

Sección
Doctrinal



Retos en la distribución de competencias respecto de las infracciones a los artículos 41 y 134 constitucionales

*Challenges of competence distribution regarding infringements
to Constitution articles 41 and 134*

María del Carmen Alanis Figueroa*

RESUMEN

Las reformas constitucional y legal de 2007-2008 establecieron una estricta regulación para la difusión de propaganda gubernamental y la utilización de recursos públicos; sin embargo, sólo en algunos casos se precisaron con exactitud las autoridades competentes para aplicar esa regulación. Esta omisión legislativa, las muy diversas normas en los ámbitos federal y local, y el natural desfase entre la geografía electoral y la cobertura de las señales de radio y televisión, plantean retos significativos para definir qué autoridades son competentes para conocer de infracciones al nuevo marco normativo en materia electoral. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha definido algunos supuestos de competencia, principalmente a partir de criterios como la afectación a normas electorales y la naturaleza federal o local de esas normas. Estos criterios resuelven en gran medida las dudas sobre qué autoridades son competentes para conocer de infracciones a los artículos 41 y 134 constitucionales. Sin embargo, ni estos criterios ni la legis-

* Magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



lación vigente son suficientes para esclarecer todos los supuestos implicados en la regulación sobre la difusión de propaganda gubernamental y el manejo parcial de recursos públicos en el ámbito electoral.

PALABRAS CLAVE: reforma constitucional, artículos 41 y 143 constitucionales, propaganda gubernamental, recursos públicos.

ABSTRACT

The constitutional and legal reforms of 2007-2008 established a strict regulation for the broadcasting of government advertising and use of public resources. But, only in some cases it was pointed which authorities was able to implement this regulation. This legislative omission, the very different rules in federal and local levels, and the natural gap between the electoral map and the coverage of radio and television signals, pose significant challenges to determine which authorities have jurisdiction over violations of the new framework policy on electoral matters. The Electoral High Court has identified some cases of competition, mainly from the effect on criteria such as electoral rules and the federal or local nature of these standards. These criteria largely resolved the doubts which authorities have jurisdiction over violations of Articles 41 and 134 of the Constitution. However, neither the criteria nor the existing legislation is sufficient to clarify all the assumptions involved in the regulation on the dissemination of government propaganda and partial management of public resources in the electoral field.

KEYWORDS: constitutional reform, constitutional articles 41 and 143, government propaganda, public resources.

El contenido de la reforma electoral de 2007-2008

A finales de 2007 y a principios de 2008, el Constituyente permanente y el Congreso de la Unión aprobaron, respectivamente, reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (DOF del 13 de noviembre de 2007 y 14 de enero de 2008). Estas reformas tuvieron como propósitos, entre otros, que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos; y poner fin a la indebida práctica de que los servidores públicos utilicen la propaganda oficial para promover su imagen personal (Comisión Permanente 2007).

Los propósitos señalados se reflejaron esencialmente en una nueva redacción del artículo 41 constitucional y en la adición de los párrafos séptimo, octavo y noveno (antes sexto, séptimo y octavo)¹ al artículo 134 del mismo ordenamiento. Su texto es el siguiente:

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

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

¹ Mediante decreto posterior a la reforma electoral mencionada, publicado en el DOF el 7 de mayo de 2008, se adicionó un segundo párrafo al artículo 134 constitucional.

...

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

...

Apartado C.

...

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

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

...

Artículo 134.-

...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública

y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

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

Las normas transcritas establecen dos prohibiciones relevantes en materia electoral. Primero, a partir del inicio de las campañas electorales federales y locales² y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda propaganda gubernamental en los “medios de comunicación social”, entre ellos radio y televisión.³ Y segundo, ningún servidor público puede emplear recursos públicos o promocionar su imagen para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, lo que implica también una limitante a las características y contenido de la propaganda de las instituciones públicas.

Es importante precisar que las prohibiciones a que se refieren los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional no se circunscriben a la materia electoral. De hecho, sus efectos parecen estar más inclinados a establecer responsabilidades administrativas para los servidores públicos. Sin embargo, a la par de tutelar el manejo imparcial de recursos pú-

² El concepto temporal de “campañas” a que se refiere esta norma se debe interpretar en sentido estricto. La prohibición no abarca las precampañas o los periodos que puedan transcurrir entre el inicio de un proceso electoral y el inicio de la precampaña, o entre el final de ésta y el inicio de las campañas. Esta interpretación estricta o literal de la norma dio lugar a que, mediante sentencia dictada en el SUP-AG-45/2010, la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación resolviera interrumpir el carácter obligatorio de la tesis de jurisprudencia 11/2009, en la que se extendía la prohibición al periodo de precampañas.

