

PROPAGANDA
GUBERNAMENTAL
DURANTE CAMPAÑAS
ELECTORALES

PATRICIA VILLA BERGER

Nota introductoria
Marcela Elena Fernández Domínguez



45

SERIE COMENTARIOS
A LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL ELECTORAL

**PROPAGANDA GUBERNAMENTAL
DURANTE CAMPAÑAS ELECTORALES**

COMENTARIOS A LA SENTENCIAS
SUP-RAP-57/2010

Patricia Villa Berger

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE
Marcela Elena Fernández Domínguez

342.76539 Villa Berger, Patricia.
V196p

Propaganda gubernamental durante campañas electorales / Patricia Villa Berger; nota introductoria a cargo de Marcela Elena Fernández Domínguez. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

67 pp; + 1 cd-rom.-- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 45)
Comentarios a las sentencias SUP-RAP-57/2010.

ISBN 978-607-708-105-0

1. Propaganda electoral – Regulación. 2. Propaganda gubernamental. 3. Campaña electoral 4. Propaganda política. 4. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México) – Sentencias. I. Fernández Domínguez, Marcela Elena. II. Serie.

SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Edición 2012

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,
teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-105-0

Impreso en México

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dra. Karina Mariela Ansolabehere Sesti

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Eduardo Ferrer Mc-Gregor

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

CONTENIDO

Presentación	9
Nota introductoria SUP-RAP-57/2010.....	13
Propaganda gubernamental durante campañas electorales.....	23

SENTENCIA

SUP-RAP-57/2010	Incluida en CD
-----------------------	----------------

A partir de la reforma constitucional de 2007 se declaró la suspensión de la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental (en sus tres niveles) durante el transcurso de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial. Se exceptúa de esta interrupción de la publicidad estatal: las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

El texto anterior deja un espacio para interpretar qué son y qué comprenden los servicios educativos y los servicios a la salud. Esta indefinición fue aprovechada por las autoridades gubernamentales para continuar realizando proselitismo político durante las campañas electorales.

Por lo que el Consejo General del Instituto Federal Electoral reguló en el Acuerdo 155/2010, sobre el tema de la publicidad oficial durante la jornada electoral. En este acuerdo permitió la publicidad de algunos eventos, programas e información durante las campañas electorales, con la prohibición de que no contenga logotipos o referencias al gobierno federal, estatal o municipal. Este acuerdo fue impugnado por el Partido Nueva Alianza, pues consideraba que no era válida la ampliación por analogía o “evidente beneficio”, lo que conllevaría a una inequidad en las contiendas comiciales que se realizarían (SUP-RAP-57/2010).

Aquí nacen varios de los puntos torales de esta investigación: por un lado, cómo ha sido aprovechado por el gobierno el régimen de excepciones a la propaganda estatal durante la jornada electoral y, por otro lado, el deber que tiene el gobierno de guardar la imparcialidad durante la contienda electoral; mantener la igualdad entre los competidores políticos y, al mismo tiempo, garantizar el derecho de la población a estar informada.

Ante esta situación, la autora tiene a bien señalar de manera primaria cuándo comienza una campaña electoral. Pero, en particular, se ocupa de presentar cuáles fueron los casos de publicidad oficial que contempló el Acuerdo 155.

Al entrar al fondo del asunto la primera excepción que se estudia es el qué se debe entender por “servicios educativos”, en donde Villa realiza una exhaustiva investigación de qué comprenden los servicios educativos y las características que deben poseer.

Posteriormente, advierte que en la sentencia SUP-RAP-57/2010 elaborada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al interpretar la Constitución, también consideraron como “servicios educativos”: 1. La promoción nacional de México y sus centros turísticos; 2. Las campañas de educación para el pago de impuestos; 3. Las campañas de comunicación social del Banco de México, y 4. La campaña de comunicación social relativa a los festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución.

La segunda excepción que se analiza es el rubro relativo a los “servicios de salud” que brinda el Estado. En este apartado se expone cuáles son los “servicios de salud”, conforme a la interpretación que hizo la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de la Ley General de Salud. Además, señala las características que deben tener los servicios de salud y, adicionalmente, advierte de la obligación del gobierno de comunicar a la población de riesgos epidemiológicos, campañas de vacunación, derechos de los usuarios y garantizar la igualdad en el acceso a la salud.

Sobre el tema de qué comprenden los “servicios de salud”, el TEPJF estimó que la propaganda de la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública,

es una campaña que incide en los servicios de salud y que éstos deben entenderse como el conjunto de actividades que se llevan a cabo para la satisfacción de la aludida necesidad colectiva de interés público (SUP-RAP-57/2010).

Para concluir con el tema de las excepciones a la difusión de la obra estatal durante la jornada electoral, se incluyó la publicidad efectuada por medio del “Censo de Población y Vivienda 2010” y del programa radiofónico “La Hora Nacional”. Se exhibe y demuestra que el contenido de sus publicidades contenía evidentes referencias a las actividades que realizaba el Estado.

Por otra parte, este trabajo también presenta el deber estatal de mantener informada a la población de manera permanente, porque la publicidad oficial tiene como fin primario mantener comunicado al pueblo de las actividades del Estado. Sin embargo, esta propaganda mal utilizada, manipulada o censurada por parte del gobierno crea condiciones de favoritismos, manejo de la población, desinformación, etcétera.

Las excepciones a la propaganda estatal durante las campañas electorales han sido utilizadas por el gobierno, para seguir difundiendo sus actividades y logros. Esta investigación nos demuestra fehacientemente que el Estado ha sido parcial en los procesos electorales, creando condiciones de inequidad en la competencia electoral.

En este caso, se observa cómo el aparato estatal ha generado condiciones de inequidad en la contienda electoral, al utilizar las excepciones sobre la publicidad estatal para difundir su mensaje a la ciudadanía.

Este trabajo expone con ahínco de una manera clara, eficaz y tenaz el afán de modificar la conducta de los gobernantes en el tema de la publicidad oficial durante las campañas electorales, y que esto conlleve a una mayor equidad entre los competidores políticos, sin que se conculque o mengüe el derecho a la información de la población.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

*Marcela Elena Fernández Domínguez**

La reforma constitucional en materia electoral de 2007,¹ concretamente en torno al artículo 41 (base III, apartado C, segundo párrafo), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), constituye el marco normativo del actual diseño de comunicación política de los procesos comiciales, tanto federales como locales. En esa norma fundamental se encuentran las “reglas”, procedimientos, alcances y límites de la “información” a la que deben ceñirse en las contiendas electorales del país los poderes públicos, las autoridades y cualquier otro ente público.

Conforme a esta disposición, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el 16 de junio de 2010 el recurso de apelación número SUP-RAP-57/2010, cuyo problema esencial se constriñó sustancialmente a estudiar y determinar las “excepciones” del artículo 41 de la Ley Fundamental que permiten difundir información por entes gubernamentales durante las campañas electorales de los procesos comiciales.

Lo anterior derivó de la impugnación que interpuso el Partido Nueva Alianza en contra del

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el CG601/2009 denominado “Acuerdo

* Secretaría de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Ponencia del magistrado Constanancio Carrasco Daza.

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007. Esta reforma incorporó el deber de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, periodo de reflexión y hasta la conclusión de la jornada electoral, a fin de desterrar las añejas prácticas que se servían de publicidad como la prohibida, con el objetivo de promocionar o perjudicar a un partido político o candidato y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.

del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre 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 de 2010”.

Aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria celebrada el 19 de mayo de 2010.

Antecedentes del caso

- El 16 de diciembre de 2009, en sesión extraordinaria del máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral (IFE) se aprobó el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten las normas reglamentarias sobre 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 de 2010, identificado con la clave CG601/2009.
- El 19 de mayo de 2010, en sesión extraordinaria del mencionado órgano de dirección, se aprobó el acuerdo CG155/2010 mediante el cual se modificó el CG601/2009, en el que, entre otros, se determinó permitir en el periodo de campañas locales, publicidad² emitida por la Lotería Nacional y los Pronósticos para la Asistencia Pública vinculada a la salud; la permanencia de la publicidad informativa de la campaña "Vive México"; la difusión de campañas de educación para el pago de impuestos, mediante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y de los órganos de finanzas de

² Se precisó en el acuerdo que no se debería incluir referencia o logotipos del gobierno federal ni de cualquier nivel de gobierno, ni logros ni planes de programas sociales específicos ni de obra pública, ni tener elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

las entidades federativas; la difusión de campañas de comunicación social del Banco de México —cuyo contenido sea exclusivamente educativo—; del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) —a fin de no obstaculizar las tareas derivadas del levantamiento del Censo General de Población 2010—, y la relativa a los Festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución a conmemorarse en el año 2010 —la cual debía tener carácter absolutamente institucional—. También se especificó que durante la emisión radiofónica denominada "La Hora Nacional" debía suprimirse toda alusión a propaganda de poderes públicos o de cualquier ente público.

- Inconforme con dicho acuerdo, el Partido Nueva Alianza interpuso recurso de apelación. Hizo valer como agravio medular la incorrecta interpretación de las disposiciones constitucionales y legales de la autoridad responsable, al expandir las excepciones a la prohibición de realizar publicidad de entes gubernamentales durante las campañas electorales de los procesos comiciales locales, porque impactarían en los que se llevarían a cabo en el 2010.

Consideraciones de la Sala Superior

El estudio de fondo se constriñó exclusivamente al proceso electoral del estado de Baja California Sur,³ porque el proceso electoral aún no había iniciado.

Se desestimaron los agravios al concluirse que el acuerdo impugnado se ajustaba a derecho, en atención a que la difusión de las campañas analizadas se amparaba en los supuestos de excepción a que aludía la normativa constitucional.

Lo anterior se sustentó en que el párrafo segundo del apartado C, del artículo 41 constitucional establece que, durante el

³ Para las 16 entidades federativas que ya habían iniciado proceso electoral, se actualizó la improcedencia en la aplicación del acuerdo impugnado por extemporaneidad de la demanda.

tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, se debe suspender la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental de los poderes,⁴ con la finalidad de evitar que su difusión influya en las preferencias electorales de los ciudadanos; empero, tal restricción no es absoluta, ya que admite como excepciones la posibilidad de que se continúen difundiendo:

- 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.

Para desentrañar el sentido y la dimensión de las excepciones a la limitación de la propaganda, se consideró necesario en la sentencia, interpretar de manera armónica⁵ los conceptos que derivan de la propia ley fundamental en relación con las excepciones aludidas, a fin de permitir que convivan todas las normas y principios contenidos en la Constitución federal.

Respecto al concepto de “educación” se precisó:

- Comprende los contenidos que tienden a desarrollar todas las facultades del ser humano, fomentar al amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.
- Debe ser democrática⁶ y nacional en cuanto a la necesidad de atender a la comprensión de los problemas, apro-

⁴ Comprende todo tipo de autoridades o cualquier otro ente público, para que observen una conducta imparcial en las elecciones.

