

**EXTRACTO DE LA SENTENCIA DICTADA POR LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-RAP-68/2012 Y ACUMULADO SUP-RAP-70/2012.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Federal Electoral.- Consejo General.

Publicación que solicita el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, con fundamento en lo que disponen los artículos 120, párrafo 1, inciso a) y q), 125, párrafo 1, incisos a), b), c) y t) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cumplimiento del Resolutivo CUARTO de la sentencia dictada por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-68/2012 y acumulado SUP-RAP-70/2012, misma que ordena al Consejo General del Instituto Federal Electoral que realice las acciones necesarias para publicar la parte considerativa de esa sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta del Instituto Federal Electoral, por así haberlo ordenado respecto al Acuerdo CG92/2012, por el que se emiten Normas Reglamentarias sobre actos anticipados de campaña durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012; se hace del conocimiento público la parte conducente de la misma que señala lo siguiente:

*“...SEXTO. Estudio del fondo. De la lectura integral de los escritos de demanda presentados por los partidos políticos apelantes, esta Sala Superior advierte que los conceptos de agravio expuestos, guardan relación con los temas siguientes:*

- I. Limitación a realizar actividades de proselitismo (Norma PRIMERA)**
- II. Retiro de propaganda de precampaña (Norma SEXTA)**
- III. Informes de funcionarios públicos (punto de Acuerdo SEGUNDO)**

*Por lo tanto, esta Sala Superior procederá al estudio de los agravios que exponen los partidos políticos apelantes, mediante el desarrollo de los temas antes listados, examinando conjuntamente los dos primeros, dada su estrecha relación y, en forma individual el último, atendiendo a sus especiales particularidades.*

**I. LIMITACION A REALIZAR ACTIVIDADES DE PROSELITISMO Y RETIRO DE PROPAGANDA DE PRECAMPAÑA**

*El Partido Verde Ecologista de México, en uno de sus agravios expuestos en el escrito de impugnación que diera origen al expediente SUP-RAP-68/2012, controvierte las normas PRIMERA y SEXTA del acuerdo CG92/2012, que a la letra dicen:*

*‘PRIMERA. El periodo de ‘intercampaña’ federal para el presente proceso electoral comprenden del 16 de febrero al 29 de marzo de 2012. Durante el lapso que dura la ‘intercampaña’ los partidos políticos no podrán exponer ante la ciudadanía por sí mismos ni a través de sus precandidatos y candidatos, sus plataformas electorales presentadas o registradas ante el Instituto Federal Electoral; ni los precandidatos y candidatos registrados ante sus institutos políticos podrán promoverse con el objeto de llamara al voto en actividades de proselitismo.*

*[...]*

*SEXTA. A más tardar el 1 de marzo de 2012 deberá quedar retirada toda propaganda de precampaña en bardas contratadas o asignadas por las autoridades, así como en espectaculares. Asimismo, deberán retirarse las mantas colocadas en el equipamiento urbano y cualquier propaganda emitida por cualquier otro medio de difusión que haga referencia a precandidatos, precampañas o candidatos.*

*[...]*

*Al respecto, dicho partido se duele sobre que tales puntos carecen de la debida fundamentación y motivación, ya que si los partidos políticos tienen en todo tiempo, incluyendo ‘intercampañas’, el derecho de hacer propaganda política, en la cual, dice el apelante, esencialmente se difunde la plataforma electoral,*

entonces resulta incorrecto que el Instituto Federal Electoral, en el acuerdo recurrido, no la distinguiera de la propaganda de precampañas donde se difundieron a los precandidatos, la cual en todo caso sería la que, cuyo retiro sería válido; y que sin hacer esa diferencia fundamental, ordenara el retiro de toda la mencionada propaganda dentro de los plazos apuntados.

Por su parte, en la impugnación que corre agregada al expediente **SUP-RAP-70/2012**, el Partido del Trabajo se duele de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, al aprobar la Norma **SEXTA** del acuerdo **CG92/2012**, coarta el principio constitucional de libertad de expresión, y los principios fundamentales de certeza, legalidad, independencia e imparcialidad. Al respecto, expone que:

- Al establecerse un término para el retiro de la propaganda de precampaña electoral, la autoridad responsable se excede en sus facultades, pues de lo previsto en los artículos 211, 212, 213 y relativos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no se advierte limitación alguna para que los partidos políticos realicen el retiro de toda su propaganda de precampaña que haga referencia a precandidatos, en: bardas contratadas o asignadas, así como en espectaculares, mantas colocadas en equipamiento urbano; por lo que al no haber algún dispositivo que aborde el retiro de la dicha propaganda electoral, la autoridad responsable incurrió en un gran exceso al emitir el acuerdo impugnado.
- El acuerdo impugnado carece de motivación y fundamentación, porque de su simple lectura, no se observa por qué la responsable determina que hasta el primero de marzo del presente año, se debe retirar toda la propaganda de precampaña en bardas y espectaculares; sin tomar en cuenta que: **a)** La propaganda en bardas, muchas veces es de particulares, y no se puede obligar a quitarla cuando se trata de un domicilio particular; y **b)** La propaganda electoral en espectaculares, la mayoría de las veces es contratada por los partidos políticos, en lugares en los cuales su colocación y retiro requiere de muchas jornadas de trabajo, por las características geográficas y estructurales en que está colocadas. Luego, hace valer que la responsable no hace un razonamiento lógico jurídico del por qué el primero de marzo se debe retirar toda la propaganda de precampaña en bardas y espectaculares, sin realizar un estudio previo para poder determinar la fecha exacta para el retiro de la misma.
- La responsable debió tomar en cuenta lo establecido en el artículo 41, Base IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del cual se advierte la existencia de una reserva de ley en cuanto a la regulación de las precampañas, al disponerse que las reglas de precampaña deben estar normadas en la legislación, esto es, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, más no en algún acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- La autoridad responsable menoscaba el derecho a la libertad que tienen los partidos políticos, ciudadanos como precandidatos y militantes, de expresarse frente a la ciudadanía, al no tener facultades para determinar alguna fecha para el retiro de propaganda de precampaña.

Los mencionados agravios serán estudiados en conjunto, dada la relación que guardan entre sí.

