

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-823/2015

**ACTOR: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL**

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

**MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR**

**SECRETARIADO: BEATRIZ
CLAUDIA ZAVALA PÉREZ, JUAN
GUILLERMO CASILLAS GUEVARA,
MAURICIO I. DEL TORO HUERTA,
OMAR ESPINOZA HOYO Y RAMIRO
IGNACIO LÓPEZ MUÑOZ**

México, Distrito Federal, a veintitrés de diciembre de dos mil quince.

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 **CONFIRMAR** el Acuerdo INE/CG1081/2015 de dieciséis de diciembre de dos mil quince, aprobado por el 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 extraordinario en el Estado de Colima”*, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Jornada electoral. El siete de junio del año que transcurre, se llevó a cabo la jornada electoral para elegir entre otros, al Gobernador del Estado de Colima.

2. Cómputo estatal, declaración de validez y entrega de constancia de mayoría. El catorce de junio de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima realizó el cómputo estatal de la elección antes referida, declaró la validez de la misma y expidió la constancia de mayoría y validez a José Ignacio Peralta Sánchez, candidato postulado por la Coalición integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza.

3. Nulidad de la elección. Con motivo de sendas impugnaciones relacionadas con la validez de la elección de mérito, el veintidós de octubre de dos mil quince, la Sala Superior de este Tribunal Electoral resolvió los expedientes **SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015, acumulados**, en el sentido de, entre otras cuestiones, declarar la nulidad de la elección de Gobernador de Colima, vinculando al Congreso de Colima a convocar a elección extraordinaria e instruyendo al Instituto Nacional Electoral para la organización de dicha elección.

4. Convocatoria. El cuatro de noviembre, el Congreso de Colima emitió la convocatoria para la celebración de la elección extraordinaria de Gobernador en dicha entidad.

5. Inicio del proceso electoral extraordinario. Mediante acuerdo de once de noviembre, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹ aprobó el plan y calendario integral para la elección extraordinaria de Gobernador en Colima.

Conforme a dicho acuerdo, el inicio del proceso electoral extraordinario fue el propio once de noviembre de dos mil quince, la campaña se llevará a cabo del diez de diciembre de dos mil quince al trece de enero de dos mil dieciséis, y la jornada electoral deberá tener verificativo el diecisiete de enero de dos mil dieciséis.

6. Acuerdo impugnado. El dieciséis de diciembre del año en curso, el Consejo General aprobó el 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 extraordinario en el Estado de Colima*", identificado con la clave INE/CG1081/2015.

7. Recurso de Apelación. El veintidós de diciembre de dos mil quince, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General, interpuso recurso de apelación en contra del acuerdo precisado en el punto inmediato anterior.

8. Recepción y turno. Recibido el medio de impugnación en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-**

¹ En adelante Consejo General o Consejo responsable

823/2015, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar.

9. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó y admitió a trámite el medio de impugnación y, al no haber diligencia pendiente de realizar, declaró cerrada la instrucción.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²; 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral³, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, en contra de un acuerdo emitido por un órgano central del Instituto Nacional Electoral.

2. PROCEDENCIA. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción III; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de medios, en razón de lo siguiente:

² Con posterioridad Constitución o Constitución federal

³ En lo subsecuente Ley de Medios

2.1. Forma. Se tiene por cumplido, ya que la demanda se presentó por escrito, ante la autoridad señalada como responsable, se hace constar el nombre del recurrente y la firma autógrafa de su representante, el domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; asimismo, se mencionan los hechos y agravios que el apelante aduce le causa el acuerdo impugnado.

2.2. Oportunidad. El presente recurso fue interpuesto oportunamente, toda vez que, conforme a lo señalado con el apelante, el engrose del acuerdo impugnado le fue notificado el dieciocho de diciembre del año en curso y la demanda se presentó el veintidós de diciembre siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días establecido para tal efecto.

2.3. Legitimación y personería. Dicho requisito se encuentra satisfecho plenamente, pues el recurso de apelación que se analiza fue interpuesto por un partido político con registro nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo responsable, tal como lo reconoce éste al rendir su informe circunstanciado.