³ El artículo 5 de la Ley Federal de Radio y Televisión señala que el radio y la televisión tienen la función social de contribuir al fortalecimiento de la integración nacional y al mejoramiento de las formas de convivencia humana. En especial están obligadas a procurar, entre otras cuestiones, el fortalecimiento de las convicciones democráticas.

blicos, protegen que la equidad en la competencia entre partidos políticos no se vea afectada como consecuencia de un indebido manejo de esos recursos. El presente estudio se enfoca en este segundo aspecto, en la materia estrictamente electoral.

A partir de esta reforma federal, las 32 entidades federativas del país debiesen adoptar en sus respectivas legislaciones la prohibición prevista en el artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo de la CPEUM. Y con excepción de Colima y Sinaloa, todas han reflejado en sus normas locales el principio de imparcialidad previsto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional. Por su parte, el Cofipe regula estas prohibiciones en sus artículos 2, párrafo 2, 228 párrafo 5, y 347.

*La difícil instrumentación de la regulación
en materia de comunicación política
y electoral: ámbitos de validez y coberturas*

En principio, parecería que no tendría por qué presentarse un conflicto de competencias para conocer de las infracciones que se cometieran a las prohibiciones mencionadas. Cada entidad federativa y la Federación tienen su propia regulación. Por tanto, cada autoridad, en su ámbito territorial de competencia, aplicaría la ley y sancionaría su incumplimiento, salvo que la norma constitucional federal estableciera una competencia expresa a favor de otra autoridad, como se verá más adelante en el caso del Instituto Federal Electoral (IFE).

Sin embargo, algunas de las conductas reguladas por los artículos 41 y 134 de la Constitución General de la República ocurren a través del radio y la televisión. Esta peculiaridad conlleva algunas complicaciones. La más importante es que la cobertura de las señales de radio y televisión abierta (radiodifundidas)⁴ no coincide con los límites territoriales marcados por la

⁴ En términos del artículo 2 de la Ley Federal de Radio y Televisión, el “servicio de radiodifusión es aquél que se presta mediante la propagación de ondas electromagnéticas de señales de audio o de audio y video asociado, haciendo uso, aprovechamiento o explotación de las bandas de

geografía político-electoral del país. Es decir, la señal de una estación de radio o de un canal de televisión puede verse y escucharse en más de un distrito electoral, un municipio o entidad federativa.

Este fenómeno puede obedecer a dos causas. Una de ellas es que la emisora de radio o televisión difunda su señal con tal potencia que alcance, por ejemplo, a más de una entidad federativa.⁵ En principio, es materialmente imposible controlar este fenómeno, pues el alcance de una señal radiodifundida depende de una multiplicidad de factores electromagnéticos, meteorológicos y orográficos que escapan a la configuración tecnológica. E incluso las propias estaciones y canales de radio y televisión están obligadas por su título de concesión o permiso a difundir su señal con una potencia determinada.

Otra causa es que la estación o canal de radio o televisión “repita” o retransmita la señal de una emisora ubicada en otro estado de la República. Esto sucede cuando, por ejemplo, un canal de televisión de Hermosillo, Sonora, difunde una programación idéntica a la de otro canal ubicado, digamos, en el Distrito Federal. No es que la señal de la emisora capitalina llegue hasta la ciudad de Hermosillo, sino que en virtud de convenios comerciales o de condiciones de operación preestablecidas, una emisora retransmite la señal de la otra. A diferencia del primer supuesto, este fenómeno sí es controlable en principio, pues depende de que el canal o estación que retransmite disponga de la infraestructura y el personal adecuados para transmitir su propia programación.⁶

frecuencias del espectro radioeléctrico atribuido por el Estado precisamente a tal servicio; con el que la población puede recibir de manera directa y gratuita las señales de su emisor utilizando los dispositivos idóneos para ello”. Es decir, lo que coloquialmente se conoce como “televisión abierta”.

⁵ Por ejemplo, la XEW-TV Canal 2 del Distrito Federal se ve y se escucha también en algunas regiones del Estado de México. Para consultar los mapas de cobertura de las emisoras de radio y televisión que transmiten en México se recomienda consultar la siguiente dirección electrónica: http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Mapa_de_Coberturas_de_Radio_Television/.

⁶ Este fenómeno de “repetidoras” y “bloqueos” plantea considerables problemas jurídicos que no serán objeto de análisis en el presente artículo. Para consultar algunos criterios sobre este tema que ha emitido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Estas circunstancias, sumadas a las diferentes regulaciones electorales de cada entidad federativa e incluso de la propia Federación, complican enormemente la interpretación sobre cómo establecer las competencias para aplicar la regulación en materia de propaganda gubernamental.