Para ello, cabe señalar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el artículo 118, párrafo 1, inciso z), otorga facultades al Consejo General del Instituto Federal Electoral para emitir los acuerdos necesarios para el debido cumplimiento de las atribuciones señaladas en el propio código, entre ellas, vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales (lato sensu) y las agrupaciones políticas, se desarrollaran con apego a las disposiciones de la materia y cumplan con las obligaciones a que están sujetos.

De esta manera, los acuerdos emitidos por la referida autoridad electoral administrativa, al tener como finalidad posibilitar el cumplimiento de las normas electorales y el adecuado desarrollo de las actividades que constitucional y legalmente tiene encomendadas y, asimismo, encontrar sustento en las disposiciones que rigen el actuar del mencionado organismo electoral, hace patente que resultan vinculatorios para todos los actores políticos, y en esa medida, son de estricta observancia.

En lo concerniente a la fundamentación y la motivación de los acuerdos expedidos por el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, es entendible que no se exprese en términos similares que las de otros actos de autoridad.

*Para que un reglamento se considere fundado basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley. Por otra parte, la motivación se cumple, cuando el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria, se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de una motivación específica.*

*Esto es así, porque de acuerdo con el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad que cause molestias a los derechos previstos en el propio precepto debe estar fundado y motivado. En la mayoría de los casos se considera que lo primero se traduce, en que ha de expresarse el precepto legal aplicable al caso y, lo segundo, en que deben señalarse las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; es necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto encuadran en la norma invocada como sustento del modo de proceder de la autoridad.*

*El surtimiento de estos requisitos está referido a la fundamentación y motivación de aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados, en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional. Es explicable que en esta clase de actos la garantía de fundamentación y motivación se respete de la manera descrita, puesto que la importancia de los derechos a que se refiere el párrafo primero del artículo 16 constitucional provoca que la simple molestia que pueda producir una autoridad a los titulares de aquéllos, debe estar apoyada clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento el sujeto afectado, incluso para que, si a su interés conviene, esté en condiciones de realizar la impugnación más adecuada para librarse de ese acto de molestia.*

*En cambio, como los reglamentos gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción, es patente que su confrontación, con el párrafo primero del artículo 16 constitucional para determinar si se ha observado la garantía de fundamentación y motivación debe hacerse sobre la base de otro punto de vista, como es el señalado al principio.*

*Lo anterior, encuentra sustento en la **Jurisprudencia 01/2000**, consultable en las páginas 319 a 321 de la de la Compilación 1997-2010 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1 Jurisprudencia, con el título **'FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCION REGLAMENTARIA.'***

*Por otra parte, cabe señalar que el ejercicio de esa facultad reglamentaria está sometido jurídicamente, a limitantes derivadas de lo que se conoce como el principio de reserva de ley y el principio de subordinación jerárquica; sin embargo, en el presente caso, sólo cabría hacer referencia al primero.*

*El principio de reserva de ley ocurre en tanto una norma constitucional reserva expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, con lo cual, se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley. De este modo, el legislador ordinario tiene la carga de establecer la regulación de la materia determinada, porque tales aspectos no pueden regularse por otras normas secundarias o reglamentarias.*

*Este órgano jurisdiccional al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-137/2008 y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-55/2010, precisó que la reserva de ley se puede clasificar en absoluta y relativa. La primera, ocurre cuando una disposición constitucional reserva expresamente a la ley emitida por el Congreso, ya sea federal o local, la regulación de una determinada materia, lo que significa, por un lado, que el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por otro, que se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por otras normas secundarias, en especial, el reglamento.*

*A su vez, la reserva relativa permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa.*

*El referido supuesto, implica que la ley pueda limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva otorgada por la Constitución Federal a favor del legislador.*

*En consonancia con lo anterior, es de tenerse presente que en los recursos de apelación SUP-RAP-152/2008 y acumulado y SUP-RAP-163/2008, se sostuvo que los reglamentos denominados 'ejecutivos', son aquellos en que la ley contrae su regulación a enunciar determinados principios básicos, dejando a la administración que por medio de un reglamento precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la compleja actuación de la autoridad administrativa, derivado de la materia objeto de regulación.*

*Por otra parte, el segundo principio de jerarquía normativa enunciado, es decir, el de subordinación jerárquica, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.*

*Esto es, si la ley debe determinar el 'qué', 'quién', 'dónde' y 'cuándo' de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento compete, por consecuencia, el 'cómo' de esos propios supuestos jurídicos; es decir, su desarrollo, dado que el reglamento únicamente desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente, debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.*

*Conforme a lo expuesto, es válido admitir que **a través de un reglamento se desarrollen derechos, restricciones u obligaciones** a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando éstos encuentren sustento en todo el sistema normativo: disposiciones, principios y valores tutelados.*

*Lo anterior, implica que si un reglamento impone limitaciones no derivadas de la norma secundaria, pero éstas pueden ser deducidas de las facultades implícitas o explícitas de la potestad reglamentaria previstas en la Constitución, o bien, de los principios y valores que tutela el ordenamiento jurídico respectivo, se actúa legalmente.*

*Tal posición encuentra sustento en la jurisprudencia identificada con la clave P./J. 30/2007 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, correspondiente al mes de mayo de 2007, novena época del Semanario Judicial de la Federación, de rubro y texto siguiente:*

**'FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES.** La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser

*competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.'*

Una vez expuesto lo anterior, esta Sala Superior considera **infundados** los agravios de que se trata, con apoyo en los razonamientos siguientes:

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, en las consideraciones 2, 14 a la 22, 26, 42, 43, y 46 a la 51 del Acuerdo CG92/2012, expone lo siguiente:

- *La Base IV del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que en la ley se establecerán los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales; que la duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; que en ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales; y que la violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley de la materia<sup>9</sup>.*
- *El artículo 211, párrafos 3 y 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna, no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; y que los precandidatos tienen prohibido, en todo tiempo, la contratación de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión. Se considera que la violación a dicha disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato, o en su caso con la cancelación de dicho registro; y de comprobarse la violación a esta norma en fecha posterior a la de postulación del candidato por el partido de que se trate, el Instituto Federal Electoral negará el registro legal del infractor.*
- *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 212, párrafos 1 y 2, del código comicial federal, se entiende por **precampaña electoral** el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido; y por **actos de precampaña electoral**, a las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general, aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.*
- *Los párrafos 3 y 4 del artículo 212 del código aludido, establecen que debe entenderse como **propaganda de precampaña** el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, **durante el periodo establecido por el referido código y el que señale la convocatoria respectiva**, difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, con el propósito de dar a conocer sus propuestas; y que **precandidato** es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, en el proceso de selección interna de candidatos de un partido político.*

<sup>9</sup> El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 211, párrafo 2, inciso a), establece que durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección, y no podrán durar más de sesenta días.