2.4. Interés jurídico. El apelante tiene interés jurídico para acudir ante esta instancia, pues aduce que el acuerdo impugnado vulnera en su perjuicio el principio de equidad que debe regir en el proceso electoral extraordinario que se está llevando a cabo en el Estado de Colima, y considera que en la presente vía se pueden resarcir los principios vulnerados.

2.5. Definitividad. El acuerdo impugnado es definitivo y firme, toda vez que no existe medio impugnativo que deba agotarse

antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional.

3. SÍNTESIS DE AGRAVIOS

El partido político cuestiona la validez constitucional del acuerdo impugnado en particular de su *Punto de Acuerdo Cuarto* en el cual se establecieron las campañas institucionales 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 General de la República, 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 la normativa aplicable.

El recurrente hace valer como agravio que con la aprobación del acuerdo impugnado se vulneran los principios de certeza y legalidad al realizar una “inadecuada interpretación a las excepciones contempladas en la Constitución y por ello se permite que programas carentes de esencia educativa y de salud puedan realizar una difusión en el periodo de prohibición contemplado dentro del marco de un proceso electoral extraordinario”, como en el Estado de Colima, en que las campañas electorales son más cortas que en los procesos ordinarios y por tanto “no podríamos pensar que la suspensión

a la difusión [de propaganda gubernamental] pueda generar una afectación”.

En concepto del recurrente, si se confirma la validez del acuerdo “se dejarían de observar las condiciones que propiamente llevaron a la anulación de la elección para Gobernador en el Estado de Colima” siendo que la autoridad está obligada a “realizar un estudio y análisis más exhaustivo de los programas que se pusieron a su consideración con el fin de establecer con certeza cuáles son los que cumplen con las condiciones idóneas para ser considerados como casos de excepción, siendo que en el acuerdo el Consejo responsable *“realiza una valoración subjetiva sin ningún análisis o justificación previa es decir sin que se conozcan las bases y alcances de los programas a los que se les pretende permitir su difusión, y que los mismos guarden los principios de equidad e imparcialidad, sino que los mismos son dirigidos a núcleos poblacionales específicos”*.

El partido recurrente sustenta sus afirmaciones en la jurisprudencia 18/2011, con rubro **PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.**

4. MARCO JURÍDICO APLICABLE AL TEMA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN LOS PROCESOS ELECTORALES

El artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es del tenor siguiente:

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. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

[...]

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.**

[...]

En congruencia con esta disposición constitucional, el artículo 209, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé:

Artículo 209

1. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la 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.**

[...]

De las trasuntas disposiciones normativas se advierte, que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales, federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, se debe suspender la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental de los poderes federales y estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

Tal imperativo constitucional y legal no es absoluto, ya que el legislador extraordinario previó excepciones, consistentes en que se difundan, en ese periodo prohibido:

- Las campañas de información de las autoridades electorales.
- Las relativas a servicios educativos.
- Las atinentes a los servicios de salud.
- Las necesarias para la protección civil, en casos de emergencia.

La prohibición de difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de campaña electoral hasta la conclusión de la jornada respectiva, en los procesos electorales federales y locales, tuvo como finalidad evitar que tal difusión pudiera influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o candidato,

SUP-RAP-823/2015

en tanto el sistema democrático mexicano ha sido diseñado para que los poderes públicos, los órganos de los tres niveles de gobierno y cualesquiera otro ente público, observen una conducta imparcial en las elecciones.

Las reformas electorales de dos mil siete y dos mil ocho, se basaron en la necesidad de prever un marco normativo en materia de medios de comunicación social, con el objeto de salvaguardar los principios de imparcialidad y de equidad, rectores de la materia electoral

En dichas reformas se incorporó el deber jurídico de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas electorales, hasta la conclusión de la jornada electoral, para evitar que esa propaganda beneficiara o perjudicara a un partido político o candidato, o pudiera influir en la ciudadanía, dada la calidad específica de poder de mando respecto de los gobernados.