Se puede dar el caso de que un funcionario público (por ejemplo, un gobernador) contrate la difusión de promocionales de su informe de gobierno en las emisoras de radio y televisión ubicadas en su entidad federativa, pero que las señales de éstas alcancen a cubrir parte del territorio de un estado vecino en el que se está llevando a cabo un proceso electoral. Es posible que las autoridades electorales y partidos políticos involucrados en esa elección consideren que la difusión de la propaganda del gobernador del estado vecino afecta la equidad en la contienda. Pero no queda claro si las autoridades de la entidad en periodo electoral tendrían facultades suficientes para sancionar al gobernador del estado vecino con fundamento en las disposiciones de una entidad que no es la suya. El supuesto de “invasión” mediática podría presentarse no sólo entre dos entidades federativas, sino también entre un estado y la Federación (por ejemplo, el caso de un legislador federal difundiendo su informe con recursos públicos en un estado con proceso electoral).

El desfase entre la geografía de las señales radiodifundidas y la geografía y regulación político-electoral plantea los retos de:

1. Definir en qué supuestos una autoridad es competente para conocer de infracciones a la regulación sobre propaganda gubernamental.
2. Establecer claramente los ámbitos de validez de las distintas regulaciones que existen al respecto y qué autoridades son competentes para sancionar su incumplimiento.

La Sala Superior del TEPJF ha sentado diversos criterios para definir estas cuestiones.

se recomienda consultar las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-52/2010, SUP-RAP-117/2010 y SUP-RAP-204/2010.

*Competencias exclusivas del Instituto
Federal Electoral.
Artículo 41 constitucional*

El IFE es la única autoridad competente para conocer y sancionar cualquier incumplimiento a la prohibición prevista en el artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución. Esta norma establece que, a partir del inicio de “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”, con excepción de “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”. La prohibición se extiende a prácticamente todas las autoridades del país, independientemente del ámbito al que pertenezcan o el régimen constitucional al que estén sujetas.

Esto significa que la autoridad federal administrativa electoral tiene facultades exclusivas para conocer y sancionar la infracción a la prohibición citada, incluso cuando la difusión de la propaganda gubernamental afecte exclusivamente al proceso electoral de una entidad federativa.

El régimen competencial y las facultades exclusivas descritas están previstos expresamente por la CPEUM en su artículo 41, base III, apartado D. Esa disposición establece que las infracciones a lo dispuesto en la base III del propio artículo 41 constitucional serán sancionadas⁷ por el IFE mediante

⁷ En este punto cabe precisar que, no obstante la disposición constitucional señala expresamente que el IFE sancionará las infracciones que se cometan a la base III de ese artículo, la legislación federal no prevé sanción alguna para los servidores públicos que difundan propaganda gubernamental durante campañas electorales. Un ejemplo emblemático es el de los recursos de apelación SUP-RAP-119/2010 y acumulados, en los que se determinó que el Titular del Poder Ejecutivo Federal, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, violó esa prohibición, pero que su conducta no era sancionable por no existir norma jurídica alguna que establezca el respectivo catálogo de sanciones.

procedimientos expeditos⁸ y en esa misma base III se encuentra el apartado C, segundo párrafo, que establece la prohibición en estudio.

La Sala Superior del TEPJF sostuvo el criterio de que el único competente para conocer y sancionar cualquier incumplimiento de la prohibición a la difusión de propaganda gubernamental en tiempos electorales, es el IFE, en las sentencias recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-12/2010 y SUP-RAP-184/2010, así como en la ejecutoria dictada en el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-51/2010.

Reglas de competencia respecto del artículo 134 constitucional

El artículo 134 constitucional, en cambio, no precisa con tal claridad los supuestos y las autoridades competentes para conocer de infracciones a sus párrafos séptimo y octavo. Esta norma se limita a establecer en su párrafo noveno que “las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”.

En este mismo sentido, los artículos Tercero y Sexto Transitorios del Decreto publicado en el DOF el 13 de noviembre de 2007 (por el que se adicionan, entre otros, los tres párrafos finales del artículo 134 de la Constitución) establecen que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal están obligados a adecuar su legislación a lo dispuesto por el decreto citado, a fin de que las nuevas disposiciones tengan aplicación efectiva y operatividad en cada uno de esos ámbitos.

⁸ Los “procedimientos expeditos” a que se refiere esta disposición son los procedimientos especiales sancionadores regulados en el Libro Séptimo, Capítulo Cuarto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-12/2010 y SUP-JRC-51/2010. Asimismo, resulta aplicable al caso, *mutatis mutandi*, la tesis de jurisprudencia 10/2008, de rubro PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN.

En otras palabras, la CPEUM prevé la posibilidad de que existan hasta 33 legislaciones distintas sobre esta prohibición: una en el ámbito federal y 32 en el ámbito local. De hecho, como se refiere en párrafos anteriores, al mes de enero de 2011, 30 entidades federativas ya han incorporado a sus constituciones y legislaciones las prohibiciones previstas en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución general.