⁵ La interpretación extensiva es aquella interpretación que extiende el significado *prima facie* de una disposición, incluyendo en su campo de aplicación supuestos de hecho que según la interpretación literal no entrarían en él. Véase Guastini 1999, 34.

⁶ Considerando a la “democracia” no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

vechamiento de los recursos, la defensa y aseguramiento de la independencia política y económica, así como la continuidad e incremento de la cultura.

- Debe contribuir a la mejor convivencia humana, el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.
- Contempla el acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado, determinándose que tiene a su cargo promover los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa.

Sobre el concepto de “salud” se concluyó:

- Se entiende como el conjunto de actividades que se llevan a cabo para la satisfacción de la necesidad colectiva de interés público y comprenden los actos, medios y recursos que son indispensables para su prestación adecuada.
- La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, además de establecer la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.
- El concepto de la prestación de los servicios de salud, comprende, entre otros aspectos, la posibilidad de recibir atención médica, la planificación y el control también de la salud pública y la asistencia social; la adopción de las medidas que sean indispensables para la debida prestación de los servicios médicos y la aplicación y administración de los recursos materiales y económicos y de los fondos, y el financiamiento que se requieren para ello.

Del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, se argumentó:

- Se prevé que el Estado cuenta con tal sistema, cuyos datos serán oficiales.
- Se integra por el Consejo Consultivo Nacional, los Subsistemas Nacionales de Información y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía —INEGI—. ⁷
- Tiene la finalidad de suministrar a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.
- La responsabilidad de normar y coordinar el referido sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con facultades necesarias para regular la captación, el procesamiento y la publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.
- Corresponde a la ley prever las bases de su organización y funcionamiento, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia.
- Debe contar con una infraestructura de información que contenga, como mínimo, un marco geoestadístico y un Directorio Nacional de Unidades Económicas, el cual, junto con las clasificaciones económicas que formen parte del mismo, son obligatorias para la organización de los registros administrativos de los que se pueda obtener información de interés nacional.

Respecto del Banco Central se precisó:

⁷ Organismo público con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, correspondiéndole elaborar, con la colaboración de las Unidades, los indicadores clave relacionados como mínimo con el sistema de cuentas nacionales, ciencia y tecnología, información financiera, precios y trabajo, a partir de información básica.

- Se estatuye que el Estado tendrá tal instancia, cuyo objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y fortalecer con ello la rectoría del desarrollo nacional.
- Que le corresponde la acuñación de la moneda y la emisión de billetes.
- Regular los cambios con la intervención que corresponda a las autoridades, así como la intermediación y los servicios financieros.

Después de desentrañar la esencia y el contenido de cada uno de los temas anteriores a partir de una interpretación sistemática de las normas constitucionales, se analizaron cada uno de los puntos del acuerdo combatido y se concluyó en los siguientes términos:

- A. Propaganda de la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública. Se trató de una campaña que incide en los servicios de salud al tener por fin la obtención de recursos que deben ser aplicados a los programas de tal rubro, por lo que se consideró dentro del supuesto de excepción de la norma, que mandata suspender la difusión de programas gubernamentales durante los periodos de campaña que se realicen en los procesos electorales.⁸
- B. Promocional nacional “Vive México”. De la campaña emitida por el Consejo de Promoción Turística de México se admitió que se trata de una campaña de naturaleza educativa, a partir del concepto integral de educación que proporciona el artículo 3º constitucional, razón por la que encuadra en el caso de excepción.⁹

⁸ Se precisó que máxime si se tiene en consideración que en el acuerdo reclamado se acotaron los términos en que debía efectuarse la difusión de las campañas al determinarse que bajo ningún concepto podrían incluir logotipos ni referencias a los gobiernos de cualquier orden o nivel.

⁹ También se determinó que no podrán contener logotipos o referencias a los gobiernos federal, estatal, municipal o delegacional.

- C. Campaña de difusión del “Servicio de Administración Tributaria”. Se consideró actualizado el supuesto de excepción previsto en la norma constitucional, porque su objetivo giró en torno al pago de las cargas tributarias para el sostenimiento del Estado, debido a que el concepto de educación de la ley fundamental comprende una formación integral que fomenta la conciencia de la solidaridad, la convicción del interés general de la sociedad, y atiende a la comprensión de los problemas y necesidades del país, es decir, como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico y social.
- D. Campaña de comunicación del “Banco de México”. Las campañas que lleva a cabo este ente en relación con las características y los elementos de seguridad de la moneda y billetes, así como de los servicios relacionados con el canje, depósito, abastecimiento y almacenamiento de éstos, información financiera, tipos cambiarios de la moneda y los servicios de envío de dinero que presta esa institución bancaria, se traducen en educación en materia de economía, que resulta necesaria para la sociedad porque implica información de utilidad, motivo por el cual encuadra en los casos de excepción constitucional.
- E. Campaña del levantamiento del “Censo General de Población 2010”. Los resultados que arroja el levantamiento de los censos poblaciones forman parte del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica para la debida integración de los planes de desarrollo, toda vez que con éstos, el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general, acorde con la información que obtenga de los censos. En esas condiciones, se consideró actualizado el supuesto de excepción previsto en la norma constitucional.

- F. Campaña de comunicación social de los “Festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución”.

Al tratarse de una campaña de fomento de la educación cívica, entre otros valores, a partir del concepto integral que en torno a la educación proporciona el artículo 3° de la Constitución general, se consideró actualizado el caso de excepción constitucional.

- G. Programa radiofónico “La Hora Nacional”.

Se desestimó el alegato de que no encuadraba en los supuestos de excepción, porque no contrariaba las disposiciones constitucionales, toda vez que la estructura de su emisión en modo alguno constituía propaganda gubernamental; aunado a que la autoridad responsable había precisado que durante su programación debía suprimirse toda alusión a propaganda de los poderes públicos o de cualquier ente público y que no podían difundirse en ese espacio *slogans* o cualquier tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno, ni difundirse elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

Finalmente, en la sentencia también se desvirtuó lo expuesto por el partido actor respecto a que de autorizarse la difusión de las campañas contempladas en el acuerdo combatido, cualquier servicio a la comunidad que prestaren los organismos gubernamentales tendría el carácter de “educativo”, porque no demostró con argumentos lógico-jurídicos los motivos por los que las campañas cuya difusión se autorizó nada tenían de educativas, o bien, alegatos tendentes a demostrar que se vulneraban los principios de imparcialidad y equidad rectores de los procesos comiciales.

Como se desprende de lo anterior, en la sentencia se interpretaron desde una perspectiva sistemática de la norma constitucional, los conceptos a los que aluden las “excepciones” que refiere el párrafo segundo del apartado C, del artículo 41 constitucional, a efecto de precisar el alcance que se le debe asignar a dichos términos desde la propia ley fundamental.

De este fallo emanó recientemente la tesis XXI/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”, la cual fue aprobada el 13 de julio de 2011, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

PROPAGANDA GUBERNAMENTAL DURANTE CAMPAÑAS ELECTORALES

Patricia Villa Berger

Sumario: I. Introducción;
II. Propaganda gubernamental y
sus excepciones; III. Conclusiones,
IV. Fuentes

I. Introducción

Los conflictos posteriores a las elecciones de 2006, sin lugar a dudas, pusieron a prueba la solidez y eficacia del sistema electoral mexicano, el cual se probó insuficiente en muchos sentidos para resolver todas las controversias a satisfacción de los actores políticos y los propios ciudadanos.

A partir de este antecedente es que las reformas constitucionales de 2007 —y las subsecuentes reglamentarias— son publicadas para buscar contiendas electorales más equitativas y limpias. En es-

te sentido, la democracia representativa ha llevado a los partidos, los ciudadanos y al Estado a atenerse a nuevas reglas o a encontrar formas más novedosas de hacer conocer sus plataformas y logros. Las elecciones de 2006 evidenciaron que la equidad puede ser trastocada por cualquiera: particulares, partidos políticos y el gobierno, por igual.

Es en este contexto que se emite la sentencia SUP-RAP-57/2010, apelación interpuesta por el Partido Nueva Alianza para impugnar el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el CG601/2009 denominado “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre 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 de 2010” (Acuerdo o Acuerdo 155/2010). Como su largo nombre lo indica, este acuerdo pretende regular la publicidad del Estado durante las contiendas electorales en nuestro país, en términos del texto constitucional.

El artículo 41, base III, apartado C de la Carta Magna es la disposición que regula este tema y establece lo siguiente:

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.

Así, con la finalidad de reglamentar la propaganda gubernamental, el Instituto Federal Electoral (IFE) publicó el Acuerdo 155/2010, a través del cual permite los siguientes casos de publicidad o propaganda estatal, con la prohibición de que contengan logotipos y referencia al gobierno federal, estatal o municipal:

- 1) La emitida por Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública, por estar vinculadas con la salud.
- 2) La campaña “Vive México”, en razón de que promueve la cultura nacional y la identificación de la población con el país.
- 3) Las campañas de educación para el pago de impuestos, a través del Servicio de Administración Tributaria y los órganos de finanzas estatales.
- 4) Las campañas de comunicación social del Banco de México, con contenidos exclusivamente educativos.
- 5) La relacionada con el Censo General de Población 2010, difundida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- 6) La relativa a los festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución, con la finalidad de fomentar el amor a la patria, debiendo tener un carácter absolutamente institucional.
- 7) Suprimir cualquier referencia a los gobiernos federal, estatal, municipal, así como cualquier propaganda personalizada de servidores públicos durante el programa de radio “La Hora Nacional”.

El Partido Nueva Alianza interpuso el recurso de apelación, al considerar que el Acuerdo interpretaba de forma errónea el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y que las excepciones del texto constitucional no permiten una ampliación por analogía o “evi-

dente beneficio”. En este sentido, el argumento central del partido Nueva Alianza gira alrededor de la siguiente premisa:

...la limitación es amplia pues comprende a todos los entes públicos en cualquier nivel de gobierno y territorio, toda vez que la publicidad gubernamental cuenta con una determinante penetración en la atención de los ciudadanos, y puede resultar fácilmente asimilable a alguna fracción política. Es por esto que la propia disposición comprende sólo cuatro supuestos de excepción, a dicho principio general:

- 1) Campañas de información de las autoridades electorales.
- 2) Difusión relativa a servicios educativos.
- 3) Difusión relativa a servicios educativos. [*sic*, debería decir servicios de salud.]
- 4) Protección civil en casos de emergencia (SUP-RAP-57/2010, 24).

A partir de este contexto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se pronunció respecto de la interpretación y reglamentación expedida por el IFE, así como del agravio interpuesto por el partido Nueva Alianza.

