no constituye difusión de un logro de gobierno además tampoco incluye referencias o logotipos de ningún nivel de gobierno.

**CUARTO. Estudio de Fondo.** La *litis* del presente asunto se centra en determinar si lo resuelto por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el considerando número 25 del Acuerdo INE/CG61/2015, referente a la determinación de no incluir la campaña de la Secretaria Técnica del Consejo de Coordinación para la *“Implementación del Sistema de Justicia Penal”* es conforme a Derecho.

Por tal motivo, el presente estudio se circunscribe a analizar si la campaña de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la “Implementación del Sistema de Justicia Penal” puede considerarse dentro de los supuestos de excepción previstos en la normativa electoral, precisamente, para poder transmitirse en dicho periodo.

Esta Sala Superior considera que los planteamientos del recurrente son **sustancialmente fundados** y suficientes para revocar en la materia de la impugnación la resolución reclamada.

En este sentido, se considera que, atendiendo a las circunstancias que rodean la difusión de la campaña vinculada con la “Implementación del Sistema de Justicia Penal”, es posible concluir que la misma tiene por objeto la difusión de aspectos básicos de la cultura de legalidad y está encaminada a brindar seguridad jurídica a la población, pues busca concientizar a la sociedad de las características del nuevo sistema de justicia penal con motivo del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, la campaña para la “Implementación del Sistema de Justicia Penal” debe considerarse como un tipo de comunicación institucional, cuyo objeto es la difusión de la cultura de legalidad y el fortalecimiento de la seguridad jurídica de la población, al estar encaminada a la concientización de las

característica del nuevo sistema de justicia, a raíz de la citada reforma constitucional del dieciocho de junio de dos mil ocho. Por tal motivo, en concordancia a lo expuesto por el recurrente dicha propaganda gubernamental no vulnera los principios de equidad e imparcialidad y entra en los supuestos de excepción del artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, para analizar los tipos propaganda gubernamental que puede difundirse durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial es necesario analizar lo establecido en 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 los cuales textualmente señalan 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.- [...]**

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;

[...]

La normatividad transcrita 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.

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
- 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.

Una vez descrito el contexto normativo que regula la propaganda gubernamental que se puede difundir durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral es necesario determinar si la campaña para la “Implementación del Sistema de Justicia Penal” encuadra en los supuestos normativos de excepción.

En este sentido debe mencionarse que esta Sala Superior ha sostenido<sup>1</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>1</sup> Sentencias emitidas en los recursos de apelación: SUP-RAP-123/2011 y SUP-RAP-124/2011 acumulados, así como SUP-RAP-474/2011.

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

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

Por tal motivo, 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) en ningún caso podrá tener carácter electoral, por lo cual 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. Asimismo, 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.

En este contexto y una vez vislumbrada la razón de ser de las limitantes de contenido de la propaganda gubernamental, es posible concluir que no toda la propaganda gubernamental está proscrita y sólo lo estará aquélla 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 gubernamental, atendiendo a dos aspectos objetivos: su contenido y a la temporalidad de su difusión; razón por la cual

no debe 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 que se pueda influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de determinado partido político o candidato. Ello 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 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.

Es en este contexto es que se debe entender la razón por la que por el legislador 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.

Así 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>2</sup>.

**Valoración de la campaña de Implementación del Sistema de Justicia Penal.**

Conforme con el contexto antes descrito se estima que la campaña de “Implementación del Sistema de Justicia Penal” reúne los parámetros suficientes para ser considerada como aquella que puede transmitirse en periodos de campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral.

---

<sup>2</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.

Lo anterior, porque atendiendo a la importancia que implica la necesidad de implementación del decreto de reforma constitucional del dieciocho de junio de dos mil ocho, por el que se dio origen a un sistema de justicia penal de corte acusatorio y es imperante brindar seguridad jurídica a la población al ser necesario concientizarla de las nuevas características de este nuevo sistema de justicia penal.

En efecto, debe subrayarse que ante la magnitud y trascendencia que implica transitar de un sistema mixto o inquisitivo a un sistema acusatorio su implementación no sólo requiere que la misma sea conocida por los actores directamente involucrados en la impartición de justicia, sino que es esencial para el éxito de esta reforma constitucional al sistema penal acusatorio sea ampliamente difundida en toda la sociedad mexicana. Lo anterior para así fomentar un cambio en la percepción social de la cultura jurídica y de legalidad en el Sistema Penal Mexicano.

En este contexto, resulta lógico que el gobierno entendido este como los tres poderes de la Unión, a través de diversas instancias públicas, busquen implementar programas y acciones, encaminadas a dar a conocer las características y diferencias del nuevo sistema penal acusatorio. Ello en razón a que no sólo es trascendental facilitar la comprensión del nuevo sistema penal acusatorio, sino que es imperante que estos programas de concientización tengan la mayor difusión posible, ya que la magnitud del cambio y el correspondiente éxito del nuevo sistema penal acusatorio en buena parte

depende de su familiarización entre la sociedad a la mayor brevedad posible.