En este contexto, la Sala Superior del TEPJF concluyó que la competencia para conocer y, en su caso, sancionar⁹ los incumplimientos a esta prohibición se define en función de la afectación o no al ámbito electoral y a la naturaleza federal o local de las normas afectadas. Así, una autoridad electoral es competente para conocer de la utilización parcial de recursos públicos y la difusión de propaganda gubernamental que promueva la imagen de un funcionario público, cuando estos actos afecten la equidad en la competencia entre los partidos políticos en el ámbito que le corresponda, ya sea local (en una entidad federativa específica), ya sea federal. De esta manera, si el ámbito electoral afectado es el federal, el IFE será la autoridad competente. En cambio, si la afectación electoral se refleja en el ámbito de alguna entidad federativa, la competencia se actualizará a favor de la autoridad local que determine la legislación respectiva.¹⁰

Esta regla de competencia implica un supuesto adicional para el caso de difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión que promueva la imagen de un servidor público: no importa la ubicación geográfica desde la cual se transmita la señal radiodifundida que contiene la propaganda, sino el ámbito de afectación electoral (SUP-RAP-76/2010). Así, cuando un servidor público del ámbito local ordene la difusión de propaganda guber-

⁹ Al igual que en el caso del artículo 41, base III de la Constitución, la legislación secundaria federal y local ha sido omisa en establecer un catálogo de sanciones aplicable a los servidores públicos que violen las prohibiciones previstas en el artículo 134 constitucional, párrafos séptimo y octavo.

¹⁰ Véase SUP-RAP-23/2010 del 7 de abril de 2010; SUP-RAP-55/2010 del 23 de junio de 2010; SUP-RAP-76/2010 del 7 de julio de 2010; SUP-RAP-184/2010 del 8 de diciembre de 2010; SUP-JRC-210/2010 del 25 de agosto de 2010; y SUP-JRC-06/2011 y SUP-JRC-13/2011 del 26 de enero de 2011.

namental con promoción personalizada en radio y televisión, la autoridad competente para determinar si se vulnera o no la equidad electoral en el ámbito federal será el IFE. O bien, será la autoridad local la que determine si dicha propaganda afecta o no la equidad en la contienda entre los partidos políticos en su entidad federativa, incluso cuando se trate de un funcionario federal o de una entidad federativa distinta.

Reglas especiales de competencia para el artículo 134

Es común que los inconformes presenten sus escritos de queja ante las autoridades sin alegar afectación a un proceso electoral específico o sin indicar expresamente una posible vulneración a normas electorales que son competencia de la autoridad ante la que actúan. En este caso, toda autoridad electoral que reciba una denuncia de hechos que pudieran vulnerar bienes jurídicos de orden público —como el de equidad e igualdad en la contienda electoral previstos en el artículo 134 constitucional— deberá asumir competencia para conocer del asunto, sin importar que el escrito de queja o demanda adolezca de las deficiencias señaladas.

Una vez asumida la competencia, si en el estudio de fondo la autoridad concluye que los hechos denunciados no afectan normas electorales de su incumbencia, entonces deberá declarar infundado el procedimiento sancionador y remitir el asunto al órgano o la autoridad que considere competente.¹¹ Esta regla busca privilegiar el acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 constitucional.

Por otro lado, la regla general es que cuando una conducta infractora de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional incide en un proceso electoral local o en normas electorales de ese ámbito, las autoridades de la entidad federativa afectada serían las idóneas para pro-

¹¹ Véase SUP-RAP-19/2010, SUP-RAP-184/2010, SUP-JRC-06/2011 y SUP-JRC-13/2011 de fechas 7 de abril, 7 de julio, 8 de diciembre, 25 de agosto de 2010 y del 26 de enero del 2011, respectivamente.

nunciarse al respecto. Sin embargo, el IFE puede asumir la competencia cuando se presente cualquiera de dos supuestos:¹²

1. Cuando celebre convenios con las autoridades electorales locales para organizar las elecciones en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso d) de la CPEUM.¹³
2. Cuando la conducta infractora afecte simultáneamente a un proceso electoral federal y a uno local por ser concurrentes, y siempre que resulte jurídicamente imposible dividir la materia de la queja que se presente para denunciar esa conducta.

Hasta este punto, las reglas de competencia para conocer de infracciones a los artículos 41, base III, apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo y octavo de la CPEUM en materia de difusión de propaganda gubernamental se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Competencia para conocer las infracciones

Autoridad competente	IFE	Autoridad local	Otra autoridad (conoce responsabilidad de servidores públicos)
Violaciones al artículo 41, base III de la CPEUM	En cualquier supuesto.	X	X

¹² Véase SUP-RAP-23/2010; SUP-RAP-55/2010; SUP-RAP-76/2010 y SUP-RAP-184/2010 de fechas 7 de abril, 23 de junio y 7 de julio de 2010 respectivamente.

¹³ Esta norma establece que las autoridades electorales locales de carácter administrativo pueden convenir con el IFE que éste se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales.