El dilema sobre la validez del acuerdo impugnado y la razonabilidad de los agravios hechos valer por el recurrente tiene varias aristas. En primer lugar, el TEPJF tenía que establecer cómo interpretar el Acuerdo 155 a la luz del texto constitucional, es decir, cómo entender las excepciones establecidas por la ley para determinar si los casos enumerados en el Acuerdo están acordes con ésta. Adicionalmente, algunas cuestiones importantes en esta sentencia consisten en determinar cómo asegurar la equidad en la contienda electoral, es decir, evitar el abuso del poder para influir en las preferencias electorales y al mismo tiempo permitir que el Estado continúe realizando sus funciones.

Como es bien sabido, 2010 fue un año muy importante en el ámbito electoral, ya que muchas entidades renovaron sus go-

biernos y sus congresos locales. Para varios analistas y comentaristas, ese año también sería de utilidad para avanzar algunos pronósticos o tendencias para las elecciones de 2012. Las entidades que llevaron a cabo procedimientos electorales fueron: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Esto quiere decir que más de la mitad de las entidades del país tuvieron año electoral, lo cual hace evidente la gran importancia de 2010 para los gobiernos, actores y partidos políticos, así como para la ciudadanía.

En este sentido, el recurso de apelación interpuesto por Nueva Alianza estaba basado en la preocupación de que la publicidad permitida hubiera podido crear condiciones inequitativas en todas las contiendas electorales programadas durante 2010, en transgresión a las finalidades de la Constitución y las leyes reglamentarias en la materia (SUP-RAP-57/2010, 26).

Desafortunadamente para Nueva Alianza, el recurso de apelación para casi todas las entidades involucradas fue interpuesto fuera del plazo legal, es decir, se actualizó una causal de improcedencia que tuvo por efecto sobreseer la apelación respecto de todas las entidades, a excepción de Baja California. Esto fue así en virtud de que en dichas entidades ya había comenzado el proceso electoral, lo cual convertía todos los días en hábiles. Es importante mencionar que los procesos electorales no inician con el periodo de campaña, sino que comprende actos anteriores.

En este sentido y únicamente a manera de ejemplo, vale la pena recordar las disposiciones en este tema en materia federal, con la precisión que cada entidad cuenta con su legislación electoral local y que ésta fue tenida en cuenta para determinar el inicio del proceso electoral en cada caso (SUP-RAP-57/2010, 31-3). El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) define el proceso electoral como el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de

los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (Cofipe, artículo 209.1). Este proceso comprende el plazo entre octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y la declaración de validez de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos o una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto, o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno (Cofipe, artículo 210.1). El proceso electoral federal tiene las siguientes etapas: preparación de la elección, jornada electoral, resultados y declaraciones de validez de las elecciones. La primera etapa, que es de la que aquí se ocupa, se inicia con la primera sesión que el Consejo General del IFE celebre durante la primera semana de octubre del año previo a aquel en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral (Cofipe, artículo 210.1-3).

En lo que atañe al plazo de la apelación, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) establece que una vez iniciado el proceso electoral, todos los días son hábiles y que los medios de impugnación deben presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente de la notificación (LGSMIME, artículos 7 y 8).

Con este antecedente, vale la pena realizar el siguiente recuento cronológico en el caso analizado, sentencia SUP-RAP-57/2010, 28-34:

1. El Acuerdo 155/2010 fue emitido el 19 de mayo de 2010.
2. Los procesos electorales de las entidades mencionadas comenzaron entre el 30 de octubre de 2009 y el 1° de agosto de 2010. Siendo los procesos de Guerrero y Baja California los últimos en iniciar (15 de mayo de 2010 y 1° de agosto de 2010, respectivamente).
3. El Acuerdo 155/2010 fue notificado el 20 de mayo de 2010.
4. La apelación fue interpuesta el 26 de mayo de 2010.

Esto quiere decir que la apelación debió ser presentada el 24 de mayo de 2010 para poder analizar el fondo del asunto respecto de todas las entidades con proceso electoral durante el año anterior. Así, el recurso sólo pudo ser analizado respecto del estado de Baja California.

No obstante, antes de recapitular los razonamientos finales del TEPJF en este caso, vale la pena analizar a mayor profundidad las disposiciones que regulan la propaganda gubernamental y sus conceptos de excepción, es decir, qué se ha entendido ordinariamente por “servicios educativos”, “servicios de salud” y “protección civil en casos de emergencia”.

II. Propaganda gubernamental y sus excepciones

Todas las formas de gobierno implican flujos de comunicación entre gobernantes y gobernados, lo cual implica que unos y otros son comunicadores y receptores (Whitehead 2011, 74). La propaganda gubernamental tiene una importancia innegable para alcanzar muchos objetivos estatales: hacer visibles las ofertas de diferentes servicios (como educación, vivienda, salud, programas sociales, acceso a la justicia, entre otros), dar difusión a campañas de diversa índole, avisar oportunamente sobre riesgos relacionados con protección civil, así como finalidades de concientización sobre derechos y obligaciones de los habitantes. Desde luego, han sido reiteradas las ocasiones en que las plataformas y los recursos estatales se han utilizado para cooptar, o incluso coaccionar, los votos de los ciudadanos a través de la falsa promesa (o amenaza) de que los programas y beneficios alcanzados son obra y gracia del partido o gobernante en turno.

En este sentido, es más que evidente la necesidad de disociar las funciones y los roles del Estado de las elecciones, lo cual está expresamente reconocido en el artículo 41 constitucional, así como el resto de disposiciones encaminadas a regular la materia electoral. La relación entre los servicios estatales y las campañas políticas ha tenido una larga evolución y hasta se puede afirmar que éste es uno de los temas que abre la discusión de la

transición política en México, cuyo estudio se ha enfocado preponderantemente en la cuestión electoral.

A diferencia de muchos países latinoamericanos, el régimen que imperó en México no fue tan sanguinario ni brutal como otros en los que hubo frecuentes golpes de Estado, ataques extremadamente abiertos y generalizados contra la población civil —urbana y rural—, permanencia de una persona en el poder, entre otros factores. En México, si bien hubo un régimen autoritario en el que fueron cometidos crímenes de lesa humanidad y represión política, siempre existió sucesión presidencial, aunque ésta fuera meramente formal y una buena parte de la población estuviera dispuesta a sacrificar la libertad política, a cambio de estabilidad y desarrollo económicos. En consecuencia, el análisis de la transición democrática se ha enfocado principalmente al tema electoral, considerando que ésta sólo implica la protección de derechos políticos.

Algunos autores han propuesto que estos procesos inician con la salida de un régimen autoritario y terminan después de que elecciones competitivas hayan dado lugar a dos transferencias pacíficas sucesivas de gobierno entre partidos contendientes, o bien, cuando los actores políticos importantes aceptan que el proceso electoral es la única forma de reasignar puestos públicos (Whitehead 2011, 46-7). Sin embargo, bajo estos estándares, muchos procesos de democratización serían cuestionables.

La consecuencia más importante de esta concepción fue creer que la equidad electoral se había alcanzado con la alternancia en el Ejecutivo, es decir, la llegada de una democracia “formal”, y que el balance sería automático (Treviño Rangel 2009, 650). Como se supo con posterioridad, esto no fue así: la reforma constitucional de 2007 inevitablemente lleva a recordar el proceso electoral de 2006, especialmente el de la elección presidencial y la serie de supuestas irregularidades e interrogantes que surgieron a raíz del mínimo margen de diferencia de 0.56% entre Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador. Es-

tas elecciones fueron la prueba de fuego de un sistema electoral que se pensaba infalible y el resultado sorprendió a todos al percatarse de la insuficiencia que se tuvo para vigilar a los actores políticos.

Reducir las transiciones a asegurar únicamente la adopción de algunas reglas y procedimientos para crear una cierta estabilidad, es negar que los procesos de democratización son mucho más complejos que únicamente promulgar nuevas leyes o asegurar elecciones pacíficas. Una política completa de transición debe incluir una estrategia de combate a la impunidad, rescate de la verdad histórica, reparaciones a las víctimas del régimen autoritario o el conflicto en cuestión, así como una reforma institucional (Cutter Patel 2010). En este sentido, se ha establecido que las transiciones se caracterizan por ofrecer soluciones legales para confrontar los excesos y delitos de los regímenes represivos precedentes; son periodos asociados necesariamente con episodios de cambios políticos (Akech 2010, 16). La finalidad de una transición democrática no consiste solamente en sancionar las faltas o los delitos del pasado, sino en recomponer el tejido social, encontrar la forma de salir del autoritarismo y establecer un verdadero Estado de Derecho, por medio de distintas reformas legales (Akech 2010, 16). Así, la reestructura de los sistemas electorales forma parte de esta amplia gama de políticas públicas a implementar durante un periodo de democratización que buscan evitar futuros abusos del poder.

Las temáticas de justicia transicional usualmente se estudian en países donde existieron conflictos armados o violencia recurrente, con graves violaciones a derechos humanos. Bajo esta perspectiva, el régimen mexicano puede parecer *light* o muy benévolo en comparación con otros, pero eso no quiere decir que algunos de estos elementos no se hayan presentado en nuestro país, por ejemplo, un régimen autoritario, graves violaciones a los derechos humanos, episodios de conflictos armados en varias zonas, represión política, altos índices de corrupción y criminalidad. En este sentido, México es un país que indudablemente se encuentra en un proceso de democratización que no inició

ni terminó en el año 2000 con la sucesión presidencial. En opinión de John Ackerman, una característica esencial de la democracia es contar con un debate plural y confrontación abierta de ideas y no negociaciones pactadas en la opacidad, es decir, que exista un equilibrio real distinto de un consenso artificial (Ackerman 2010, XXI). Sin embargo, para llegar a este consenso real, es fundamental resaltar la importancia de la persuasión, la deliberación y la promoción de civilidad y responsabilidad (Whitehead 2011, 56).

En consecuencia, el papel del Estado es fundamental para el proceso de democratización. Dentro de este rol se encuentra la tarea de crear leyes que permitan regular la conducta de los individuos y sancionar comportamientos ilícitos a través de mecanismos procesales efectivos. No obstante, el Estado no es el único encargado de sentar las bases de una verdadera democracia; un componente adicional de innegable trascendencia es la participación ciudadana. En pocas palabras, este proceso únicamente se puede llevar a cabo con la voluntad de todos los actores involucrados, y esta voluntad requiere de acordar principios y objetivos compartidos. Así, la ley no es sólo una herramienta para regular la conducta del Estado y los particulares, sino que es un reflejo de las aspiraciones, necesidades y valores colectivos.

Por otro lado y dentro del contexto electoral mexicano, los medios de comunicación se han convertido en un factor clave, especialmente a partir de las elecciones presidenciales de 2000, tanto para las campañas políticas como para el gobierno. Por ejemplo, Vicente Fox construyó su imagen y ventaja a través de los medios de comunicación masiva, principalmente la televisión (García y Figueiras 2006, 250-1); de ahí la trascendencia que éstos tuvieron durante su gobierno y, de cierta forma, la creación de una nueva fórmula para la publicidad y la competencia políticas en México.