- *Conforme a lo dispuesto en el artículo 213, párrafo 6 del código federal electoral, compete a cada partido político, a través del órgano estatutario, el reglamento o la convocatoria correspondiente, negar o cancelar el registro a los precandidatos que incurran en conductas contrarias al código de la materia o a las normas que rijan el proceso interno, así como confirmar o modificar sus resultados, o declarar la nulidad de todo el proceso interno de selección, aplicando en todo caso los principios legales y las normas establecidas en sus Estatutos o en los reglamentos y convocatorias respectivas.*
- *El artículo 217, párrafo 1, del citado código, establece que a las precampañas y a los precandidatos que en ellas participen, les serán aplicables, en lo conducente, las normas previstas en el mismo código respecto de los actos de campaña y propaganda electoral.*
- *El artículo 222 del código comicial federal establece que para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, **el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas.** La plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro de los quince primeros días de febrero del año de la elección.*
- *El artículo 223, párrafo 1, inciso a), del código electoral que se consulta, dispone que en el año de la elección en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, como acontece en el presente proceso electoral, todos los candidatos serán registrados entre el 15 al 22 de marzo del año de la elección.*
- *El artículo 228 del código de que se trata, establece que la **campaña electoral** es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto, así mismo establece que se debe entender por actos de campaña, propaganda electoral.*
- *De conformidad con lo previsto en el artículo 237, párrafos 1 y 3, del propio código electoral federal, las campañas para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores y Diputados federales, tendrán una duración de noventa días; y que las campañas electorales iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la Jornada Electoral.*
- *El artículo 5, numeral 1, inciso c), fracción VII, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral vigente define al periodo de **'intercampaña'**, como aquél que transcurre del día siguiente al que terminan las precampañas relativas a un cargo de elección popular, al día anterior al inicio de las campañas correspondientes. De lo que se desprende que el periodo de 'intercampaña' para el presente Proceso Electoral Federal comprende del **16 de febrero al 29 de marzo de 2012.***
- *La **'intercampaña'** no es un periodo para la competencia electoral entre los candidatos, precandidatos, partidos políticos y coaliciones; por lo tanto, la normatividad electoral prohíbe las actividades proselitistas y los llamados al voto por parte de los actores políticos que participan en el Proceso Electoral Federal; y que tampoco es posible celebrar o difundir debates en este periodo, ya que los candidatos, precandidatos, partidos políticos y coaliciones, están impedidos a promocionarse en el mismo.*
- *El artículo 342, párrafo 1, incisos a), b), e) y h) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que constituyen infracciones de los partidos políticos el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables; el incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto Federal Electoral; la realización anticipada de actos de precampaña o campaña atribuible a los propios partidos y el incumplimiento de las demás disposiciones previstas en el código federal electoral en materia de precampañas y campañas electorales.*
- *El artículo 344, párrafo 1, inciso a) del código electoral señalado establece que constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso.*

- De conformidad con el artículo 345, párrafo 1, inciso b) del código comicial, constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.
- El artículo 347, párrafo 1 inciso d) del código comicial federal establece que constituyen infracciones a dicha norma por parte de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos, y cualquier otro ente público, durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución.
- El artículo 354 del código electoral determina el catálogo de sanciones en razón de las faltas electorales cometidas.
- De conformidad con el artículo 367, incisos a) y c) del mismo código, dentro de los procesos electorales, la Secretaría del Consejo General instruirá el procedimiento especial cuando se denuncie la comisión de conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución y que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

De lo anterior se desprende, que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, con apoyo en diversos preceptos contenidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, consideró que el periodo de **'intercampaña'** transcurre del día siguiente al que terminan las precampañas relativas a un cargo de elección popular, al día anterior al inicio de las campañas correspondientes; por lo que dicho periodo, para el presente Proceso Electoral Federal en curso, comprende del **dieciséis de febrero al veintinueve de marzo de 2012**.

Es de señalar que lo anterior no se encuentra controvertido por los partidos políticos apelantes, razón por la cual, tal consideración debe seguir rigiendo el acuerdo CG92/2012; y asimismo, que la conclusión obtenida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en los términos antes expuestos, encuentra sustento en preceptos del código aplicable y del reglamento citado.

Ahora bien, el Partido del Trabajo sostiene que de lo previsto en los artículos 211, 212, 213 y relativos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no se advierte limitación alguna para que los partidos políticos realicen el retiro de toda su propaganda de precampaña que haga referencia a precandidatos.

Se considera **infundado** dicho agravio, pues el actor pierde de vista que de la interpretación conjunta de los establecido en artículos 41, Base IV, del Pacto Federal, en relación con los artículos 212, 342, párrafo 1, incisos e) y h); y 344, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se sigue que los precandidatos únicamente pueden realizar actos de precampaña y difundir propaganda de precampaña durante el tiempo que dure el proceso interno de selección de candidatos, y que la realización de actos anticipados de campaña por parte de los partidos políticos, precandidatos o candidatos, constituye una infracción prevista en el código citado.