Continuación.

Violaciones al artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la CPEUM	Siempre que afecte procesos o normas electorales federales, o que afecte simultáneamente a un proceso o norma local y resulte imposible escindir la materia de la queja.	Siempre que afecte procesos o normas electorales locales.	Según lo disponga la legislación local o federal (contralorías, auditorías superiores, etcétera).
--	--	---	---

1. El IFE es la única autoridad competente para conocer y sancionar infracciones al artículo 41 constitucional, en determinancia de su función administradora única en materia de acceso a radio y televisión.
2. La competencia para conocer de las infracciones al artículo 134 se definen en función del proceso electoral afectado y de la naturaleza federal o local de las normas violadas: si es federal, entonces el IFE es autoridad competente para conocer de la infracción; si es local, entonces la autoridad local respectiva asumirá competencia para el mismo efecto; en caso de que se afecte simultáneamente a un proceso local y a uno federal y no sea posible dividir la materia de la queja, entonces la competencia para conocer de la infracción en materia electoral se actualizará a favor del IFE.
3. Si en el escrito de demanda no se precisan las normas o el proceso electoral afectado o no se indica expresamente una vulneración al proceso electoral o legislación competencia de la autoridad receptora de la queja, entonces la autoridad asumirá competencia para conocer del asunto y, en el estudio de fondo, determinará si se actualiza o no afectación alguna al proceso o normatividad electoral de su competencia. Resuelta esa cuestión, la autoridad procederá a dictar sentencia de fondo y, de resultar competente, a imponer la sanción que corresponda, o bien, remitirá el asunto a la autoridad que considere competente para esos dos efectos.

El artículo 228 del Cofipe

Otra cuestión que ha provocado intensos debates sobre los alcances de las competencias y facultades de las autoridades electorales frente a la difusión de propaganda gubernamental es lo previsto en el artículo 228, párrafo 5 del Cofipe.

Esa disposición señala que “para los efectos de lo dispuesto por el artículo 134 párrafo séptimo (ahora octavo) de la Constitución”, el informe anual de labores, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que se limite su difusión a una emisión por año, en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, además que en ningún caso podrá tener fines electorales o realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

A su vez, el referido párrafo octavo del artículo 134 constitucional establece que la propaganda en cualquier modalidad de comunicación social que difundan los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno nunca debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

La discusión ha girado en torno a si el artículo 228, párrafo 5 del Cofipe es aplicable tanto al ámbito local como federal, o sólo a este último. Esta distinción es relevante porque esa norma prevé algunos supuestos en los que no resulta aplicable la prohibición de difundir propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada y, hasta enero de 2011, sólo 14 entidades federativas han adoptado en sus legislaciones una disposición similar.

Existen al menos tres argumentos para sostener que el artículo 228, párrafo 5 del Cofipe es de naturaleza exclusivamente federal y que el IFE es la única autoridad competente para aplicarlo en el ámbito electoral federal.

1. El primero de ellos es que el mismo artículo 228 párrafo 5 del Cofipe señala que su contenido se establece “para los efectos de lo dispuesto por el artículo 134 párrafo séptimo (ahora octavo) de la Constitución”, por lo que dicha norma debe entenderse vinculada y limitada por el precepto constitucional que reglamenta. De ahí que para el artículo 228, apartado 5 del Cofipe, rijan las mismas reglas que para el artículo 134 constitucional.¹⁴
2. Uno más consiste en que el artículo 228, párrafo 5 fue emitido por el legislador federal ordinario en cumplimiento al último párrafo del artículo 134 constitucional, que dispone que las leyes, “en sus respectivos ámbitos de aplicación”, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, esto es, los párrafos séptimo y octavo. De ahí que deba entenderse que dicho precepto está limitado al ámbito de aplicación del propio código que la contiene, es decir, el Cofipe.
En términos de su artículo 2º, inciso c), el Cofipe reglamenta la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. Por ende, sería inadmisibles asumir que el artículo 228, apartado 5, puede aplicarse respecto de conductas que no se relacionen con esos procesos electorales federales, pues implicaría admitir que esa ley rige fuera de su “respectivo ámbito de aplicación”, lo que sería contrario a lo considerado en el último párrafo del artículo 134 constitucional.¹⁵
3. Finalmente, se expone que la propia CPEUM prevé que la organización de los procesos electorales se regule en las respectivas legislaciones (federal o locales) y esté a cargo de organismos especializados en cada uno de esos ámbitos.
El artículo 41, base V, de la Constitución prevé que la función estatal de organizar las elecciones federales corresponde al IFE. Este

¹⁴ Véase SUP-RAP-76/2010 (7 de julio de 2010).

¹⁵ Véase SUP-RAP-76/2010 (7 de julio de 2010).

organismo público únicamente puede intervenir en la organización de procesos electorales locales cuando se haya celebrado convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas, en los términos que establezca la ley correspondiente.