Posteriormente, la propia campaña de 2006 estuvo plagada de actos que, en opinión de muchos, crearon condiciones inequitativas en la contienda, como la participación de particulares

en actos de campaña y el financiamiento de partidos, el uso excesivo de los medios masivos de comunicación, los *spots* negativos en contra de los candidatos y, más relevante para este estudio, la injerencia del entonces presidente, Vicente Fox, en el proceso electoral de su sucesor (Treviño Rangel 2009, 639). Una de las lecciones más importantes del proceso electoral de 2006 fue reconocer que en las elecciones participan diversos actores más allá de los partidos políticos, sus candidatos y los votantes, incluyendo grupos empresariales, medios de comunicación, movimientos sociales o al gobierno en aquel caso. Paradójicamente, Vicente Fox hizo uso de las prácticas de manejo del aparato estatal con fines electorales que tanto había criticado como representante de la oposición en otro momento, y que desafortunadamente no fue valorada en justa dimensión por el TEPJF (Ackerman 2010, 130).

En este sentido, la reforma constitucional de 2007 parece reconocer la serie de factores cuestionables que tuvieron lugar durante la campaña y la elección de 2006. Particularmente la intervención del presidente Fox y la creación del “peligro para México” pudieron condicionar la actuación de los actores políticos e influyeron en la percepción de los votantes, con un riesgo muy grande para una verdadera consolidación democrática en el país (Treviño 2009, 643).

En consecuencia, esta reforma busca procesos electorales balanceados, lo cual implica limitar la actividad propagandística de los gobernantes. Si bien es cierto que todas las personas tienen derecho a la libertad de expresión, en el caso de las autoridades existe un principio más importante en conflicto: la equidad de las contiendas electorales. La proyección mediática y la disponibilidad de recursos públicos de un mandatario producen mayores consecuencias en el equilibrio de los comicios —esto, sin contar la posibilidad de utilizar los programas sociales como medios de propaganda partidista— (Rábago 2011).

En este contexto se crea la reforma constitucional con la prohibición expresa de permitir cualquier tipo de publicidad gubernamental, de cualquier orden, durante los procesos electorales. Esta

proscripción no sólo comprende a la administración centralizada, sino a la descentralizada y a los órganos constitucionalmente autónomos también (SCJN/IIJ-UNAM 2010, 147).

El propio TEPJF rescata la finalidad de esta disposición en su sentencia y hace referencia a una jurisprudencia, la cual interpreta que las disposiciones constitucionales en la materia, así como el Cofipe, buscan salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad de la contienda, razón por la cual la propaganda gubernamental debe limitarse en su contenido (evitando influir en las preferencias), así como en su temporalidad (desde la precampaña hasta el final de la jornada); lo contrario atentaría en contra de la obligación de imparcialidad del gobierno, propio de un Estado democrático (SUP-RAP-57/2010, 10-11). Esto obedece a un contexto histórico ampliamente conocido de difundir obras públicas durante campañas para influir en el electorado, por lo que esta reforma busca una verdadera equidad electoral e impedir el uso de los cargos como trampolines (Ackerman 2010, XXV-XXVI).

Así, es pertinente hacer un análisis de las tres excepciones del artículo 41 constitucional, a efecto de tener una mayor claridad de estos conceptos, sus posibles interpretaciones y los alcances que la autoridad dio a este precepto, tanto para la creación del Acuerdo impugnado, como para la sentencia emitida por el TEPJF.

De las tres excepciones que plantea la norma constitucional, las que presentan aspectos más interesantes son servicios de educación y de salud. Esto es así en virtud de que conforman no sólo una obligación de servicio por parte del Estado, sino que también son derechos fundamentales reconocidos constitucional e internacionalmente; algunos autores los llaman derecho-deber para describir con mayor puntualidad su naturaleza y alcances (Carbonell 2005, 326).

Servicios educativos

La Constitución establece que el Estado impartirá de manera obligatoria educación preescolar, primaria y secundaria, además de que promoverá la superior y la investigación científica y tec-

nológica (CPEUM, artículo 3). Este mandato está distribuido entre los órdenes federal, local y municipal, el cual implica una obligación por parte del Estado a garantizar, respetar y adoptar disposiciones específicas, en términos de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, artículo 2) y del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Observación General 13, párrafo 46), para que exista un sistema educativo de calidad en todo el país.

En opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la finalidad de la distribución de esta competencia entre los tres órdenes es asegurar el acceso de los individuos a la educación, según se desprende de la siguiente jurisprudencia:

EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL CUMPLE CON EL MANDATO CONTENIDO EN EL DIVERSO 32 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, AL PERMITIR QUE EL GOBERNADO EJERZA EN FORMA PLENA SU DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LOGRE UNA EFECTIVA IGUALDAD EN OPORTUNIDADES DE ACCESO Y PERMANENCIA EN LOS SERVICIOS EDUCATIVOS. De lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley General de Educación se desprende que la intención del legislador fue que la función de las autoridades educativas permitiera el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, así como una mayor equidad educativa y el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos, por lo que es inconcuso que si el artículo 4o. de la Ley de Educación del Distrito Federal establece la obligación de impartir la educación preescolar y media superior por parte del gobierno de dicha entidad, se cumple con ese mandato. Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón (Tesis P./J. 146/2001).

De igual forma, la educación está relacionada con la libertad de cátedra; en palabras de Miguel Carbonell, el contenido de la enseñanza abarca tanto la impartición de clases (eligiendo método y contenidos), así como la expresión pública de opiniones científicas (Carbonell 2005, 337). En este sentido, la interpretación de la jurisprudencia y la doctrina nacional ha sido en el sentido de considerar la educación como un derecho reconocido en la Constitución, enfocado a la obligación del Estado de proveer a los individuos de un aparato que imparta formación escolar básica y promueva otros tipos de educación.

En el ámbito internacional, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido con mayor claridad los siguientes requisitos que debe observar un sistema educativo para considerar que cumple con los estándares del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual México es parte desde 1981 (Observación General 13, párrafo 6):

- 1) Disponibilidad. Se refiere a la existencia de instituciones y programas suficientes, así como sus condiciones de funcionamiento.
- 2) Accesibilidad. Se refiere a que la educación sea accesible material y económicamente y que funcione bajo criterios de no discriminación, es decir, que todas las personas puedan acceder a los servicios educativos, sin distinciones o exclusiones.¹
- 3) Aceptabilidad. Los contenidos y métodos pedagógicos deben ser pertinentes, adecuados y de buena calidad.

¹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se ha pronunciado sobre los derechos de los niños, igualdad ante la ley y falta de acceso a varios derechos, entre ellos educación, por cuestiones de nacionalidad (Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana). Inclusive, el acceso a la educación y a la salud se ha considerado como parte de una vida digna que debe garantizar el propio Estado (Caso de Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay).

- 4) Adaptabilidad. La educación debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las sociedades y comunidades, según sus contextos.

La característica de accesibilidad es muy interesante para este estudio. Si bien la interpretación de la Observación General 13 sobre accesibilidad está enfocada a los aspectos materiales de la educación y a la posibilidad de los individuos de tener ésta, el Estado también cumple con esta obligación a través de dar a conocer la oferta educativa a la población. Así, se puede entender que hacer la educación accesible también comprende los medios para difundir la información relacionada con ésta. En este sentido, el tema de accesibilidad está íntimamente ligado con la propaganda gubernamental y con la sentencia analizada: ¿cómo lograr la fórmula adecuada para que el Estado pueda cumplir sus obligaciones, sin afectar la equidad de la contienda electoral?

En resumen, el concepto de servicios de educación ha sido interpretado como la prestación directa de la enseñanza escolarizada, ya sea cuando se habla del derecho humano o cuando se habla de las facultades del Estado en los tres órdenes de gobierno. En otro aspecto, se puede entender que los servicios educativos comprenden otras actividades que permiten la prestación de éstos. Desde luego, en los casos de estos “derechos-deberes”, como salud y educación, el Estado está obligado a organizar todo su aparato para estar en posibilidad de cumplir con esta obligación, pero eso no quiere decir que la recaudación de impuestos, necesaria para prestar estos servicios, sea asimilable a la prestación de educación y salud.

El TEPJF consideró la posibilidad de continuar con la propaganda gubernamental relacionada con los servicios de educación, pues era mucho más amplia que únicamente la prestación directa, como pretendía el quejoso. Así, se consideró que los siguientes casos del Acuerdo también estaban comprendidos dentro de la excepción de servicios educativos (SUP-RAP-57/2010, 76-82):

- 1) La promoción nacional de México y sus centros turísticos, incluyendo la campaña “Vive México”, siempre que no haga referencias a los gobiernos federal, estatal o municipal, porque busca el engrandecimiento de la cultura nacional y porque la educación debe atender a la comprensión de los problemas del país, el aprovechamiento de sus recursos, la defensa de la independencia económica y la continuidad y el acrecentamiento de la cultura mexicana.
- 2) Las campañas de educación para el pago de impuestos, a través del Servicio de Administración Tributaria y los órganos de finanzas de las entidades, en el marco de un “programa nacional de cultura contributiva” (que puede incluir logros, pero no referencias al gobierno, ni logros ni planes de programas sociales u obra pública) porque fomenta los vínculos de identidad y economía nacional, necesarios para la promoción de una cultura fiscal sustentada en el cumplimiento voluntario y oportuno de las obligaciones fiscales. Esto coadyuva a la educación de la población en materia retributiva y a los fines informativos que la sociedad requiere.
- 3) Las campañas de comunicación social del Banco de México, cuyo contenido sea exclusivamente educativo, siempre que no incluya referencia o logo del gobierno federal y no haga mención de logros. La razón de esta excepción consiste en que las campañas permanentes del Banco de México persiguen fines informativos y de orientación social que brindan educación a la población en materia económica.
- 4) La campaña de comunicación social relativa a los “Festivos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución”, la cual deberá tener carácter absolutamente institucional, sin logos o referencias a cualquier gobierno

o propaganda personalizada de servidores públicos. Esto es así, porque con base en el artículo 3° constitucional, la educación del Estado debe fomentar el amor a la patria.

En este rubro, parece que el TEPJF cae en la petición de principio de asumir que estas campañas están necesariamente ligadas con la educación de la población, es decir, no hay una argumentación clara y puntual de por qué estos casos están comprendidos en la excepción del artículo 41 constitucional. Desde luego, nadie pone en duda que estas campañas buscan difundir información de interés y promover la civilidad entre las personas, pero la interpretación constante de “servicios de educación” ha sido mucho menos extensa. Desde luego, ampliar la interpretación de un precepto constitucional no es negativo, mucho menos cuando se busca un espectro más amplio de protección del individuo o crear un antecedente de interpretación conforme. Las cuestiones radican en que esta ampliación carezca de una justificación suficiente, ya sea en el aspecto legal o contextual y que en este caso se trata de regular la actividad del Estado y no de proteger individuos.