Como se advierte, la propia normativa electoral establece las reglas formales, materiales y de temporalidad a las que se debe sujetar la realización de los procesos internos de selección de candidatos, y relacionado con ello, dispone la aplicación de sanciones cuando se dejen de respetar las mismas, mediante la realización de actos anticipados de campaña y precampaña. De ahí, que la obligación de retirar toda la propaganda de precampaña, que haga referencia a precandidatos, precampañas o candidatos, deviene de la propia Constitución Federal y del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este orden de ideas, es **infundado** lo alegado por el Partido del Trabajo, cuando sostiene que la autoridad señalada como responsable no respetó el principio de reserva de ley en cuanto a la regulación de precampañas, establecido en el artículo 41, Base IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues como ha quedado expuesto, el retiro de cualquier tipo de propaganda de precampaña, concluida ésta, deriva de las disposiciones del propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, deviene **infundado** lo alegado por el Partido del Trabajo, tocante a que la autoridad señalada como responsable incurrió en exceso al emitir el acuerdo impugnado, pues desde su perspectiva, no existe dispositivo que ordene el retiro de la propaganda de precampaña, pues como ha quedado expuesto con antelación, de la propia constitución y el código electoral aplicable se desprende que desde la conclusión de los procesos internos de selección de candidatos, y antes del inicio de las campañas electorales, no está permitido a los partidos políticos y presuntos candidatos, realizar actividades de proselitismo, pues ello traería como consecuencia la realización de actos anticipados de campaña, lo cual, es sancionable en los términos de los artículos 342 y 344 del código electoral federal aplicable.

Sobre el concepto de actos anticipados de campaña, cabe referir que el artículo 7, párrafo 1, inciso c), fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, establece que se entenderá por tal:

*‘...el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, expresiones, así como las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los partidos, sus militantes, voceros o candidatos a un cargo de elección popular se dirigen al electorado para promover dichas candidaturas o solicitar el voto a su favor, antes de la fecha de inicio de las campañas electorales respectivas.’*

Por su lado, con relación al concepto de propaganda de precampaña, artículo 212, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales —que la autoridad electoral cita en el considerando 16 del acuerdo impugnado—establece:

*‘Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.’*

Al concluir la período de precampaña la propaganda utilizada deja de tener ese objeto y puede adquirir la connotación de propaganda de campaña, sin que sea óbice para ello, el que tenga el señalamiento de ser de un proceso interno, ya que al contener el emblema y alguna el nombre de la persona que será registrado como candidato, se estaría promocionando al partido político y a su candidato, y por ende, podría dar lugar a la aplicación de sanciones, en los términos en que se señala en el acuerdo CG92/2012 y como lo disponen los artículos 342 y 344 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, si se toma en consideración que durante el período comprendido entre el dieciséis de febrero y el veintinueve de marzo del año que transcurre, los partidos políticos tienen prohibido realizar actos de propaganda electoral, por las razones que expuso la autoridad administrativa electoral y mismas que encuentran sustento en el ordenamiento legal y reglamentario citados; entonces, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, con apego en dicho marco jurídico, estableció un plazo razonable de trece días adicionales, que abarca del **dieciséis de febrero** y hasta el primero de marzo del año que transcurre, para el retiro de toda la propaganda de precampañas, lo cual, como ya se expuso, abarca la colocada en bardas, mantas, espectaculares, etc.

Luego, se considera **infundado** lo alegado por el Partido del Trabajo, cuando sostiene que el acuerdo impugnado carece de motivación y fundamentación, porque no se observa por qué la responsable determina que hasta el primero de marzo del presente año, se debe retirar toda la propaganda de precampaña en bardas y espectaculares; pues como ya se expuso, la fecha que dispuso la autoridad responsable para ello, obedece a una medida racional, la cual abarca un lapso de trece días posteriores al dieciséis de febrero de dos mil doce, que es la fecha en que concluyeron los procedimientos internos de selección de candidatos. Dicha temporalidad, en opinión de esta autoridad jurisdiccional federal que resuelve, permite superar cualquier eventualidad que pudiera suscitarse en el retiro de la propaganda de precampaña, como lo sería la realización de ‘muchas jornadas de trabajo, por las características geográficas y estructurales en que están colocadas’, como lo refiere el Partido del Trabajo, y sin que esta Sala Superior soslaye que el argumento de referencia, resulta por demás general, dado que dicho actor no hace referencia a casos específicos.



*Derivado de lo anterior, no le asiste la razón al Partido del Trabajo, cuando afirma que la responsable menoscaba el derecho a la libertad de expresión que tienen los partidos políticos, los ciudadanos como precandidatos y los militantes, al no tener facultades para determinar alguna fecha para el retiro de propaganda de precampaña; ya que como se ha expuesto a lo largo de este apartado, el retiro de la propaganda de precampaña tiene su asidero en la propia Constitución Federal y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y el Consejo General del Instituto, de conformidad con lo establecido en el artículo 118, párrafo 1, inciso z), del código citado, tiene la atribución de dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las disposiciones del dicho ordenamiento.*

*De ahí, que si la parte actora subordina la presunta violación al derecho de libertad de expresión, a la circunstancia de que la autoridad responsable no cuenta con facultades para determinar alguna fecha para el retiro de propaganda de precampaña, lo cual resulta inexacto, entonces, al carecer de sustento su motivo de agravio, el mismo es **infundado**.*

*Por otro lado, el Partido Verde Ecologista de México hace valer que las Normas PRIMERA Y SEXTA carecen de la debida fundamentación y motivación, pues desde su perspectiva, si los partidos políticos tienen en todo tiempo el derecho de hacer propaganda política, la cual, en su opinión, se difunde la plataforma electoral, entonces resulta incorrecto que no se distinguiera de la propaganda de precampañas donde se difundieron a los precandidatos.*

*Esta Sala Superior considera **infundado** lo aducido por dicho actor, toda vez que parte de la premisa equivocada de que en la propaganda política se difunde la plataforma electoral.*

*Al respecto, cabe señalar que la propaganda política, al tenor de lo establecido en el artículo 7, párrafo 1, inciso b), fracción VI, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral: ‘...constituye el género de los medios a través de los cuales los partidos, ciudadanos y organizaciones difunden su ideología, programas y acciones con el fin de influir en los ciudadanos para que adopten determinadas conductas sobre temas de interés social, y que no se encuentran necesariamente vinculadas a un proceso electoral federal.’*

*Como se observa dicha norma reglamentaria señala que la propaganda política no se encuentra vinculada a un proceso electoral, pues tiene como fin difundir la ideología, los programas y acciones de los partidos, ciudadanos y organizaciones.*

*Por otro lado, cabe señalar que la ‘plataforma electoral’, constituye un instrumento que los partidos políticos deben presentar para cada una de las elecciones en las que pretendan participar.*

*En efecto, en el plazo comprendido dentro de los primeros quince días del mes de febrero del año del proceso electoral, los contendientes políticos, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 222 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deben presentar para su registro su plataforma electoral.*