Por otra parte, el artículo 116, fracción IV de la Constitución federal dispone que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garanticen que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Como se puede observar, de las disposiciones constitucionales citadas se desprende que existe el IFE y en cada entidad federativa, una autoridad administrativa encargada de las elecciones locales.

En este orden de ideas, al IFE le corresponde organizar y vigilar las elecciones federales con base en lo dispuesto en el Cofipe (que regula la organización de elecciones federales), y a las autoridades administrativas locales organizar y vigilar las elecciones de la respectiva entidad federativa, con apoyo en la legislación local correspondiente.

El corolario de este razonamiento es que el IFE debe verificar si los informes anuales de los servidores públicos, así como su difusión inciden en un proceso electoral federal y, de ser así, determinar si se cumple con los requisitos del citado artículo 228, párrafo 5, para no considerarlos como propaganda gubernamental. Pero si determina que el informe o su difusión no tienen incidencia en un proceso federal electoral, entonces el IFE no verificará la aplicación del multicitado artículo.

De igual manera en las entidades federativas, de encontrarse prevista una norma similar al artículo 228 del Cofipe, la autoridad administrativa local debe proceder a analizar, en primer término, si tiene incidencia en el respectivo proceso electoral para analizar con posterioridad la aplicación de la norma correspondiente.

Algunas confusiones sobre el tema: facultades exclusivas en radio y televisión

Las conductas violatorias a lo dispuesto en los artículos 41, base III, apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo y octavo constitucionales se pueden llevar a cabo por diversos medios, entre ellos, la difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión.

La interpretación del régimen de competencias para conocer de ese tipo de conductas infractoras ha dado lugar a algunas confusiones, principalmente derivadas de las facultades del IFE en materia de radio y televisión. Sin embargo, el debate puede ser zanjado si se parte de la idea de que cualquier conducta u omisión puede actualizar simultáneamente diversos supuestos normativos en distintos ámbitos y materias.

El IFE es la única autoridad competente para conocer de todas las infracciones que se cometan en términos de la base III del artículo 41 constitucional, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos.¹⁶ Esa norma no sólo prohíbe la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas y hasta la jornada electoral de cualquier proceso electoral federal o local, sino que también prevé algunas otras conductas infractoras que corresponde sancionar al IFE:

- Contratar o adquirir tiempos en radio y televisión a favor o en contra de partidos políticos, candidatos o precandidatos, lo cual constituye una prohibición establecida en el artículo 41 Constitucional, base III, apartado A, párrafos noveno y décimo;
- No transmitir la propaganda de partidos políticos y autoridades electorales ordenada por el Instituto en los términos establecidos en las pautas elaboradas para tal efecto puede resultar en una violación a los apartados A y B de la base III del artículo 41 de la Constitución, y

¹⁶ Véase SUP-RAP-12/2010 (17 de febrero de 2010) y SUP-JRC-51/2010 (28 de abril de 2010).

- Difundir propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos políticos o que calumnien a las personas, violación prevista por el artículo 41 constitucional, base III, apartado C, párrafo primero.

Además, el IFE es la única autoridad facultada para administrar los tiempos del Estado en radio y televisión para fines electorales. Así lo dispone el propio artículo 41 constitucional, en su base III, y lo han corroborado tanto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-RAP-12/2010, entre otros) como el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Jurisprudencia P/J. 100/2008).

Este cúmulo de atribuciones exclusivas del IFE, aunado a que todo lo relativo a la radio y la televisión es de jurisdicción federal y, en parte, competencia de dicho instituto (artículos 8 y 12-A de la Ley Federal de Radio y Televisión), ha generado la incorrecta impresión de que toda conducta infractora en materia electoral que se lleve a cabo en estos medios de comunicación social debe ser competencia únicamente de la autoridad federal administrativa electoral.

Asumir que el IFE es la única autoridad competente para conocer de infracciones que se cometan mediante conductas perpetradas en radio y televisión es jurídicamente insostenible. Con ello se dejaría sin efectos la previsión contenida en el artículo 134, párrafo noveno de la Constitución, que deja a cargo de las legislaturas de las entidades federativas y del propio Congreso de la Unión, cada cual en su ámbito de competencia, emitir la legislación necesaria para hacer efectivas las prohibiciones previstas en los párrafos séptimo y octavo de la misma disposición.

Es cierto que ciertas infracciones cometidas mediante radio y televisión en el ámbito local pueden tener, simultáneamente, efectos en el ámbito federal. Esta concurrencia de infracciones a disposiciones federales y locales no presupone que la competencia se surta a favor del IFE. En cambio, podría tratarse de una sola conducta que constituyera dos infracciones distin-

tas en ámbitos jurídicos distintos: en el ejemplo, la autoridad electoral local sería competente para pronunciarse sobre la posible afectación al proceso electoral local a la luz de lo previsto en el artículo 134 constitucional; el IFE, en cambio, sería competente para conocer y sancionar la posible compra o adquisición de tiempos en radio o televisión a favor de un partido político, en términos de lo que prohíbe el artículo 41 constitucional.