En el caso específico de “Vive México”, campaña eminentemente televisiva, es muy dudoso el contenido educativo de sus *spots*. Si bien es publicidad de mucho valor estético y de un gran despliegue de producción, en la mayoría de los casos no cuenta con un contenido histórico o informativo, sino que se trata de una serie de imágenes acompañadas de música y, en algunos casos, de mensajes turísticos de poca profundidad como para ser considerados de índole educativa. En un muestreo al azar de cápsulas disponibles en la red sobre distintas entidades, se puede percibir que en la mayoría de ellas ni siquiera existe un texto (“México es Tuyo”, “Vive México”, Querétaro, Guanajuato, Riviera Maya & Yucatán Península, Quintana Roo, Chiapas, Veracruz, Distrito Federal y Estado de México).

Algo similar sucede con las campañas del Banco de México y el Servicio de Administración Tributaria, y parece que el TEPJF confunde el concepto de civilidad con el de servicios de educación. Incluso se antoja un poco más riesgoso que este tipo de publicidad sea permitido, considerando que frecuentemente se ha dado un tinte político-electoral a las políticas fiscal y monetaria.

En las campañas sobre el Bicentenario resulta mucho más claro afirmar que existe una finalidad no sólo de conmemoración sino educativa, dado que las cápsulas televisivas y radiofónicas difunden información sobre la historia nacional, en específico de momentos clave como la Independencia y la Revolución (México 2010). Este supuesto no resulta tan chocante como el resto, en tanto se ajuste a únicamente difundir contenidos históricos, sin relacionarlos con el gobierno, sus logros, algún partido o candidato. Desde luego, éste no es un caso de prestación de servicios educativos en el sentido estricto del término, pero resulta en cierta forma un medio educativo que fácilmente puede ser incluido en la excepción en comento. No obstante, estas campañas no están exentas de un uso partidista y los órganos de vigilancia deben estar muy atentos al respecto. Por ejemplo, en dos *spots* estatales sobre el festejo del Bicentenario, Guanajuato y Estado de México, existe un par de segundos en los que se aprecia el nombre de la entidad bajo un fondo azul y rojo, respectivamente (Bicentenario. Estado de México y Bicentenario Guanajuato. Video Institucional);² sobra decir que se trata de los colores de los partidos gobernantes en turno. A pesar del contenido educativo de estos *spots*, ¿la utilización de los colores de un partido en la campaña gubernamental puede ser considerada como un acto proselitista? Es una cuestión sobre la cual va-

² Es muy interesante estudiar el contenido del video de Guanajuato. Aunque la primera parte es una promoción sobre el tema del Bicentenario, la segunda parte es una plataforma de planes de gobierno sobre educación, infraestructura, entre otros. Si bien es probable que no haya sido transmitido durante un proceso electoral, es una clara muestra de cómo una campaña exclusivamente “histórica” o “educativa” se puede convertir en un medio de promoción con fines electorales. En suma, al analizar estos casos se debe atender al contenido concreto y no a su finalidad o razón de ser en abstracto.

le la pena reflexionar, pues la práctica de cambiar colores y logos con el cambio de partidos en el poder es bastante frecuente. La pregunta principal sería si esto puede ser considerado como elemento que repercute en la equidad de la contienda, al identificar a un partido y un Estado, a través de ciertos colores.

En este punto, la argumentación de Nueva Alianza tampoco fue lo suficientemente contundente, dado que se constrictó sólo a la interpretación literal del texto constitucional, considerando que la CPEUM se refiere estrictamente a la “educación pública” y no a cualquier servicio educativo. No obstante, no establece con claridad cómo es que estas excepciones son contrarias a la finalidad de la norma, es decir, cómo crear condiciones inequitativas o permitir al Estado apartarse de su deber de imparcialidad durante la contienda electoral.

En otras ocasiones el TEPJF ha interpretado de manera similar los acuerdos emitidos por el Consejo General del IFE. En este sentido, existe coherencia en el actuar del Tribunal, sin embargo, sería deseable contar con una explicación más elaborada de las razones para considerar todos estos ejemplos como servicios educativos cuando la interpretación nacional e internacional de educación es mucho más restringida. Desde luego, en un sentido amplísimo, mucha información y actividades tienen un efecto educativo, pero eso no quiere decir que sean parte de la obligación de “educar” del Estado y, por consecuencia, casos comprendidos en el marco de excepción sobre propaganda gubernamental.

Finalmente, aunque los argumentos o pruebas de los recurrentes no sean suficientemente contundentes, el TEPJF tiene la labor de justificar de forma adecuada sus posturas, es decir, de fundar y motivar sus decisiones y no únicamente confirmar a falta de mejores razones para revocar, sobre todo tratándose de casos que se prestan a dudas razonables sobre su razón de ser.

Servicios de salud

La segunda excepción del artículo 41 está relacionada con los servicios de salud. Invariablemente, los servicios de salud se deben

estudiar junto con otras disposiciones constitucionales que establecen este derecho y regulan la distribución de facultades.

Como derecho, la salud está regulada en el artículo 4 de la CPEUM y se ha considerado de carácter prestacional, en tanto requiere de una serie de obligaciones positivas por parte del Estado para ser respetado y garantizado. Una cuestión muy importante es que tiene una doble dimensión, en tanto es un estado físico-psíquico individual, pero también tiene un aspecto social (Carbognani 2005, 814). Esto también ha sido reconocido por el máximo tribunal del país, como se puede apreciar del siguiente criterio:

DERECHO A LA SALUD. NO SE LIMITA AL ASPECTO FÍSICO, SINO QUE SE TRADUCE EN LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO BIENESTAR GENERAL. El referido derecho, contenido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocido en diversos tratados internacionales suscritos por México, no se limita a la salud física del individuo, es decir, a no padecer, o bien, a prevenir y tratar una enfermedad, sino que atento a la propia naturaleza humana, va más allá, en tanto comprende aspectos externos e internos, como el buen estado mental y emocional del individuo. De ahí que el derecho a la salud se traduzca en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva un derecho fundamental más, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica (Tesis P. LXVIII/2009).

La interpretación jurisprudencial, en este caso, es todavía más contundente que en el supuesto de servicios de educación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que los servicios de salud son las acciones y medidas que el Estado debe adoptar, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad, encaminados a garantizar un nivel de vida adecuado, con base en diversos tratados internacionales, según el siguiente criterio:

DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Este Alto Tribunal ha señalado que el derecho a la protección de la salud previsto en el citado precepto constitucional tiene, entre otras finalidades, la de garantizar el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan las necesidades de la población, y que por servicios de salud se entienden las acciones dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad. Así, lo anterior es compatible con varios instrumentos internacionales de derechos humanos, entre los que destacan el apartado 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que alude al derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y refiere que los Estados deben adoptar medidas para asegurar la plena efectividad de este derecho; y el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", según el cual toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. En ese sentido y en congruencia con lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la salud debe entenderse como una garantía fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y no sólo como el derecho a estar sano. Así, el derecho a la salud entraña libertades y derechos, entre las primeras, la relativa a controlar la salud

y el cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, torturas, tratamientos o experimentos médicos no consensuales; y entre los derechos, el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. Asimismo, la protección del derecho a la salud incluye, entre otras, las obligaciones de adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y los servicios relacionados con ella; vigilar que la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios; controlar la comercialización de equipo médico y medicamentos por terceros, y asegurar que los facultativos y otros profesionales de la salud reúnan las condiciones necesarias de educación y experiencia; de ahí que el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud (Tesis 1a. LXV/2008).

Asimismo, la SCJN ha establecido cuáles son los distintos servicios de salud, dependiendo del prestador, con fundamento en la Ley General de Salud, a saber:

- 1) Servicios públicos
- 2) Servicios derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social
- 3) Servicios sociales y privados
- 4) Otros, como el Sistema Social de Protección de Salud (Tesis P./J. 136/2008).

En el ámbito internacional, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido que la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, no sólo la ausencia de afecciones o enfermedades, lo cual abarca una gama amplia de factores socioeconómicos que permiten a las personas llevar

una vida sana. Además, la efectividad de este derecho requiere una serie de políticas, programas de salud y adopción de marco jurídico, así como la atención oportuna y el acceso a otros factores determinantes, como agua, alimentación, vivienda, condiciones laborales adecuadas, medio ambiente y educación (Observación General 14, párrafos 1, 4, 11 y 12). Para este Comité, los servicios de salud deben contar con las siguientes características:

- 1) Disponibilidad. Implica contar con una oferta de servicios, programas y centros de salud lo suficientemente amplia.
- 2) Accesibilidad para toda la población. Bajo criterios de no discriminación, accesibilidad física y económica, así como acceso a la información.
- 3) Aceptabilidad. Los servicios de salud deben ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados.
- 4) Calidad. Los establecimientos, bienes y servicios deben ser apropiados desde el punto de vista médico y científico, así como contar con personal médico capacitado.

El segundo punto es particularmente interesante para este estudio, ya que comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información relacionada con la salud. Desde luego, el Estado es el principal obligado a informar a la población sobre los servicios de salud, riesgos epidemiológicos y derechos de los usuarios, así como en garantizar la igualdad en el acceso a la salud. Estos dos mandatos implican que el Estado debe organizar todo el aparato (en aspectos legislativo y operacional) para proporcionar estos servicios y asignar correctamente su presupuesto.

La pregunta es si el texto del artículo 41, base III, apartado C permite una interpretación en el sentido de difundir toda la propaganda gubernamental, relacionada con la salud, no obstante no se trate de la prestación directa del servicio. En este punto se centró el agravio hecho valer por Nueva Alianza, argumentando que el texto constitucional se refiere únicamente a la prestación directa de la salud y no comprende otros organismos de coadyuvancia.

El TEPJF consideró que las propagandas de Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública inciden en los servicios de salud y que su labor se debe entender como el conjunto de actividades que se llevan a cabo para la satisfacción de la aludida necesidad colectiva de interés público, las cuales comprenden todos aquellos actos, medios y recursos que son indispensables para su prestación adecuada (SUP-RAP-57/2010, 76-7; 85-6).

A diferencia del criterio de la SCJN analizado con anterioridad, el TEPJF incluyó también “otros actos indispensables” para su prestación adecuada, considerando que la facultad del artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, obliga a la Secretaría de Salud a aplicar los fondos reunidos por Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública. En este sentido, las actividades de administración y control de recursos materiales y económicos permiten la adecuada prestación de estos servicios, por lo que la obtención de recursos también debe estar incluida en la excepción constitucional sobre propaganda gubernamental (SUP-RAP-57/2010, 95-6).