Sobre el particular, cabe exponer que en la aludida reforma se advirtió la necesidad de excluir de la citada prohibición, aquéllos casos específicos que por su naturaleza, en principio, no tienden a influir en las preferencias electorales y por tanto, de vulnerar los principios de imparcialidad y equidad, rectores de la materia electoral; de ahí que con apoyo en lo previsto en los artículos 3º, 4º, 26 y 28 de la Constitución se exceptuaron 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.

Criterios interpretativos sustentados por este Sala Superior

SUP-RAP-823/2015

Al resolver los diversos recursos de apelación SUP-RAP-57/2010, SUP-RAP-123/2011, SUP-RAP-124/2011, SUP-RAP-474/2012 y SUP-JRC-563/2015, esta Sala Superior ha establecido que los componentes reconocidos de la propaganda gubernamental, se delimitan a partir del **contenido** y la **temporalidad** de dicha propaganda.

Así sostuvo que, 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.

Expuso en tales precedentes que 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. A partir de la interpretación funcional de los numerales 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo y 134, penúltimo párrafo, sostuvo que debe darse significación a la propaganda gubernamental, atendiendo a dos aspectos objetivos, a su contenido y a la temporalidad de su difusión, y no entenderse la redacción del primer precepto,

SUP-RAP-823/2015

en su apartado C, segundo párrafo, como una proscripción o prohibición general, a la cual pudiera a *priori* llevar una interpretación restrictiva y literal. Por ende, concluyó 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, 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, dado que la última reforma electoral tuvo como origen precisamente la necesidad de fijar un nuevo marco normativo, para salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad rectores de dichos procesos comiciales.

Con base en lo anterior, surgió la jurisprudencia 18/2011 de rubro: PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD, en la cual se establece que la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político o candidato, atento a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral, por lo que los supuestos de excepción a que se refieren ambos

preceptos jurídicos, deberán colmar los mencionados principios, dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Calificación del agravio

El partido basa su impugnación en la falta de exhaustividad en el análisis que llevó a cabo el Consejo responsable respecto a las campañas, al no considerar el contexto específico de la elección extraordinaria en el Estado de Colima, así como las razones que llevaron a la anulación de la elección ordinaria de Gobernador, siendo que, en concepto del recurrente, as campañas consideradas dentro de la excepción a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental carecen de esencia educativa y de salud.

Este órgano jurisdiccional considera **INFUNDADOS** e **INOPERANTES** los agravios hechos valer por el recurrente, porque el Consejo responsable sí hizo un análisis particular de cada una de las campañas publicitarias que se detallan en el acuerdo impugnado, por lo que resulta falso que haya hecho una “valoración subjetiva sin ningún análisis o justificación previa” y porque el partido recurrente no concretiza las razones por las cuales dichas campañas no encuadran en las excepciones justificadas por el Consejo responsable.

Lo anterior se advierte no sólo del análisis de lo argumentado por el Consejo General respecto de las campañas incluidas en

SUP-RAP-823/2015

la excepción constitucional, sino también del hecho de que de las diferentes campañas respecto de las cuales se solicitó la opinión del Instituto Nacional Electoral solo ocho fueron incluidas en la excepción, siendo que fueron consideradas como “supuestos no procedentes como excepción” las campañas relacionadas con el Registro Público Vehicular, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Turismo, el Sistema Estatal de Protección Civil, la Secretaría de la Juventud, del Centro Estatal de Prevención de la Violencia y la Delincuencia, Instituto Colimense para la Discapacidad, del Instituto para la Atención de Adultos en Plenitud, de la Secretaría de Salud, el Servicio Estatal de Empleo; así como campañas relativas a las campañas informativas relacionadas con el pago de servicio de agua potable, descuento por pronto pago y en recargos; con el descuento del cien por ciento de recargos y multas por el pago extemporáneo de impuestos sobre tenencia vehicular; la relativa al descuento del pago extemporáneo de la calcomanía vehicular y por renovación anual de dicha calcomanía; y la relativa al pago de impuestos que se aprueba en el paquete fiscal 2016. En todas ellas, la autoridad analizó y justificó la inclusión o exclusión dentro de la excepción a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental durante la campaña electoral, sin que el recurrente precise específicamente si en alguna de aquellas que fueron incluidas existan elementos que permitan considerar que vulneran los principios rectores de la materia electoral, en particular los principios de equidad e imparcialidad, tal como se analiza en el siguiente apartado.