No obstante esta distinción, es importante hacer una aclaración sobre este tema: como ya se precisó en párrafos anteriores, el radio y la televisión están reguladas por normas de carácter federal. Por tanto, las autoridades locales no tienen atribuciones para obligar a los concesionarios o permisionarios de radio o televisión a modificar sus conductas o abstenerse de ellas en nada que concierna a la prestación del servicio de radiodifusión, como puede ser la difusión de propaganda política o electoral supuestamente prohibida por la Constitución federal.

Así, en el supuesto de violaciones a leyes electorales estatales mediante la difusión de propaganda prohibida en radio o televisión, el IFE colabora con la autoridad local exclusivamente para ordenar la suspensión de la transmisión de la propaganda presumiblemente ilegal. De esta manera, ambas autoridades actúan en un contexto de colaboración administrativa, con pleno respeto de sus ámbitos competenciales.¹⁷

Los temas pendientes

En párrafos previos se comentó que el desfase entre la geografía de las señales radiodifundidas y la geografía y regulación político-electoral plantea dos retos:

1. Definir en qué supuestos una autoridad es competente para conocer de infracciones a la regulación sobre propaganda gubernamental, que ya ha sido esclarecido; y

¹⁷ Véase SUP-RAP-12/2010 (17 de febrero 2010) y SUP-JRC-51/2010 (28 de abril de 2010).

2. Establecer claramente los ámbitos de validez de las distintas regulaciones que existen al respecto y qué autoridades son competentes para sancionar su incumplimiento, aspecto perfectamente claro en relación con el artículo 41 constitucional pero que no lo es tanto cuando se trata del artículo 134, como se ha demostrado.

No hay duda alguna de que el IFE es competente para conocer y sancionar cualquier violación a la base III del artículo 41 de la CPEUM —aun cuando la ley no establece un catálogo de sanciones para los servidores públicos—. Asimismo, ha quedado esclarecido que la competencia para conocer de infracciones en materia electoral a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional se define en función del ámbito afectado, federal o local. Pero no está del todo claro qué autoridades pueden sancionar el incumplimiento a estas últimas disposiciones.

En relación con el artículo 134 constitucional, el régimen de competencias antes descrito atiende solamente a la materia electoral. Sin embargo, el tipo administrativo previsto en los últimos párrafos de esa disposición constitucional prevé elementos ajenos a dicha materia, como la utilización parcial de recursos públicos, se trate de monetario, infraestructura o bienes, o incluso de propaganda institucional “... bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos...”. Estos elementos se vincularán con la materia electoral cuando afecten la equidad en la contienda entre los partidos políticos.

En otras palabras, el tipo infractor previsto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución está conformado por los siguientes supuestos:

- a. la utilización parcial de recursos públicos, o
- b1. la difusión de propaganda institucional de los poderes públicos
- b2. con elementos de promoción personalizada de servidores públicos o
- b3. que no tenga fines estrictamente informativos, que
- c. afecten en la equidad en la competencia entre partidos políticos.

Las conductas que encuadran en los supuestos a, b1, b2 y b3, por sí solas, son ajenas a la materia estrictamente electoral y, por tanto, no estarían como tales sujetas a consecuencia jurídica alguna en ese ámbito. Sin embargo, si esas conductas afectan la equidad en la contienda electoral —supuesto c— entonces sí estarían incidiendo en un ámbito competencia de las autoridades electorales.

En este contexto, las autoridades electorales son competentes para determinar si existió afectación a la equidad en la competencia entre partidos políticos por el uso de recursos públicos o por la difusión de propaganda gubernamental no estrictamente informativa o con elementos de promoción personalizada de un servidor público. Pero no necesariamente tendrían competencia para determinar si el uso de recursos públicos fue parcial ni para imponer las sanciones que correspondan por el mal manejo de éstos. Incluso sería cuestionable que una autoridad electoral tuviera facultades para determinar si la propaganda gubernamental de un servidor público de otra entidad federativa o ámbito (federal o local) cabe en los supuestos de excepción que prevén disposiciones como el artículo 228, párrafo 5 del Cofipe o similares previstos en la legislación de su competencia.