En este caso, sucede algo similar al supuesto de servicios educativos y las conclusiones de la sección anterior sobre la justificación de estos casos de excepción. El TEPJF se aleja de la interpretación constante sobre servicios de salud para incluir las actividades de obtención de fondos que se realizan a través de Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública. Desde luego, esto no implica que no sea positivo en muchos casos optar por una definición amplia del texto constitucional, pero, en este caso, si se considera que servicios de salud es cualquier actividad de la que requiera el Estado para garantizar este derecho, se terminará por concluir que muchas más actividades estarían comprendidas dentro del supuesto del artículo 41 constitucional y en cierto modo, la excepción se desnaturalizaría al perder su carácter “excepcional”.

Otras excepciones en el Acuerdo 155

Además de los supuestos analizados en los apartados anteriores, el Acuerdo 155 también incluye dentro de los supuestos de excepción a las actividades para el levantamiento del Censo de Población y Vivienda 2010, así como el programa radiofónico “La Hora Nacional”.

En primer lugar, en el Acuerdo 155 se consideró que los censos no se realizan con fines políticos y se llevan a cabo cada 10 años, bajo responsabilidad del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el cual es un organismo público con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El Acuerdo impugnado fundamentó la inclusión de las actividades del Censo de Población y Vivienda 2010 dentro de la lista de excepciones a la propaganda gubernamental, con base en la necesidad de concientizar a la población sobre la importancia de su participación en el levantamiento del censo (SUP-RAP-57/2010, 16-7). En este sentido, Nueva Alianza argumentó que el hecho de llevar el censo cada 10 años, de ninguna forma constituye una justificación suficiente para incluir esta actividad dentro de la referida lista de excepciones (SUP-RAP-57/2010, 48).

El TEPJF tampoco consideró procedente este agravio. Además, de las razones esgrimidas por el IFE en el Acuerdo, el TEPJF consideró que el INEGI coadyuva al desarrollo nacional, al suministrar información de calidad, pertinente, oportuna y veraz, así como que la naturaleza del censo poblacional es eminentemente informativa y no contiene ninguna referencia al gobierno o sus logros, por lo que no trasgrede la prohibición constitucional (SUP-RAP-57/2010, 98-100).

Parece artificial que el TEPJF considere que la sola disposición normativa de que el Censo de Población y Vivienda no tenga finalidades electorales sea suficiente para que su uso electoral no ocurra en la realidad. Ya se ha visto bastante cómo diferentes funciones, programas y recursos gubernamentales han sido utilizados con fines políticos, aun cuando existe prohibición legal expresa. Incluso el manejo y la divulgación de la información

estadística puede tener un impacto político muy importante. Para ejemplo basta el reciente conocimiento sobre la existencia de un acuerdo entre las principales fuerzas políticas para ocultar las cifras de aumento de pobreza en el país, debido al impacto que podrían tener en las elecciones de 2009 (González 2011). Este estudio sobre pobreza fue divulgado por el Consejo Nacional de la Política Social, con base en la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto que elabora el INEGI.

Este caso plantea dificultades serias con el texto constitucional, ya que no está previsto como causa de excepción y no se puede negar la importancia del Censo de Población y Vivienda para reflejar nuevas variables y fenómenos sociales, máxime cuando se realiza cada 10 años.

El TEPJF se ha pronunciado sobre el caso del Censo de Población y Vivienda en una sentencia subsecuente, aunque sobre la posibilidad de que esta excepción alcance la difusión de los resultados del censo (SUP-RAP-102/2011). De forma interesante, en esta ocasión el TEPJF determinó que los agravios eran fundados dado que la necesidad de incluir las actividades del censo en los acuerdos del Consejo General del IFE estaba relacionada con el levantamiento de información, pero que no tenía sustento extender esta posibilidad a la difusión de los resultados. Esto es así en virtud de que la obtención de datos es una tarea indispensable para que el INEGI cumpla con sus funciones, mientras que la publicación de los resultados es una tarea que no sea afectada por esta prohibición y puede llevarse a cabo en un periodo más amplio que el levantamiento de información.

Este criterio confirma la postura del TEPJF sobre el carácter excepcional del Censo de Población y Vivienda, sin embargo, sigue sin ser muy clara la naturaleza educativa de la recolección de datos para preparar el censo. La interpretación ha sido en el sentido de considerar que la inclusión de esta actividad tiene finalidades informativas, pero es bastante dudoso afirmar que “informar” y “educar” son sinónimos. Esta cuestión no es una discusión sobre semántica sino sobre la constitucionalidad del Acuerdo 155.

En relación con el programa de radio, “La Hora Nacional”, el TEPJF consideró suficiente retirar referencias a programas gubernamentales o a la promoción de servidores públicos, ya que el programa no es en realidad un ejemplo de propaganda gubernamental. Esta argumentación es un tanto contradictoria con la propia exposición histórica del programa en su página oficial (que, por cierto, depende de la Secretaría de Gobernación), en la que se señala que es un medio de comunicación entre el gobierno (local o federal, en la actualidad) y la sociedad (“La Hora Nacional”):

Desde su origen, La Hora Nacional fue concebida como un medio del gobierno federal para estrechar la comunicación con la sociedad y fortalecer la integración nacional a través del idioma, la cultura, las tradiciones y la creación artística. Con el paso del tiempo, el objetivo se ha ampliado a ámbitos como la orientación de los servicios públicos y las campañas de interés social y cultural, entre otros.

Probablemente, este caso hubiera sido más asimilable a la lista de servicios de educación por los contenidos informativos del programa, pero afirmar que no tiene como finalidad promover programas, servicios y campañas gubernamentales es contradecir la propia información de la página oficial y su vinculación con la Secretaría de Gobernación. Nuevamente, en estos casos resulta insuficiente la argumentación tanto del TEPJF, como del quejoso para determinar cuál debería ser la mejor solución a este supuesto en el Acuerdo 155.

El deber de imparcialidad del Estado

Como ya se había comentado con anterioridad, la finalidad del artículo 41, base III, apartado C de la Constitución es garantizar la neutralidad del gobierno frente a los procesos electorales. Esta disposición se tiene que interpretar en concordancia con el artículo

134 que establece la obligación de imparcialidad de los servidores públicos, así como las modalidades de la propaganda gubernamental. Este deber no ha de ser interpretado como un obstáculo para mantener comunicación entre el gobierno y los particulares (SUP-RAP-270/2009). Éste fue el dilema que enfrentó el TEPJF al resolver la apelación interpuesta por Nueva Alianza.

En el caso de que se ocupa este volumen, el TEPJF determinó que la LGSMIME sólo puede suplir las deficiencias u omisiones cuando sean claramente deducibles de los hechos expuestos, en otras palabras, que los agravios sean evidentes para así poder complementar los argumentos del quejoso y no por afirmaciones vagas, generales o imprecisas (SUP-RAP-57/2010, 51-3). En este sentido, el TEPJF consideró que los razonamientos de Nueva Alianza no demostraron la incorrecta interpretación de la ley, ni el perjuicio que el acto reclamado significó para los derechos del partido quejoso; asimismo, no excluyó la posibilidad de que se interponga la correspondiente denuncia, si alguno de los promocionales incluidos en el Acuerdo contenga elementos que afecten la equidad en la contienda (SUP-RAP-57/2010, 107-8). Si bien es importante que un partido político cuente con los recursos legales para atacar cualquier irregularidad, la finalidad de estos acuerdos es ser una medida preventiva y regular —mas no ampliar indiscriminadamente— el texto constitucional.

A lo largo de este estudio se comentó cómo la sentencia SUP-RAP-57/2010 realizó una interpretación amplia de lo que se debe considerar “servicios educativos” y “servicios de salud”, además de incluir otros supuestos no previstos constitucionalmente, a pesar de que el quejoso propuso una interpretación literal del texto constitucional. Si bien algunos de los casos comprendidos en el Acuerdo son dudosos en cuanto a su contenido “educativo” o “de salud”, lo cierto es que Nueva Alianza no fue muy claro en cómo estos casos causaban perjuicio en la contienda electoral.

Desde luego, no se propone que el IFE y el TEPJF adopten la postura que John Ackerman ha identificado como “minimalismo burocrático” (Ackerman 2010, 97-109), es decir, interpretaciones

rígidas del principio de legalidad, enmarcadas en una concepción exclusivamente literal de la ley, sin lugar a comprender el derecho como un fenómeno social, dinámico y cambiante. La práctica ha demostrado que cada contienda electoral requiere de un mayor ejercicio de argumentación por parte de los órganos electorales en la resolución de estas controversias; el hecho de que no exista suplencia de la queja en todos los casos, no exime a los tribunales de sustentar sus resoluciones. Así como Nueva Alianza no fue contundente en demostrar por qué el Acuerdo 155 le causaba algún perjuicio o era contrario al deber de imparcialidad estatal, el TEPJF no estableció una argumentación suficientemente convincente en la mayoría de los casos.

Esta sentencia es un ejemplo muy interesante de varias disposiciones constitucionales en aparente conflicto: libertad de expresión, derecho a la información, equidad entre los partidos políticos y sus candidatos, así como la correcta interpretación de la imparcialidad que el Estado debe guardar. El máximo tribunal, retomando precedentes de la Corte Interamericana, ha entendido que la libertad de expresión tiene un aspecto individual (como ejercicio de la autonomía) y otro colectivo (como pieza clave de un régimen democrático), según el siguiente criterio:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. La libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Como señaló la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa, se trata de libertades que tienen tanto una dimensión individual como una dimensión social, y exigen no sólo que los individuos no vean impedida la posibilidad de manifestarse libremente, sino también que se respete su

derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. Así, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible no solamente como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, sino como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales —el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado— y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país, pues si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático. *Por consiguiente, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa* ‡ (Tesis 1a. CCXV/2009).

Del pasaje enfatizado en el criterio anterior resulta más que evidente la importancia de este tipo de casos no sólo para la controversia particular, sino para su impacto en el resto de la maquinaria democrática. Proteger la libertad de expresión no sólo implica respetar el derecho individual de manifestar ideas, también comprende el derecho a conocer el pensamiento ajeno y recibir cualquier información (Tesis P./J. 25/2007), ya sea de un particular o

‡ Énfasis añadido.

del propio Estado. En este sentido, existe una doble obligación por parte de éste: tanto respetar el intercambio de ideas, como garantizar los medios y el acceso a cierta información, es decir, se requiere de abstenciones y prestaciones por parte del Estado, incluyendo la obligación de proveer cierta información aunque no sea solicitada (Carbonell 2005, 591-93). El Poder Judicial lo ha interpretado de la siguiente manera:

DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA REGULACIÓN DE ESA PRERROGATIVA. De conformidad con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de 1977, el constituyente permanente reformó el artículo 6o. constitucional, a efecto de actualizar el concepto tradicional que se tenía de la libertad de expresión, pues la doctrina moderna considera que tal prerrogativa constituye una de las piedras angulares de las democracias contemporáneas y que tiene dos vertientes: por un lado el derecho a informar y emitir mensajes, y por otro, el derecho a ser informado, por lo que fue este último aspecto el que fue instituido con la citada reforma al establecerse que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Esta importante adición encuentra sustento en el principio de la publicidad de los actos de gobierno, conforme al cual la información constituye un factor de control del ejercicio del poder público, dado que los diversos entes estatales se encuentran obligados a dar a conocer cada uno de sus actos públicos, que sean de interés general, para transparentar el debido cumplimiento de las funciones que tengan encomendadas, salvo los datos que sean catalogados como confidenciales... (Tesis I.15o.A.118 A)

Desde luego, la libertad de expresión no es un derecho absoluto; la propia Constitución cuenta con varias limitantes a lo largo de su texto y las condiciones establecidas en la reforma electoral ciertamente son algunas de éstas que, a diferencia de otras, no

buscan la protección de la vida privada, la reserva de cierta información, sino garantizar la equidad en la contienda y la imparcialidad del Estado durante las elecciones. Así, los derechos a la libertad de expresión y al acceso a la información se deben interpretar en concordancia con las disposiciones en esta materia.