En concordancia con lo anterior, debe subrayarse que una cuestión de importancia a la luz de la campaña de “Implementación del Sistema de Justicia Penal” es la temporalidad para la consolidación total del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, pues durante 2015 en la mayor parte de las entidades se extenderá o en su caso se aplicará tal nuevo sistema por lo que cambiarán todos los procesos de procuración, administración e impartición de justicia. Por tanto, el sistema penal será diferente y es preciso que la ciudadanía en su conjunto esté enterada del nuevo sistema de derechos y acceso a la justicia para así evitar incomprensión, rechazo e inconformidad social contra el mismo.

En este orden, la campaña de “Implementación del Sistema de Justicia Penal” está amparada dentro de las excepciones previstas en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la misma cumplen la función de difundir aspectos básicos de la cultura de legalidad y está encaminada a brindar seguridad jurídica a la población al buscar concientizarla de las características del nuevo sistema de justicia penal.

Igualmente, debe subrayarse que la presente campaña además de ser indispensables para la población, por la materia y magnitud del cambio que implica, también se debe ajustar a los lineamientos respectivos; esto es que tiene y tendrá que mantener un carácter institucional absteniéndose 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 otro lado, se estima que dichas campañas tienen una naturaleza educativa y de promoción de la seguridad jurídica de la población, a partir del concepto integral que en torno a la educación que proporciona el artículo 3º de la Constitución General de la República. Por tales motivos se actualizan como supuestos de excepción a la suspensión de la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental.

Por tales motivos debemos subrayar que la presente transición hacia un sistema penal acusatorio de conformidad con lo señalado en los artículos 1º, 3º y 7º de nuestra Constitución Federal, exige que comprender que el derecho a un tutela judicial efectiva exige que la materialización en un política educativa encaminada a asegurar una formación cívica mínima de los ciudadanos para la plena consciencia de sus derechos a la luz del nuevo sistema penal acusatorio.

En este respecto debe enfatizarse que la citada campaña de implementación del Sistema de Justicia Penal pretende lograr una formación en materia de cultura de legalidad, busca dar seguridad jurídica a la población al dar a conocer las

características de este nuevo sistema de justicia. Lo anterior pues tal campaña brinda herramientas a la sociedad en general en cuanto a la reforma constitucional relativa al proceso penal, consistente en que éste será acusatorio y oral; se regirá por los principios de publicidad, contradicción, continuidad e inmediación cuyo objeto será el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.

En el caso, el recurrente afirman que dicha campaña forma parte de una estrategia tendente a fomentar la cultura de 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 o exclusiva en dentro alguna región del territorio mexicano.

Por tanto, se estima que la campaña de “Implementación del Sistema de Justicia Penal”, cumple con los parámetros para ser considerada dentro de las excepciones constitucionales para difundir propaganda gubernamental, pues tiene un carácter institucional con fines informativos, educativos y de seguridad jurídica orientado a concientizar a la sociedad en sus conjunto de las características de nuevo sistema penal acusatorio.

Además, es de destacar, nuevamente, que de la propia propaganda gubernamental analizada, no se advierte expresiones o frases que pudiera considerarse que exaltan la eficiencia de algún programa público o funcionario, ya que en momento alguno se señalan datos, cifras o porcentajes de

disminución de la tasa criminal, a raíz de la implementación del nuevo sistema penal acusatorio.

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 dar seguridad jurídica a la población mediante la concientización de los características del nuevo sistema penal acusatorio en nuestro país.

En consecuencia, estaríamos ante la comunicación institucional con fines educativos para la difusión de la cultura de la legalidad y la seguridad jurídica de a través de la concientización del referido nuevo sistema de justicia penal. Por tanto, dicha propaganda gubernamental no vulnera los principios de equidad e imparcialidad, al permitir que sea transmitido durante la fase de campaña electoral y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral. Lo anterior al tener fines informativos, educativos y orientación social, ya que está orientado a dar a conocer a la ciudadanía de las

características y consecuencias que conlleva la implementación del nuevo sistema penal acusatorio.

Sobre la base de todo lo expuesto, se considera que la difusión de la multicitada campaña, 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.** En consecuencia y ante lo fundado de los diversos agravios que han quedado precisados en el cuerpo de la presente ejecutoria, lo procedente es ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que modifique el Acuerdo impugnado, en el sentido de insertar en el listado de excepciones establecidas en dicho acuerdo, la relativa a la campaña de “Implementación del Sistema de Justicia Penal”

Por lo expuesto y fundado se:

## **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que modifique el Acuerdo impugnado, en términos de

lo establecido en el apartado de efectos de la última parte de esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE, personalmente**, al recurrente en el domicilios señalado en sus demanda; por **correo electrónico** a la autoridad responsable, con copia de este fallo, y por **estrados** a los demás interesados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29 y 48, párrafo 1, incisos a) y b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y 110 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes a la autoridad responsable y archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los señores Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN**

**CONSTANCIO CARRASCO**

**ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**DAZA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN  
FUNCIONES**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**