Es el caso del gobierno de una entidad federativa que difunde su propaganda institucional con elementos de propaganda personalizada de un servidor público en estaciones de radio o canales de televisión que tienen cobertura en otro estado. O el del diputado federal que difunde su informe de gobierno en una entidad federativa en la que se lleva a cabo un proceso electoral local (antes del inicio de las campañas). En estos supuestos, la autoridad electoral del estado afectado podrá determinar si esa propaganda vulneró o no la equidad en la contienda entre los partidos políticos en esa entidad, pero no necesariamente tendría atribuciones para calificar si el funcionario responsable efectivamente utilizó parcialmente recursos públicos para consumar su conducta; para determinar si la difusión de la propaganda gubernamental de otro ámbito o entidad actualiza un supuesto de excepción similar al previsto en el artículo 228 del Cofipe, ni para sancionar

a un funcionario público que está sujeto a la regulación de otro ámbito (el diputado federal) o estado (el gobierno de otra entidad federativa).

Los criterios establecidos por la Sala Superior del TEPJF dan luz sobre los supuestos en los que una autoridad electoral puede asumir competencia para determinar la afectación a un proceso o norma electoral por la utilización de recursos públicos o por la difusión de propaganda gubernamental no informativa o con elementos de promoción personalizada de servidores públicos (cuando se difunda durante campañas y hasta la celebración de la jornada electoral, el IFE será la autoridad competente; en cualquier otro caso, depende de la normatividad o proceso electoral afectados), y sobre qué debe hacer esa autoridad en caso que no tenga atribuciones para pronunciarse sobre el manejo parcial de recursos o la violación a normas que no son de su competencia: remitir el expediente a la autoridad que considere competente para tal efecto.¹⁸ Sin embargo, ni esos criterios ni la legislación vigente son suficientes para definir si una autoridad puede asumir competencias para sancionar a un funcionario público de otro ámbito o entidad por conductas infractoras a normas electorales que, en principio, no le resultan aplicables, aunque impliquen la vulneración a la equidad en una contienda electoral.

Cualquiera que sea el criterio que se asuma para dar respuesta a esta interrogante tendrá un profundo efecto en la forma en que se relacionan las entidades federativas entre sí y éstas con la Federación. Asimismo, pondrá sobre la mesa de discusión la necesidad de ponderar el derecho de los ciudadanos a estar informados sobre las actividades de sus gobernantes, frente al derecho de los partidos políticos y electores a tener una campaña equitativa en una entidad federativa o ámbito distinto.

Es éste sin duda uno de los temas relevantes del momento actual de nuestra consolidación democrática, institucional y federalista. Ojalá las líneas precedentes contribuyan a su mejor atención.

¹⁸ Véase SUP-JRC-06/2011 (26 de enero de 2011) y SUP-JRC-13/2011 (26 de enero de 2011).

Fuentes consultadas

- Comisión Permanente. 2007. "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 21, 85, 97, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Cámara de Senadores, *Gaceta Parlamentaria*, 31 de agosto.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2009. Colección Legislaciones. México: TEPJF.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2009. Colección Legislaciones. México: TEPJF.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2007. "Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre, primera sección.
- . 2008. "Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". Diario Oficial de la Federación, 14 de enero, cuarta sección.
- Jurisprudencia P/J. 100/2008. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ES LA ÚNICA AUTORIDAD FACULTADA PARA ADMINISTRAR LOS TIEMPOS OFICIALES EN RADIO Y EN TELEVISIÓN A QUE TENDRÁN ACCESO LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INCLUSO TRATÁNDOSE DE ELECCIONES ESTATALES (Novena Época). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVIII, 593.
- . 11/2009. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 2, núm. 4 2009, 25 y 26.
- Sentencia SUP-AG-45/2010. Asunto general. Interrupción de jurisprudencia. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>
- . SUP-JRC-51/2010. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto del Estado de

- Quintana Roo. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
- SUP-JRC-210/2010. Actor: Coalición “Hidalgo nos une”. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial de Hidalgo. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
- SUP-JRC-06/2011. Actor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
- SUP-JRC-13/2011. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de México. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
- SUP-RAP-12/2010. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Comisión de quejas y denuncias del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
- SUP-RAP-19/2010. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en carácter de Secretario General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>. (consultada el 28 de marzo de 2011).
- SUP-RAP-23/2010. Actor: J. Guadalupe Jaimes Valladares. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0023-2010.pdf (consultada el 28 de marzo de 2011).



- SUP-RAP-52/2010. Actor: Televisión Azteca, S.A. de C.V. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
- SUP-RAP-55/2010. Actor: Pablo Gómez Álvarez. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
- SUP-RAP-76/2010. Actor: Pablo Gómez Álvarez. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
- SUP-RAP-117/2010. Actor: Partido Verde Ecologista de México y Otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
- SUP-RAP-119/2010 y acumulados. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Partido Acción Nacional y Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Autoridad responsable. Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- SUP-RAP-184/2010. Actor Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).
- SUP-RAP-204/2010. Actor: Televisión Azteca, S.A. de C.V. Televimex, S.A. de C.V. y Radio y Televisora de México Norte S.A de C.V. Autoridad responsable: Comité de Radio y Televisión del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 28 de marzo de 2011).