*Asimismo, para presentar su solicitud de registro de candidatos, deben haber registrado con antelación la plataforma electoral.*

*Dicha plataforma debe encontrar sustento en su declaración de principios y programas de acción, poder participar en cualquier elección; y respecto del cual, los candidatos durante la campaña electoral en que participen, tienen la obligación de sostener y difundir; como se establece en los incisos e) y f) del párrafo 1 del artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

*Con base en las consideraciones anteriores se llega a la conclusión de que la plataforma electoral es un instrumento de naturaleza electoral y no tan solo política.*

*Por lo tanto, resulta equivocado sostener, como lo hace el actor, que mediante la propaganda política se difunda la plataforma electoral.*

## **II. INFORMES DE FUNCIONARIOS PUBLICOS**

*Ahora bien, como se adelantó, el primer agravio formulado por el Partido Verde Ecologista de México se endereza en contra de la parte final del punto SEGUNDO del Acuerdo CG92/2012, cuyo texto es:*

*SEGUNDO. Durante el periodo de intercampaña, los mensajes en radio y televisión que se difundan para dar a conocer informes de labores de funcionarios públicos a los que se refiere*

*el artículo 228, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **no podrán hacer alusión a partidos políticos o incluir sus emblemas bajo ninguna modalidad.***

*El agravio planteado resulta **fundado**, al asistirle la razón al apelante por cuanto a que resulta excesivo prohibir que se haga alusión a los partidos políticos y a que no deberán aparecer los emblemas de los partidos políticos, particularmente respecto a los informes que rindan los legisladores de los grupos parlamentarios, cuyo signo de identidad es, precisamente, un partido político.*

*Las premisas sobre las cuales se construye esa conclusión se abordarán temáticamente en los apartados siguientes:*

- 1. Exposición de motivos de la reforma constitucional en materia electoral de 2007;*
- 2. Marco jurídico aplicable;*
- 3. Distinción entre los supuestos que regulan el artículo 134 de la Constitución General de la República y el numeral 228, párrafo 5, del código federal electoral;*
- 4. Condiciones que establece el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;*
- 5. Razones que invocó el Consejo General del Instituto Federal Electoral para sostener su determinación en el Acuerdo CG92/2012; y,*
- 6. Análisis del caso concreto.*

*Precisado lo anterior, se pasan a explicar las consideraciones que soportan el criterio con el que se resolverá el presente asunto.*

#### **1. Exposición de motivos de la reforma constitucional en materia electoral de 2007**

*Desde la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto para reformar los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la postre fue el cimiento de la última reforma constitucional en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación del trece de noviembre de dos mil siete, se estableció, en lo que al caso interesa, lo siguiente:*

*[...]*

*El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, durante las campañas electorales como en periodos no electorales.*

*Quienes suscribimos la presente iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atiende las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.*

*Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución, son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución proteger frente a eventuales abusos del poder público.*

*Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de*

*elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.*

*La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.*

*Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inició por impulsar todo lo que esté al alcance del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.*

*En suma, esta iniciativa postula tres propósitos:*

- *En política y campañas electorales: menos dinero más sociedad;*
- *En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad, y*
- *En quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tiene legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.*

*La democracia no se agota en la selecciones, pero se funda en ellas. El proceso de Reforma del Estado está en marcha; hoy damos un paso más.*

*[...]*

*De conformidad con lo anterior, es posible advertir que en la materia en análisis, la reforma constitucional fue orientada por los objetivos siguientes:*

- *Regular la propaganda gubernamental, de todo tipo, durante las campañas electorales como en periodos no electorales.*
- *Ordenar a los poderes públicos, en todos los órdenes, que observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.*
- *Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.*
- *Ordenar a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales.*
- *Ordenar a quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, que si bien tienen ese legítimo derecho, es con la única condición, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.*

*Como se puede apreciar, uno de los objetivos esenciales fue que el poder público, con sus recursos económicos, humanos y materiales, influencia y privilegio, no fuera utilizado con fines electorales, a fin de salvaguardar el principio de equidad en las contiendas electorales.*

## **2. Marco jurídico aplicable**

*Ahora bien, en lo tocante a la difusión de propaganda gubernamental; a la imparcialidad en el ejercicio de los recursos públicos; a la prohibición de promoción personalizada de los servidores públicos; y, a las condiciones que autorizan la difusión de los informes de actividades de los servidores públicos y de los mensajes a través de los cuales dichos informes sean dados a conocer, los artículos 41, base III; apartado C, párrafo segundo, 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 2, párrafo 2, y 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen lo siguiente:*

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos****Artículo 41, base III; apartado C, párrafo segundo.**

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

**Artículo 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo.**

*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.*

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales****Artículo 2, párrafo 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.*

**Artículo 228, párrafo 5.**

*5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al 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. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.*

**3. Distinción entre los supuestos que regulan el artículo 134 de la Constitución General de la República y el numeral 228, párrafo 5, del código federal electoral**

*Resulta importante destacar que esta Sala Superior respecto al artículo 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el numeral 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ha señalado que la competencia del Instituto Federal Electoral cuando se denuncia propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada, puede abordarse desde dos aspectos diversos.*

El **primero**, por la violación directa a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por su incidencia en un proceso electoral federal y, el **segundo**, al tratarse de informes de gobierno por la violación a lo dispuesto en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, esta Sala Superior ha establecido que lo dispuesto en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales constituye una hipótesis diversa a lo previsto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto de la difusión de propaganda gubernamental.

Es decir, existe una regla general establecida en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prohíbe en cualquier caso la inclusión de elementos de promoción personalizada en la propaganda gubernamental. Mientras que, el artículo 228, párrafo 5, del código electoral federal, no considera como mensajes de tipo gubernamental los informes de gobierno, siempre y cuando reúnan los requisitos ahí establecidos.

En el caso de la difusión de un informe de gobierno, entonces es menester analizar si se cumplen con los requisitos que el propio artículo 228, párrafo 5, del código federal electoral.

Lo anterior es así, en virtud de que la violación a lo dispuesto por el citado precepto legal, constituye una falta a la normativa electoral por sí misma independiente de lo dispuesto por el artículo 134 constitucional. Por tanto, si se transgrede el referido artículo 228, párrafo 5, del código electoral en cita, no puede permanecer sin reproche alguno por parte de la autoridad electoral federal.