5.2 Razones expuestas por el Consejo General respecto a las campañas que estimó como excepciones a la prohibición

Tocante a las **campañas informativas de la Secretaría de Cultura, relacionadas con las Convocatorias a los “Premios Estatales de Cuento y Poesía”, el “Premio Estatal de Dramaturgia” y a la “Bienal de Pintura Alfonso Michel”**, el Consejo responsable tuvo en consideración que la educación es un concepto global que abarcaba no solo la educación impartida como ejercicio de la actividad docente, sino también otras actividades que buscan activar la educación en el Estado desde diferentes puntos, por lo que los “Premios Estatales de Cuento y Poesía”, al “Premio Estatal de Dramaturgia” y a la “Bienal de Pintura Alfonso Michel” constituían campañas de naturaleza educativa, de acuerdo al concepto integral de educación que establecen los artículos 3° y 4° de la Constitución Federal, cuya difusión garantizaría que más creadores colimenses tengan la oportunidad de conocer y proponer trabajos literarios o artísticos en los certámenes respectivos, cuya difusión no podría realizarse en otro momento, además de que no se consideraba la inserción en medios impresos, ni la contratación de espacios en radio y televisión; habida cuenta que la entrega de premios y difusión de los resultados, se tiene previsto realizarlos el veintiséis de enero y el cinco de febrero de dos mil dieciséis, por lo que su posible difusión se realizaría fuera del periodo de prohibición.

De acuerdo con la información proporcionada por el Secretario General de Gobierno en el Estado de Colima, el Consejo General advirtió que la **campaña del 066 y 089 del Consejo**

Estatal de Seguridad Pública consiste en la difusión de spots de radio y televisión, boletines de prensa y redes sociales de los teléfonos de emergencia 066 y de denuncia anónima 089, para que las personas puedan tenerlos presentes en caso de ser víctimas de algún delito o quieran denunciar alguno.

El Consejo responsable consideró que dicha campaña encuadra dentro de las excepciones previstas en la constitución sobre la prohibición de difundir propaganda gubernamental en tiempos de campañas electorales, y al efecto invocó el criterio de esta Sala Superior sustentado en la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-121/2014 sobre la difusión de un número de emergencia (088 en el Estado de Nayarit).

El Consejo General refirió que esta Sala Superior ha considerado que las campañas relacionadas con políticas criminales relativas a la prevención del delito y de fomento de la denuncia, tienen una naturaleza educativa, a partir del concepto integral que en torno a la educación proporciona el artículo 3º de la Constitución, y pretenden 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; por lo que tales campañas están amparadas dentro de las excepciones previstas en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal, en razón de que cumplen la función de difundir servicios educativos que son indispensables para la población por las materias de que se trata, siempre que se ajusten a los lineamientos respectivos.

En el acuerdo reclamado se expresó, que la **campaña del Instituto Colimense de las Mujeres, para promover los derechos de las mujeres y los de otros grupos vulnerables** consiste en la difusión a través de spots en radio y televisión, boletines de prensa y redes sociales, de información para que las mujeres o cualquier otro grupo vulnerable puedan presentar denuncias cuando sean víctimas de maltrato, o para que la denuncia sea realizada por cualquier persona cuando conozca que alguna mujer se encuentre en esta circunstancia.

El Consejo General consideró que tal campaña se ubica dentro de los supuestos de excepción, toda vez que la promoción de los derechos de las mujeres tienen una naturaleza educativa, lo cual coincide con lo que la Constitución concibe como educación de forma integral, para el conocimiento social y cultural del pueblo, y que tiende a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano; a fin de luchar contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios, fomentando el respeto por la diversidad cultural.

Por tal razón, el Consejo responsable consideró que la campaña del Instituto Colimense de las Mujeres se vincula al concepto de educación a que se refiere el texto constitucional, por lo que encuadra en el supuesto de excepción concerniente a servicios educativos.