Independientemente de esta finalidad, el Estado continúa obligado a cumplir con ciertos objetivos y servicios, a pesar del calendario electoral. En este sentido, ¿se puede interpretar que esta limitación constitucional es un obstáculo para las funciones estatales? Definitivamente no. El Estado debe continuar en la prestación de sus servicios y mantendrá la disponibilidad de la información para quien la solicite durante los procesos electorales, simplemente, estará impedido para difundir logros, programas o contenidos que no estén previstos por la Constitución y la legislación en la materia. La prohibición de difusión de propagandas gubernamentales nunca debe ser interpretada como una justificación para no proveer determinados servicios, o bien, para negar el acceso a la información ante una solicitud concreta.

Entonces, ¿cuál es el sentido de incluir una lista tan larga y tal vez cuestionable de campañas gubernamentales en el Acuerdo 155? Más aún, ¿verdaderamente habría un perjuicio para que estos organismos cumplan con sus funciones por prohibir sus campañas de información durante las campañas? Cabe mencionar que con base en la Constitución y en el artículo 2.2 del Cofipe, esta prohibición no comprende todo el proceso electoral, sino únicamente desde la campaña hasta el día siguiente a la jornada de votaciones, es decir, el Estado se vería impedido a difundir su propaganda tres meses máximo (por ejemplo, el Cofipe establece una duración de 60 o 90 días, dependiendo el tipo de elección):

Artículo 2...

2. 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.

Por su parte, el artículo 237 del Cofipe establece la duración de las campañas de la siguiente forma:

Artículo 237

1. Las campañas electorales para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados, en el año que corresponda, tendrán una duración de noventa días;
2. Las campañas electorales para Diputados, en el año en que solamente se renueve la Cámara respectiva, tendrán una duración de sesenta días.

Incluso el TEPJF interrumpió la jurisprudencia 11/2009, resolviendo por unanimidad que la proscripción de propaganda gubernamental comprende el periodo entre la campaña hasta el fin de la jornada electoral, excluyendo así el periodo de precampaña (SUP-AG-45/2010). De esta forma, los límites a la publicidad estatal son claramente mucho más reducidos, por lo que es aun más importante analizar si efectivamente habría un perjuicio para el Estado al no incluir estos casos en los acuerdos regulatorios del Consejo General del IFE. A primera vista no parece muy razonable que la interrupción de difusión por 60 o 90 días de la mayoría de los ejemplos citados en el Acuerdo 155 pueda crear un verdadero perjuicio o entorpezca las funciones del Estado. Es por esto que el TEPJF debería ser más contundente en la argumentación sobre la necesidad de estas determinaciones.

Para ilustrar esta postura de mejor manera y a *contrario sensu*, se puede tomar como ejemplo una reciente sentencia sobre la inclusión de los “XVI Juegos Panamericanos Guadalajara 2011” en la lista de excepciones sobre prohibición de difusión de propaganda gubernamental en Michoacán (SUP-RAP-474/2011). La solicitud fue hecha con base en el carácter extraordinario del evento deportivo, ajeno a los asuntos políticos y como un detonante de turismo e inversiones que proyectará a México internacionalmente; además, este encuentro también promoverá el deporte y hábitos más sanos en el país.

La Sala Superior consideró que

la publicidad de los Juegos Panamericanos no encuadra dentro la propaganda proscrita por la Ley Suprema, ya que 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 (SUP-RAP-474/2011).

Este caso es muy distinto a los incluidos en el Acuerdo 155, pero tiene una verdadera naturaleza de excepcionalidad; además, su corta duración no permite recuperar el tiempo de la suspensión con posterioridad. Ahora bien, la pregunta es: ¿el resto de los casos cumplen con estas características de necesidad y posibilidad de un perjuicio “irreparable”?

Estas prohibiciones no tienen como objetivo obstaculizar las labores del Estado, sino asegurar la imparcialidad de los tres órdenes de gobierno, evitando el perjuicio o la promoción de un partido o candidato, el uso del poder para afectar o beneficiar a alguna persona o fuerza política, pero sobre todo evitar que la propaganda gubernamental sea utilizada con fines electorales (SUP-RAP-57/2010, 63-4).

En otras épocas se ha visto cómo detentar cargos en el gobierno ha creado una gran tentación, casi imposible de resistir, de tratar de conservar el poder a través de cualquier medio, desde

la persecución política hasta la utilización de programas sociales como medida de coacción, pasando por otras formas más sutiles, pero no menos ilegítimas, para convencer al electorado de votar por algún partido o candidato. Todos estos excesos fueron atestiguados en el circo en el que se convirtió la elección de 2006, gracias al cual se notó la insuficiencia de la regulación electoral y que también sirvió para cuestionar la muy aplaudida transición democrática en su aspecto más básico: la equidad de las elecciones y la necesidad de la alternancia en el poder. A decir de muchos, la prueba no fue superada.

Esta tentación del poder parece imposible de vencer. Justo a raíz de los procesos electorales de 2011, el IFE impuso sanciones a altos funcionarios del gobierno federal por incumplir con las disposiciones relacionadas con la prohibición de difusión de propaganda gubernamental relacionada con la difusión de *spots* sobre seguridad pública y el Seguro Popular (Cortés 2011; Martínez 2011). No está de más recordar que ambas temáticas han sido utilizadas recurrentemente a lo largo del sexenio con la finalidad de legitimar al gobierno federal frente a la población.

Aunque resulta crucial cumplir con los fines de esta reforma y garantizar la imparcialidad del Estado durante los procesos electorales. La información que el Estado difunde no puede ser tachada de parcial automáticamente y sería absurdo considerarlo así, sin embargo, se requiere que las autoridades electorales estén dispuestas a analizar el contenido específico de la información y especialmente el contexto de los hechos para resolver estos dilemas. Las épocas de urnas “embarazadas” y votantes fantasma parecen haber terminado; ahora se ven recursos ilícitos mucho más sofisticados para influir en los resultados electorales. Por lo tanto, el país requiere de autoridades electorales con criterios igualmente sofisticados para asegurar contiendas equitativas y gobernantes imparciales, es decir, contar con la flexibilidad suficiente para percibir las intenciones de los actores políticos más allá de los mensajes literales.

En este sentido, la ley es una herramienta imprescindible para lograr estos fines, íntimamente ligados con la transición de-

mocrática y la legitimidad de las instituciones. Ahora existe una legislación mucho más dura para prohibir la difusión de información gubernamental durante las campañas, así como para disminuir la duración de las mismas, regular estrictamente el acceso de los partidos a los medios de comunicación masiva, establecer prohibiciones para particulares de contratar publicidad, limitar el contenido de las campañas e instaurar mejores mecanismos de fiscalización de partidos. Para complementar este andamiaje legal se requiere de órganos de supervisión y vigilancia arrojados y garantistas para legitimar las instituciones electorales en el futuro. Lo que resulta poco legítimo es que los tribunales viajen entre las interpretaciones letrísticas y amplias, con base en motivos adicionales (Ackerman 2010, 115, 126, 141).

En palabras de Giovanni Sartori, las elecciones deben ser libres, pero las opiniones también, y esto implica que sean libremente formadas, si éstas son impuestas las elecciones no pueden ser libres (Sartori 2009, 31). Para lograr esto, el Estado debe cumplir con este mandato de imparcialidad y así poder garantizar elecciones verdaderamente equitativas.

III. Conclusiones

Las reformas constitucionales de 2007 buscan crear un marco legal que permita llevar a cabo elecciones en condiciones de equidad, es decir, evitar cualquier injerencia ilegítima por parte de otros actores, incluyendo el uso de los recursos públicos y de un puesto gubernamental para apoyar a algún partido o candidato. De esta forma, el Estado tiene una obligación de permanecer imparcial ante la contienda electoral y no influir sobre el electorado.

Estas enmiendas a la Carta Magna deben ser entendidas dentro de un contexto de democratización y más específicamente como parte de un nuevo diseño institucional que impida los abusos de poder, permitiendo alcanzar una mayor legitimidad de las autoridades, así como una participación real de los ciudadanos en los asuntos políticos del país.

Con base en esta finalidad es que se permite únicamente la propaganda gubernamental sobre servicios educativos, servicios de salud, casos de protección civil durante emergencia e información de las autoridades electorales, con el requisito que no hagan referencia a candidatos, partidos o gobiernos. El IFE emite acuerdos para regular las normas constitucionales y en este caso incluyó otros casos de propaganda gubernamental. La cuestión radica en definir si esta interpretación es permitida, o bien, las autoridades en la materia se han excedido en sus facultades.

En la sentencia analizada, el TEPJF confirma el Acuerdo 155 en todos sus términos, pero sin establecer una argumentación contundente sobre la legitimidad de algunos de ellos y se aparta de lo que ordinariamente se ha considerado como servicios de salud y educación. No obstante, cabe mencionar que el quejoso tampoco proporcionó un razonamiento suficiente para demostrar que estos supuestos se apartan del texto constitucional y podrían causar condiciones inequitativas durante la contienda electoral.

Sin embargo, la interpretación del TEPJF ha sido constante en este sentido, aunque sería altamente recomendable que hubiera un ejercicio de argumentación más puntual en la necesidad de permitir estas excepciones para que no haya lugar a dudas sobre su legitimidad y constitucionalidad. Una opción para abordar esta interrogante es a partir de la necesidad de esta medida o el perjuicio que habría si mucha de esta propaganda se suspendiera durante el periodo de campañas, el cual generalmente no excede de los 90 días.

Independientemente de la prohibición de difundir propaganda gubernamental, no se puede considerar esto como un impedimento para que el Estado siga prestando todos los servicios a los que está obligado, mantenga accesible información sobre éstos o la provea a quien lo solicite expresamente. Una cosa es la imposibilidad para anunciar programas de gobierno u otro tipo de servicios y otra muy distinta es el mandato de cumplir con ciertas metas y funciones.