Bajo esa lógica, si determinada conducta denunciada se considera contraventora de lo dispuesto por el referido dispositivo legal, el Instituto Federal Electoral deberá conocer y resolver mediante un procedimiento para, en su caso, imponer la sanción atinente por la violación apuntada.

Esto es así, porque dicha autoridad electoral administrativa federal es la facultada para conocer y resolver del procedimiento derivado de una denuncia por violación a lo dispuesto en el artículo 228, párrafo 5, del código federal en cita, lo cual obedece a lo dispuesto por el artículo 3 del propio código federal, al ordenar que la aplicación de las normas de ese código corresponde, entre otros, al Instituto Federal Electoral en el ámbito de su competencia.

Dicho criterio fue sustentado por esta Sala Superior en las ejecutorias dictadas en los expedientes SUP-RAP-24/2011 y acumulados así como en el SUP-RAP-145/2011 y acumulados.

Una vez hechas las diferencias del caso, se procede a enumerar las condiciones exigidas por el dispositivo legal en estudio.

#### **4. Condiciones que establece el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

Esta Sala Superior ha sostenido que las condiciones que se requieren cumplir, para que un informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, así como los mensajes para darlos a conocer que se difunden en los medios de comunicación no sean considerados como propaganda, en términos del artículo 228, párrafo 5, del código federal electoral, siempre serán:

- Que la difusión se limite a una vez al año;
- En estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público;
- Que no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe;
- En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales; y,
- Ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Condiciones esenciales que los servidores públicos deben cumplir para que sus informes y los mensajes que se emitan para darlos a conocer, no sean infractores de la normativa electoral federal.

Similar criterio se siguió en la sentencia que recayó a los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-24/2011 y acumulados.

**5. Razones que invocó el Consejo General del Instituto Federal Electoral para sostener su determinación en el Acuerdo CG92/2012.**

Ahora bien, como se puede leer del Acuerdo CG92/2012, impugnado a través del presente medio de impugnación, su objetivo esencial es emitir normas reglamentarias sobre actos anticipados de campaña durante el proceso electoral federal 2011-2012.

Determinación que obedece, al periodo intermedio dentro del proceso electoral federal en curso, que es resultado de la conclusión de precampañas y del inicio de las campañas, como se explicará enseguida.

El siete de octubre de dos mil once, mediante Acuerdo CG326/2011 denominado '**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL QUE SE ESTABLECE EL PERIODO DE PRECAMPAÑAS, ASI COMO DIVERSOS CRITERIOS Y PLAZOS DE PROCEDIMIENTOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS**', la autoridad electoral federal estableció que las precampañas del proceso electoral federal comprenderían del dieciocho de diciembre de dos mil once al quince de febrero de dos mil doce.

Por su parte, el catorce de diciembre de dos mil once, por '**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA EMITIDA POR LA H. SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS POLITICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON EL NUMERO DE EXPEDIENTE SUP-JDC-12624/2011 Y ACUMULADOS, SE MODIFICA EL ACUERDO CG327/2011, POR EL QUE SE INDICAN LOS CRITERIOS APLICABLES PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS A LOS DISTINTOS CARGOS DE ELECCION POPULAR QUE PRESENTEN LOS PARTIDOS POLITICOS Y, EN SU CASO, LAS COALICIONES ANTE LOS CONSEJOS DEL INSTITUTO, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012**', se determinó que las campañas electorales iniciarán el treinta de marzo y finalizarán el veintisiete de junio, ambos de dos mil doce.

Ahora bien, como se puede apreciar, el Acuerdo CG92/2012 denominado '**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE S EEMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2011-2012**' fue emitido el quince de febrero de dos mil doce, precisamente, en la fecha en que debían concluir las precampañas en el proceso electoral federal.

Con base en lo expuesto, la autoridad responsable identifica como periodo de 'intercampaña', al lapso que media entre la conclusión de las precampañas y el inicio de las campañas electorales, espacio temporal dentro del cual establece la ley, los partidos políticos, coaliciones y candidatos, entre otros sujetos, tienen prohibido realizar actividades proselitistas tendientes a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, bajo el riesgo de incurrir en la comisión de 'actos anticipados de campaña', en términos del artículo 7, párrafo 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral.

Al respecto es importante recordar, que el objetivo esencial de dicho Acuerdo, estriba en salvaguardar el principio de equidad en la contienda electoral previsto en el artículo 41 de la Constitución General de la República, cuando ordena que las elecciones para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, deben ser auténticas, periódicas y democráticas, a fin de evitar que, de manera previa a las campañas electorales, alguno de los contendientes electorales obtenga una ventaja indebida sobre los demás participantes, a través de actividades proselitistas y los llamados al voto.

En ese orden de ideas, la autoridad responsable describe las condiciones de equidad a que deben sujetarse todos los actores políticos, so pena de las faltas en que pueden incurrir y las sanciones que se les pueden imponer y aplicar, por desatender la mencionada prohibición constitucional.

Ahora bien, en lo que al caso particular interesa, sobresale que la autoridad responsable, respecto de servidores públicos, incorporó las consideraciones siguientes:

- En el considerando 8 invocó que el artículo 134, párrafos octavo y noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difunden 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. Apunta que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Asimismo, determina que las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en el párrafo anterior, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

- Por su parte, en el considerando 49 señaló que constituyen infracciones al código federal electoral, de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público, durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la constitución.

Con apoyo en todas las consideraciones anteriores, la autoridad responsable, determinó como el punto SEGUNDO del Acuerdo CG92/2012, lo siguiente:

**SEGUNDO.** Durante el periodo de intercampaña, los mensajes en radio y televisión que se difundan para dar a conocer informes de labores de funcionarios públicos a los que se refiere el artículo 228, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **no podrán hacer alusión a partidos políticos o incluir sus emblemas bajo ninguna modalidad.**

#### **6. Análisis del caso concreto**

Ahora bien, como se puede leer de la demanda formulada por el Partido Verde Ecologista de México, sus agravios contra el mencionado punto de Acuerdo gravitan esencialmente sobre la ausencia de facultades de la autoridad responsable para establecer la condicionante relativa a que los mensajes en radio y televisión que se difundan para dar a conocer informes de labores de los funcionarios públicos durante el periodo de 'intercampaña', no podrán hacer alusión a partidos políticos o incluir sus emblemas bajo ninguna modalidad, lo cual afecta, especialmente, a los integrantes de los Grupos Parlamentarios, pues no sería posible a la ciudadanía, establecer el vínculo entre los partidos políticos que los postularon y los legisladores.