Respecto a las campañas **“la última y no vamos”** y **“Sin condón yo no”** de la **Secretaría de la Juventud en el Estado de Colima**, el Consejo responsable destacó que tienen un

SUP-RAP-823/2015

término para su difusión en enero y en julio de dos mil quince respectivamente.

Por lo que hace a la campaña “la última y nos vamos”, justificó que su objetivo consiste en prevenir accidentes ocasionados por manejar bajo los efectos del consumo de alcohol. Por lo que se refiere a “Sin condón yo no”, estableció que busca prevenir y promover la salud reproductiva entre los jóvenes colimenses, así como fomentar la toma de decisiones libres e informadas sobre su salud sexual y reproductiva.

Añadió que de acuerdo con el artículo 3, fracción IV, de la Ley de Salud del Estado de Colima, por educación para la salud se debe entender a la información que tiene por objeto: fomentar en la población el desarrollo de actitudes y conductas que permitan participar en la prevención de enfermedades individuales, colectivas y accidentes; proporcionar a la población los conocimientos sobre las causas de las enfermedades y de los daños provocados por los efectos del ambiente en la salud; y orientar y capacitar a la población en educación sexual, planificación familiar y prevención de accidentes.

Así, con base en esos objetivos estimó que ambas campañas entraban dentro de la excepción a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental, a que se refiere el artículo 41, Base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución.

Para ello, tomó en consideración, por un lado el tema y el objetivo de las campañas, a saber la educación para la salud, en específico sobre el uso del condón, cuyos objetivos son la

salud sexual y reproductiva, y la prevención de accidentes ocasionados por conducir después de consumir alcohol.

También tomó en consideración las fechas en las que sería difundida la campaña “la última y nos vamos”, la cual tiene un término en enero de dos mil dieciséis respectivamente, cuestión que resulta relevante en el análisis si se toma en cuenta que en la época decembrina y en enero, se llevan cabo, mayoritariamente, fiestas tradicionales en virtud de las cuales suele incrementar los riesgos de accidentes vehiculares por el consumo de alcohol.

De igual forma, fundamentó en la Ley de Salud local que está prevista la educación para la salud en la que sus contenidos incluyen, la prevención de accidentes y la salud sexual y reproductiva.

Con relación a las **campañas informativas correspondientes al Instituto Estatal para la Educación de los Adultos y al Desarrollo Integral**, el Consejo General consideró, por lo que respecta al a campaña del Instituto Estatal de Educación de los Adultos, que consistiría en emitir convocatorias, para que los adultos mayores acudan a clases de educación inicial.

Por otro lado, sobre las campañas relacionadas con el Desarrollo Integral de la Familia sostuvo la responsable, estaban destinadas a promover los derechos de los niños, niñas, adolescentes, grupos vulnerables, derechos de los adultos mayores, migrantes, indígenas y jornaleros.

SUP-RAP-823/2015

Asimismo, tomó en cuenta los medios por los que serían difundidos. La primera a través de medios de comunicación, con información o publicidad; y la segunda, únicamente mediante la generación de información, en boletines de prensa y en redes sociales.

Dichas campañas, a juicio de la responsable, tenían fundamento directo la propia Constitución, pues consideró que la norma fundamental concibe a la educación de forma integral, para el conocimiento social y cultural de la población pueblo, y que tiende a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia

Por cuanto hace a las **campañas de la Secretaría de Salud sobre “sensibilización que fomente la cultura del ciudadano de la salud y en general el trabajo informativo de la Secretaría de Salud” “prevención del consumo de sustancias psicoactivas” y “de salud sexual y reproductiva”**, con base en lo establecido en los artículos 4 y 73, fracción XVI de la Constitución y lo resuelto por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-57/2010, el Consejo General determinó, que el concepto de servicios de salud debía entenderse como el conjunto de actividades realizadas para la satisfacción de esa necesidad colectiva de interés público, y que dichas actividades comprenden todos aquellos actos, medios o recursos que son indispensables para la adecuada prestación del servicio, por lo cual, dijo, en modo alguno dicha prestación de servicios se debía reducir a la posibilidad de