Actualmente, el marco jurídico para regular las elecciones es mucho más estricto, en respuesta a los múltiples problemas surgidos de la elección de 2006, sin embargo, todos los actores po-

líticos han buscado modificar algunas prácticas irregulares para inclinar la balanza a su favor. Estas reformas exigen que las autoridades electorales sean mucho más diligentes y perspicaces para impedir conductas que tengan como finalidad o efecto influir en los resultados de los comicios. En este sentido, se requiere mucha más originalidad de las autoridades electorales para ir más allá de lo literal y analizar las verdaderas intenciones dentro de un contexto determinado; así, no sólo se garantizará la equidad de las elecciones, sino que las instituciones recobrarán la confianza perdida de la ciudadanía.

El TEPJF, en este sentido, ha sido congruente en la interpretación de los acuerdos generales emitidos por el Consejo General del IFE, sin embargo, no sobraría proporcionar razones más sólidas y elaboradas sobre la necesidad de estas excepciones.

IV. Fuentes consultadas

- Ackerman, John M. coord. 2010. *Nuevos Escenarios del Derecho Electoral: Los Retos de la Reforma de 2007-2008*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- . 2011. "IFE Elbista". *La Jornada*, 11 de julio, sección Opinión. <http://www.jornada.unam.mx/2011/07/11/opinion/019a1pol> (consultada el 11 de julio de 2011).
- ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL CG601/2009 DENOMINADO: "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE 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 DE 2010". IFE. 2010. Disponible en http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2010/Mayo/SE_19-MAYO-10/CGe190510ap3.pdf (consultada el 8 de marzo de 2012).
- Asunto General Interrupción de Jurisprudencia. Expediente: SUP-AG-45/2010. Magistrado Ponente: Pedro Esteban Penagos López. Secretario: Eduardo Hernández Sánchez. 22 de septiembre de 2010. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Akech, Migai. 2010. *Institutional Reform in the New Constitution of Kenya*. Belgium: International Center for Transitional Justice (ICTJ).
- Banco de México. *Divulgación*. <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/index.html> (consultada el 14 de julio de 2011).
- Bicentenario. Estado de México. <http://www.youtube.com/watch?v=jkSnjllwZbc&feature=related> (consultada el 9 de julio de 2011). [Video]

- Bicentenario Guanajuato. <http://www.youtube.com/watch?v=pmDxRigHEAY> (consultada el 15 de julio de 2011). [Video institucional.]
- Carbonell, Miguel. 2005. *Los Derechos Fundamentales en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Porrúa/Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Cutter Patel, Ana. 2010. *Transitional Justice, DDR and Security Sector Reform*. Belgium: International Center for Transitional Justice (ICTJ).
- Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. 2 de julio de 2004. Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en <http://corteidh.or.cr/casos.cfm>
- Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. 8 de septiembre de 2005. Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en <http://corteidh.or.cr/casos.cfm>
- Caso del Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay. 2 de septiembre de 2004. Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en <http://corteidh.or.cr/casos.cfm>
- Caso Palamara Iribarne vs. Chile. 22 de noviembre de 2005. Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en <http://corteidh.or.cr/casos.cfm>
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. México: Cámara de Diputados.
- Cortés, Nayeli. 2011. "Calderón, exonerado por *spots* en los comicios". *El Universal*, 12 de julio, sección Ruta Electoral 2011. <http://www.eluniversal.com.mx/elecciones/6697.html> (consultada el 12 de julio de 2011).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2011. México: Cámara de Diputados.
- García Calderón, Carola y Leonardo Figueiras Tapia. 2006. *Medios de comunicación y campañas electorales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Plaza y Valdés Editores.

- González Amador, Roberto. 2011. "Calderón y partidos pactaron ocultar cifras sobre pobreza", *La Jornada*, 14 de febrero, sección Wikileaks en *La Jornada*. <http://wikileaks.jornada.com.mx/notas/acuerdo-entre-gobierno-y-partidos-de-oposicion> (consultada el 11 de julio de 2011).
- Guastini, Ricardo. 1999. *Estudios sobre la interpretación jurídica*. Trad. Marina Gascón y Miguel Carbonell. México: Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Huber Olea y Contró, Jean Paul. 2006. *El Proceso Electoral (Derecho del Proceso Electoral)*. México: Porrúa.
- La Hora Nacional. Breve Historia de la Hora Nacional*. México: Secretaría de Gobernación. RTC. http://lahoranacional.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=2 (consultada el 11 de julio de 2011).
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: Cámara de Diputados.
- López Escutia, Luis Ángel. 2006. "El Papel de la Justicia Electoral en la Transición Democrática de México". *Revista de la Facultad de Derecho de México* 245 (2006-I): 61-131.
- Loret de Mola, Carlos. 2011. "La Teoría del Ciudadano Idiota". *La Jornada*, 7 de julio, sección Opinión-Columnas, <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/90525.html> (consultada el 11 de julio de 2011).
- Martínez, Fabiola. 2011. "Acatará SG resolución de IFE contra Blake por spots", *La Jornada*, 12 de julio, sección Política. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2011/07/12/112839326-acatara-sg-resolucion-de-ife-contra-blake-por-espots/> (consultada el 12 de julio de 2011).
- Martínez Veloz, Juan. 2001. *Estudios sobre Derecho Electoral y Derechos Humanos*. México: Editora Laguna.
- México 2010. *Bicentenario de la Independencia, Centenario de la Revolución*. Audioteca. http://www.bicentenario.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=679&Itemid=42 (consultada el 13 de julio de 2011).

- Observación General 13 (21° periodo de sesiones). EL DERECHO A LA EDUCACIÓN. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999.
- Observación General 14 (22° periodo de sesiones). EL DERECHO AL DISFRUTE DEL MÁS ALTO NIVEL POSIBLE DE SALUD (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000.
- Rábago Dorbecker, Miguel. 2011. *La propaganda sobre programas sociales como acto de campaña*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Sartori, Giovanni. 2009. *La democracia en 30 lecciones*. México: Taurus/Pensamiento.
- Sentencia SUP-RAP-270/2009. Recurrente: Ayuntamiento Constitucional de Cotija de la Paz. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- SUP-RAP-57/2010. Recurrente: Partido Nueva Alianza. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- SUP-RAP-102/2011. Recurrente: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- SUP-RAP-474/2011. Recurrente: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- SAT. Servicio de Administración Tributaria. http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/noticias_boletines/33_9713.html (consultada el 14 de julio de 2011). [Audio, video e imagen.]

SCJN/IIJ-UNAM. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2010. *Autonomía e Independencia de los Institutos Electorales Locales y facultad de los Congresos Estatales para regular la propaganda electoral*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tesis I.15o.A.118 A. Registro No. 167531. DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA REGULACIÓN DE ESA PRERROGATIVA. Disponible en <http://200.38.163.161/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=167531&cPalPrm=&cFrPrm=DERECHO%20A%20LA%20INFORMACION>

— P. LXVIII/2009. Registro No. 165826. DERECHO A LA SALUD. NO SE LIMITA AL ASPECTO FÍSICO, SINO QUE SE TRADUCE EN LA OBTENCIÓN DE UN DETERMINADO BIENESTAR GENERAL. Disponible en <http://200.38.163.161/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=165826&cPalPrm=SALUD,&cFrPrm=>

— P./J. 25/2007. Registro No. 172479. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO. Disponible en <http://200.38.163.161/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=172479&cPalPrm=&cFrPrm=LIBERTAD%20DE%20EXPRESION>

— P./J. 136/2008. Registro No. 168549. SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 4o., TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA RESPONSABILIDAD SOCIAL. Disponible en <http://200.38.163.161/UnaTesisInkTmp.asp?nlus=168549&cPalPrm=SALUD,&cFrPrm=>

— P./J. 146/2001. Registro No. 187999. EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY RELATIVA DEL DISTRITO FEDERAL CUMPLE CON EL MANDATO CONTENIDO EN EL DIVERSO 32 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, AL PERMITIR QUE EL GOBERNADO EJERZA EN FORMA PLENA SU DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LOGRE

UNA EFECTIVA IGUALDAD EN OPORTUNIDADES DE ACCESO Y PERMANENCIA EN LOS SERVICIOS EDUCATIVOS. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/UnaTesislnkTmp.asp?nlus=187999&cPalPrm=&cFrPrm=DERECHO%20A%20LA%20EDUCACION>

— 1a. LXV/2008. Registro No. 169316. DERECHO A LA SALUD. SU REGULACIÓN EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SU COMPLEMENTARIEDAD CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Disponible en <http://200.38.163.161/UnaTesislnkTmp.asp?nlus=169316&cPalPrm=&cFrPrm=DERECHO%20A%20LA%20SALUD>

— 1a. CCXV/2009. Registro No. 165760. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. Disponible en <http://200.38.163.161/UnaTesislnkTmp.asp?nlus=165760&cPalPrm=&cFrPrm=LIBERTAD%20DE%20EXPRESION>

Treviño Rangel, Javier. 2009. “Pánico Moral en las Campañas Electorales de 2006: la elaboración del ‘peligro para México’”. *Foro Internacional* 197 (julio-septiembre): 638-689.

Whitehead, Laurence. 2011. *Democratización: Teoría y Experiencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

“México es Tuyo-Vive México”. <http://www.youtube.com/watch?v=zsRtSwQ59M> (consultada el 9 de julio de 2011) [video].

“¡Vive México!” <http://www.youtube.com/watch?v=xiQcXWACYd4> (consultada el 9 de julio de 2011) [video].

“Vive México-Vive Querétaro”. <http://www.youtube.com/watch?v=hJfwOBptt4A&NR=1> (consultada el 9 de julio de 2011) [video].

“Vive Guanajuato”. <http://www.youtube.com/watch?v=cm6m85G7Z9w> (consultada el 9 de julio de 2011) [video].

“Vive Mexico-Riviera Maya & Yucatán Península”. <http://www.youtube.com/watch?v=5VWYvNe10Jk> (consultada el 9 de julio de 2011) [video].

“Visit Mexico-Vive México Quintana Roo”. <http://www.youtube.com/watch?v=EHeSOXWP5fU&feature=related> (consultada el 9 de julio de 2011) [video].

“Vive México, Vive Chiapas”. <http://www.youtube.com/watch?v=THZ4-kleSi4&feature=related> (consultada el 9 de julio de 2011) [video].

“Veracruz, Vive Veracruz, Vive Mexico, Vive lo tuyo”. <http://www.youtube.com/watch?v=f4oWExt9lqE> (consultada el 9 de julio de 2011) [video].

“Vive México-Distrito Federal”. <http://www.youtube.com/watch?v=00z79r5qCtQ> (consultada el 9 de julio de 2011) [video].

“Estado de México”. <http://www.youtube.com/watch?v=3Vv37YiNWPM> (consultada el 9 de julio de 2011) [video].

Propaganda gubernamental durante campañas electorales es el número 45 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Se terminó de imprimir en mayo de 2012 en Litográfica Dorantes S.A. de C.V., Oriente 241-A núm. 29, Col. Agrícola Oriental, C.P. 08500, México, D.F.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.