Dicho agravio, como se adelantó, resulta **fundado**, en cuanto a que ello se debe permitir sólo a los Grupos Parlamentarios, por las consideraciones siguientes:

Como ya se examinó con anterioridad, el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como sus dos últimas condiciones esenciales, para que un informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, así como los mensajes para darlos a conocer que se difunden en los medios de comunicación no sean considerados como propaganda, que:

- i) Su difusión no podrá tener fines electorales; y,
- ii) Ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Como se puede apreciar, en primer lugar, existe la prohibición legal consistente en que cualquiera que sea la temporalidad de la difusión de tales informes y sus mensajes para darlos a conocer, nunca podrán tener fines electorales.

A juicio de esta Sala Superior, esta previsión resulta acorde con uno de los objetivos esenciales de la última reforma constitucional en la materia electoral, a la cual se aludió en párrafos precedentes, que consiste en que el poder público, con sus recursos económicos, humanos y materiales, influencia y privilegio, no sea utilizado **nunca** con fines electorales, a fin de salvaguardar el principio de equidad en las contiendas electorales.

Sobre este particular, es necesario subrayar que dicha condición opera todo el tiempo sin ninguna restricción.

La segunda condicionante estriba en que durante el periodo de campañas electorales no operará la norma permisiva en estudio.

*Dicho en otras palabras, durante las campañas electorales queda prohibido a los servidores públicos acogerse al artículo 228, párrafo 5, del código federal electoral, atento a la prohibición absoluta de difundir, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada comicial respectiva, cualquier tipo de propaganda gubernamental, con las excepciones, que al efecto establece el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, constitucional.*

*Ahora bien, con base en todo lo antes estudiado, esta Sala Superior considera posible afirmar, que cuando el artículo 228, párrafo 5, del código federal establece, que los mensajes en comento no deben tener **fin** **electorales**, ello autoriza al Consejo General del Instituto Federal Electoral a adoptar todas las medidas necesarias para salvaguardar el principio de equidad en las contiendas electorales, previsto en el artículo 41 constitucional.*

*Medidas que, esta Sala Superior considera, deberán ser proporcionales, idóneas y necesarias al cumplimiento del citado objetivo.*

*La competencia del Consejo General responsable, se desprende de lo previsto en los artículos 41, párrafos primero y segundo, así como la base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 3, párrafo 1, 104, 105, párrafo 1, inciso a), e) y f), 118, párrafo 1, incisos a), h), w) y x), 212 y 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de donde se desprende que el Consejo General del Instituto Federal Electoral cuenta con todas las atribuciones necesarias para garantizar que, los mensajes de los informes de los servidores públicos por los que se den a conocer sus informes de labores o de gestión en la etapa de 'intercampaña' en un proceso electoral federal, no afecten el principio de equidad en la contienda electoral que se encuentre en curso.*

*En la especie, el Consejo General responsable determinó, sin hacer distinción alguna sobre el carácter de los servidores públicos, que:*

- 1)** No podrán hacer alusión a partidos políticos; o
- 2)** Incluir sus emblemas bajo ninguna modalidad.

*En efecto, como se ha examinado con anterioridad, todo el tiempo, pero con especial énfasis durante el proceso electoral federal, cualquier propaganda de los servidores públicos a que se refiere el artículo 228, párrafo 5, del código federal electoral, nunca deberá tener fines electorales.*

*Sin embargo, durante la etapa de 'intercampaña', como ya se explicó con anterioridad, los partidos políticos, coaliciones, precandidatos y candidatos y todo sujeto, tiene la obligación de abstenerse de realizar actividades proselitistas o de pedir el voto al electorado, so pena de incurrir en 'actos anticipados de campaña'.*

*Bajo esa lógica, se considera que si bien los servidores públicos, en términos del artículo 228, párrafo 5, del código federal electoral, durante la etapa de 'intercampaña' como lo reconoce la propia autoridad responsable pueden rendir sus informes de gestión o de labores y difundir los mensajes atinentes para darlos a conocer, en los términos que refiere el citado dispositivo legal, lo cierto es que resulta desproporcional que se impida a los ciudadanos a quienes se dirigen los mensajes apuntados, **conocer auditivamente o como texto dentro del cuerpo del mensaje**, a qué fracción parlamentaria pertenece el o los servidores que rinden su informe y al partido político que los postuló.*

*Por tanto, la obligación que tienen los servidores públicos de rendir cuentas a la ciudadanía que reside dentro de su ámbito de responsabilidad, en la época de 'intercampaña', no se suspende, pero cobra una dimensión de particularidades especiales.*

*Lo anterior es así, porque se debe armonizar, por una parte, el derecho a la información que tienen los ciudadanos, con base en el artículo 6° constitucional, de conocer de los servidores públicos sus informes de actividades, como un medio que contribuye a la formación de una opinión pública mejor informada, para lo cual resulta necesario que identifiquen al partido político que postuló al citado servidor público; y, por otro lado, salvaguardar el principio de equidad en la contienda electoral, contenido en el artículo 41 de la propia Ley Fundamental, lo que se traduce en que el Consejo General deberá tomar todas las medidas necesarias para que, como resultado de esos mensajes, no se ponga en riesgo el principio de equidad en la contienda electoral.*



*En ese orden de ideas, se considera que resulta desproporcional al cumplimiento de esa finalidad, que en los mensajes apuntados, no se identifique auditivamente o por escrito, por su denominación así como por su emblema, al partido político que postuló al servidor público que rinde el informe de labores correspondiente, específicamente, a los integrantes de los Grupos Parlamentarios.*

*Permitir a los servidores públicos de los Grupos Parlamentarios que difundan sus informes sin hacer alusión al partido político que los postuló junto con el emblema correspondiente, implica una merma sustancial al mencionado derecho de información, ya que la ciudadanía no tendría parámetro de comparación respecto de la oferta política bajo la cual eligió a un determinado legislador en un pasado proceso electoral, en relación con las actividades que con el informe reporta que cumplió en el ejercicio de ese cargo.*

*Resulta importante también aclarar, que la citada identificación del partido político en los mencionados mensajes, no puede tener finalidades distintas a conseguir el objetivo antes apuntado; es decir, las menciones de la denominación del instituto político y la aparición del emblema, deben ser las estrictamente necesarias para establecer el vínculo pretendido, por lo que se deberá evitar que su uso inadecuado dé como resultado propaganda político-electoral.*

*Por ello, le asiste la razón al partido apelante cuando afirma que dicha limitación, en los términos acordados por el Consejo General responsable, carece de la debida fundamentación y motivación.*

*Más aún, se considera que la limitación de incluir el emblema bajo cualquier modalidad, en el caso de los servidores públicos integrantes de los grupos parlamentarios, no resulta apegada a derecho por lo siguiente:*

*De acuerdo con lo previsto en el artículo 27, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, un elemento esencial de los estatutos de los partidos políticos es el **emblema** y su denominación, color o colores.*

*Su relevancia radica en que, conforme a lo previsto en el numeral 38, párrafo 1, inciso d), del código federal electoral, los partidos políticos tienen la obligación de ostentarse con la denominación, **emblema** y color o colores que tengan registrados.*

*Luego, es inconcuso que el emblema se trata de un elemento fundamental de identidad de los partidos políticos, particularmente, de la propaganda electoral a que se refiere el artículo 228, párrafos 3 y 4, del ordenamiento jurídico en cita.*

*Por lo cual, su uso en los casos en análisis, debe cuidar que la ciudadanía no confunda los mensajes de los informes apuntados, con la propaganda político-electoral de ese partido político, cuya difusión tendría lugar en un periodo en que los partidos políticos, junto con otros actores políticos, tienen prohibido realizar actividades proselitistas so pena de incurrir en 'actos anticipados de campaña'.*

*Confirma lo anterior, esto es, que el emblema se convierte en un elemento fundamental de identidad de los partidos políticos, porque éstos aparecen en las boletas electorales, según los artículos 95, párrafo 5, y 252, párrafo 1, inciso c) y 5 y 6; identifica a los representantes de los partidos políticos en las casillas electorales, en términos del artículo 245, párrafo 3; se trata de un elemento fundamental para realizar el escrutinio y cómputo en las mesas directivas de casillas según el artículo 276, párrafo 2; y, sirve para determinar las condiciones de validez o nulidad del voto, conforme a lo previsto en los numerales 274, párrafos 2 y 3 y 277, párrafo 1, inciso a); todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

*Por todo ello, se considera que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, actuó incorrectamente, cuando determinó en el citado punto SEGUNDO del Acuerdo CG92/2012, imponer el requisito de no incluir en los mensajes de radio y televisión que se difundan para dar a conocer los informes de labores a que se refiere el artículo 228, párrafo 5, del código federal electoral, sus emblemas bajo ninguna modalidad o hacer alusión a los referidos institutos políticos, específicamente, sin distinguir la particular situación de los integrantes de los Grupos Parlamentarios.*

*Consecuentemente, se considera que le asiste la razón al partido apelante cuando considera que resulta excesivo que la autoridad responsable prohibiera incluir sus emblemas bajo cualquier modalidad así como hacer alusión a los institutos políticos, sin hacer la salvedad que corresponde a los legisladores que integran los grupos parlamentarios.*

*Criterio, que resulta apegado a la tesis de jurisprudencia 10/2009, cuyo rubro y texto son:*

**Partido Verde Ecologista de México y otros vs**

**Consejo General del Instituto Federal Electoral**

**Jurisprudencia 10/2009**

**GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTAN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL.**- De la interpretación de los artículos 39, 40, 41, párrafos primero y segundo, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los numerales 2, párrafo 2, 237, párrafo 4, y 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que las prohibiciones que rigen la propaganda institucional o gubernamental aplican igualmente para los legisladores del Congreso de la Unión como grupos **parlamentarios**. Lo anterior porque tales restricciones, en cuanto a los sujetos a los que están dirigidas, comprenden a los poderes federales y estatales, los municipios, los órganos de gobierno del Distrito Federal, así como cualquier otro ente público, quedando incluidos en el primero de los supuestos los legisladores, tanto en lo individual como en grupos **parlamentarios**, pues si bien no constituyen por sí mismos el poder legislativo, sí forman parte de él y no se les puede desvincular de la Cámara de Diputados o de Senadores a la que pertenezcan, en relación con las cuales ejercen las funciones propias del Poder Legislativo que integran. Una interpretación contraria conllevaría la posibilidad de vulnerar los principios de imparcialidad y equidad en las contiendas electorales que se tutelan en los preceptos constitucionales citados.

*En consecuencia, resulta **fundado** el presente agravio.*

**SEPTIMO. Efectos de la presente ejecutoria.** Como resultado de todo lo anterior, esta Sala Superior con fundamento en lo dispuesto en el artículo 47, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral determina que:

**I. Se deberá acumular el expediente SUP-RAP-70/2012 al SUP-RAP-68/2012.**

**II. Se debe **confirmar** en la materia de impugnación, las normas, primera y sexta del punto de Acuerdo PRIMERO del Acuerdo CG92/2012; y,**

**III. Se debe **modificar el** punto de Acuerdo SEGUNDO del Acuerdo CG92/2012, para quedar en los términos siguientes:**

**SEGUNDO.** Durante el periodo de intercampana, los mensajes en radio y televisión que se difundan para dar a conocer informes de labores de funcionarios públicos a los que se refiere el artículo 228, numeral 5, del Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales, no podrán hacer alusión a partidos políticos o incluir sus emblemas bajo ninguna modalidad, con excepción de los legisladores que integran los grupos parlamentarios.

*En consecuencia, se **ordena** al Consejo General del Instituto Federal Electoral que realice las acciones necesarias para publicar la parte considerativa de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta del Instituto Federal Electoral, por así haberlo ordenado respecto al Acuerdo CG92/2012.*

*...”*

México, Distrito Federal, a 16 de marzo de 2012.- El Secretario del Consejo General, **Edmundo Jacobo Molina**.- Rúbrica.