recibir atención médica, sino que necesariamente debía abarcar, entre otras cuestiones: la planificación y control de los servicios de atención médica, salud pública y asistencia social; la adopción de las medidas indispensables para la debida prestación de los servicios médicos; la conservación de la salud; la lucha contra enfermedades transmisibles; el combate a epidemias sociales que afecten la salud (como son, el alcoholismo, toxicomanías y otros vicios sociales); la administración de establecimiento de salubridad y asistencia pública; la implementación de programas de apoyo a los servicios de salud; la conducción de políticas en asistencia social, servicios médicos y salubridad, así como la realización de campañas sanitarias y asistenciales, que conlleva la aplicación y administración de recursos materiales y económicos requeridos para la adecuada prestación de los servicios de salud.

Señaló que las campañas referidas se encuadraban dentro de las excepciones previstas en el artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución, porque se generaría información para ser difundida mediante boletines de prensa y en redes sociales, sobre las medidas de higiene, buena alimentación, cuidado de la salud, riesgos sobre el consumo de sustancias psicoactivas y medidas de prevención durante la práctica de relaciones sexuales, así como sobre las medidas de planificación familiar.

Finalmente, respecto a las **campañas realizadas por la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Colima, en el ámbito de Protección**

Civil, relacionadas con **“seguridad en periodo de vacaciones”, “uso de juegos pirotécnicos en periodo navideño” y el “no uso de armas de fuego en la noche de navidad y año nuevo”**, el Consejo General estimó que conforme con el artículo 2 de la Ley de Protección Civil del Estado de Colima, la protección civil comprende el conjunto de acciones encaminadas a salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y su entorno, así como el funcionamiento de los servicios públicos y equipamiento estratégico, frente a cualquier evento destructivo, ya sea de origen natural o generado por la actividad humana, a través de la prevención, el auxilio, la recuperación y el apoyo para el restablecimiento de los servicios públicos vitales, acorde con los objetivos nacionales y el interés general del Estado. Señaló también, que la fracción LVI del artículo 4 de la citada ley define a la protección civil como la acción solidaria y participativa que prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social, con el fin de crear el conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos, para que de manera corresponsable se apliquen las medidas y acciones necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como de sus bienes, la infraestructura y el medio ambiente.

A partir de esos conceptos, el Consejo General consideró que las campañas de difusión en estudio constituían una excepción a la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas, siempre y cuando, en los periodos definidos, surja una situación de emergencia que amerite su difusión. Lo anterior, porque consideró que la difusión de esas campañas

tenía como objetivo informar a la población del estado de Colima acerca de las precauciones que se deben tomar durante el periodo vacacional de invierno, así como los riesgos y consecuencias del uso de juegos pirotécnicos y armas de fuego durante las fiestas decembrinas.

Al respecto, tomó en consideración los medios de difusión que se emplearían en las campañas (spots en radio y televisión, boletines de prensa, diseños gráficos y redes sociales); la finalidad de cada campaña [la primera campaña dar a conocer a los visitantes y turistas las medidas de seguridad que deben seguir durante el periodo vacacional (del diecisiete de diciembre de dos mil quince, al seis de enero de dos mil dieciséis), entre las cuales se encontraban los teléfonos de emergencia, el significado de los colores de banderas colocadas en playas, la disponibilidad de rescatistas; la segunda dar a conocer las medidas para evitar accidentes en el uso de juegos pirotécnicos (no permitir que la niñez los use, no guardarlos en el bolsillo, no lanzarlos a personas, vehículos o viviendas, alejarse del producto cuando se enciende) así como informar sobre los números de emergencia y los daños físicos que se pueden causar, y, la tercera, difundir los riesgos de accidentes y heridos por detonaciones de armas, así como las sanciones previstas en las leyes por el uso de armas. Respecto de estas últimas campañas, consideró también que el periodo de difusión sería del veinte de diciembre del presente año, al tres de enero del próximo año].

Lo expuesto evidencia que respecto a cada una de las campañas, el Consejo General citó el marco jurídico que le

sirvió de base para sustentar su determinación de incluir a las campañas referidas dentro de las excepciones a la prohibición establecida en el artículo 41 Constitucional. También pone de manifiesto, que para definir que tales campañas encuadraban en alguna excepción, el Consejo General valoró el contenido de cada una de las campañas, la temporalidad de la difusión en relación con la necesidad de informar a la ciudadanía sobre el tema de la campaña, así como los medios a través de los cuales se difundirían.

5.3. Conclusión

Conforme con lo anterior, la pretendida ilegalidad del acuerdo impugnado no se acredita, porque como se ha visto, el Consejo General sí realizó el análisis de las campañas de difusión que se pusieron a su consideración y emitió las razones por las cuales consideró que determinados programas admitían ser considerados dentro de los supuestos de excepción previstos en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución, tanto es así, que estimó que solamente 8 (ocho) de los treinta nueve (39) programas que le fueron expuestos por la entidad gubernamental solicitante, podían ubicarse dentro de tales supuestos y, porque el recurrente no concretiza las razones por las cuales estima que dichas campañas no se sitúan en dichas excepciones.

Al respecto es importante destacar, que el acuerdo reclamado responde a la consulta realizada por el Secretario General de Gobierno en el Estado de Colima, acerca de una opinión técnica sobre la propaganda gubernamental que pudiera

considerarse prohibida o no durante las campañas electorales que se llevan a cabo en dicha entidad federativa para la elección extraordinaria de Gobernador.

En este contexto, la respuesta atiende a dicha solicitud de opinión técnica, la cual se basa exclusivamente en la información proporcionada por la entidad gubernamental solicitante y no propiamente en la materialización de la propaganda específica que pudiera ser difundida.

De esa manera, si bien se estimó que ocho (8) clases de propaganda pudieran ubicarse en los supuestos de servicios educativos, de salud, o de protección civil en casos de emergencia, lo cierto es que esta apreciación condicionó expresamente la observancia de los lineamientos y restricciones previstos en el texto de la propia Carta Magna, en la normativa de los Acuerdos INE/CG66/2015 e INE/CG67/2015, así como en el criterio de esta Sala Superior en la Jurisprudencia de rubro: “PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD”⁴.

Es decir, el contenido del acto impugnado solamente implica una opinión técnica sobre qué clases de propaganda pudiera surtir los supuesto de excepción; mas no implica la absolución previa de la probable difusión de la propaganda específica y materializada, ya que esto implica el análisis distinto de un caso

⁴ Publicada en la Compilación Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2013, p. 581.

SUP-RAP-823/2015

concreto de acuerdo con las circunstancias y características de su contenido y difusión, para determinar si una propaganda específica es legal o no a la luz de la normativa aplicable.

Por ende, en los casos concretos que se llegaran a presentar en los que se considere que la propaganda gubernamental exceda la finalidad educativa, de salud y de protección civil en casos de emergencia, en transgresión a los principios de equidad y de imparcialidad durante el proceso electoral extraordinario, las partes estarán en aptitud de instaurar los procedimientos y medios de impugnación previsto en la ley.

No obsta a la anterior conclusión, lo manifestado por el recurrente, en el sentido de que el Consejo General omitió considerar el periodo breve de la campaña, así como la causa por la que se anuló la elección de Gobernador del estado de Colima, pues conforme con lo argumentado, el Consejo responsable atendió los elementos precisados por esta Sala Superior para definir si las campañas se situaban dentro de las hipótesis para ser consideradas como excepción a la prohibición.

En virtud de lo anterior, al resultar **infundados e inoperantes** los agravios expuestos por el recurrente, lo procedente es confirmar el acuerdo impugnado.

III. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** el Acuerdo INE/CG1081/2015, de dieciséis de diciembre de dos mil quince, aprobado por el 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 extraordinario en el Estado de Colima”.

NOTIFÍQUESE, como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el expediente como asunto 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 de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa y el Magistrado Pedro Esteban Penagos López, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

SUP-RAP-823/2015

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO