

Artículo 134

Introducción histórica
Por **Óscar Cruz Barney**

El 28 de enero de 1834 se expide una Providencia de la Secretaría de Relaciones sobre que se desempeñen por contratas los ramos del ayuntamiento y prevenciones en cuanto a sus gastos y rentas, fechada en la Ciudad de México. En dicha providencia se establece que todos los ramos que se habían desempeñado por comisiones del excelentísimo ayuntamiento, lo serían en adelante por contratistas, a quienes se convocaría para que hagan sus propuestas al alcalde primero o al que le siga, asociado con los síndicos y el abogado de la ciudad, dándose los pregones respectivos y el emplazamiento por el término legal, y pasándose todo al Gobierno Supremo para su aprobación.

Los arrendamientos no pasarían del término de cinco años, verificándose siempre en el mejor postor, que más bien caucione su desempeño y afiance su responsabilidad. El gobierno, siempre que lo tuviere por conveniente, y lo mismo las comisiones respectivas, podría visitar los enseres con que los contratistas desempeñen sus contratos. Entre los objetos que se tendrían presentes al admitir las propuestas que hicieren los empresarios, sería el examen de los enseres y útiles con que se desempeñan algunos ramos, para el mejor servicio y prevenir los males que de ahí resulten.

Una vez hechas las propuestas, con la calificación que de ellas hubiere hecho el alcalde, los síndicos y el abogado de la ciudad, se remitirían al gobernador del distrito, quien con su informe lo elevaría al conocimiento del Supremo Gobierno, para su aprobación o reprobación. En la Ley sobre Ferrocarriles del 29 de abril de 1899¹ se contempla la posibilidad de la concesión

¹Véase Jaime M. Álvarez Garibay, “Desarrollo institucional del sistema ferroviario mexicano”, en *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 26, México, Universidad Iberoamericana, 1996.

134

Sumario

Artículo 134

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	687
Texto constitucional vigente.	689
Comentario	
María del Carmen Alanís Figueroa	
Artículo 134 constitucional:	
Principios del uso de los recursos públicos en México.	691
Principios protegidos e interdependencia con otros derechos humanos.	695
Sistema normativo de protección	697
Elementos de la infracción	703
Construcción jurisprudencial del estándar de protección	706
Reglamentación del artículo 134 constitucional:	
una asignatura pendiente.	715
Bibliografía	716
Trayectoria constitucional	718

de la construcción de las líneas férreas pudiendo hacerse a compañías o particulares.

En la discusión del texto de la Constitución de 1917, el texto del artículo 134, tal cual fue aprobado en la sesión del día 25 de enero de 1917 contenía el texto del que pasaría a ser el artículo 136 en el texto publicado de la Constitución.

El texto original del artículo 134 de la Constitución de 1917 establecía:

Artículo 134. Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

La más reciente reforma se publicó el 29 de enero de 2016 para quedar como sigue:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución [...]

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo [...]

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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.

Artículo 134

Texto constitucional vigente

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.² 134

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.³

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.⁴

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la

²Párrafo reformado, DOF: 07-05-2008, 29-01-2016.

³Párrafo adicionado, DOF: 07-05-2008. Reformado, DOF: 29-01-2016.

⁴Párrafo reformado, DOF: 07-05-2008, 29-01-2016.

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.⁵

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.⁶

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.⁷

⁵Párrafo adicionado, *DOF*: 13-11-2007. Reformado, *DOF*: 29-01-2016.

⁶Párrafo adicionado, *DOF*: 13-11-2007.

⁷Párrafo adicionado, *DOF*: 13-11-2007. Artículo reformado, *DOF*: 28-12-1982.

Artículo 134

Comentario por **María del Carmen Alanís Figueroa**

Artículo 134 constitucional: Principios del uso de los recursos públicos en México

134

El artículo 134 constitucional como una respuesta a la problemática en el uso de recursos públicos.

El texto actual del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el producto de dos reformas: la de noviembre de 2007 y la de enero de 2016. En la reforma de 2007 se renovó el esquema de comunicación política en nuestro país, se dotó de exclusividad a la autoridad administrativa electoral nacional para la administración de tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral, se diseñó un modelo especial para regular el financiamiento de los partidos políticos, y en lo conducente, se estableció un esquema normativo dirigido a evitar el uso no neutral de los recursos públicos por parte de servidores de los órganos gubernamentales, en detrimento de los principios que rigen las elecciones. Asimismo, en la de enero de 2016, se creó la Ciudad de México, y con ello se hizo necesaria la incorporación de esta denominación al texto de todos aquellos artículos en donde previamente se hacía referencia al Distrito Federal.

Así, se estableció el principio de imparcialidad a que se deben sujetar los servidores públicos junto con otros principios rectores del proceso electoral, como son la equidad, certeza, legalidad, objetividad y máxima publicidad.

En ese sentido, el propósito de la reforma constitucional de referencia, se dirigió a garantizar a los ciudadanos que los recursos recibidos por el Estado, se destinen a los fines para los cuales fueron recaudados.

Además, en el artículo 134 constitucional se estableció, en lo particular, la prohibición absoluta para que en la propaganda que bajo cualquier modalidad de comunicación que se difunda por los entes públicos de los tres niveles de gobierno, se incluyan nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

La prohibición anterior, implica, a su vez, la obligación inexcusable para que todos los servidores públicos se abstengan de incluir en la propaganda de todos los órganos de gobierno, cualquier elemento encaminado a su promoción personalizada ante la ciudadanía.

Por ello, si en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que los recursos económicos de que disponga el Estado deben

administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, resulta evidente que su uso para fines distintos y, en particular, aquellos dirigidos a obtener un beneficio personal de índole política, implican la violación a esa previsión constitucional.

Tal acierto se corrobora con la exposición de motivos de la referida reforma constitucional, de trece de noviembre de dos mil siete, cuya parte considerativa se reflejó en el contenido de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, los cuales, son del siguiente tenor:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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, tienen 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 [...]

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 de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales [...]

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.

En los dictámenes de las cámaras de Origen y Revisora, se estableció lo siguiente:

DICTAMEN DE LA CÁMARA DE ORIGEN

OCTAVO.

Artículo 134

En la Iniciativa bajo dictamen se propone la adición de tres párrafos al artículo 134 de la Constitución con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.

DICTAMEN DE LA CÁMARA REVISORA

Artículo 134.

Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que se [sic] el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comentario. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas.

En ese sentido, el objeto de la reforma constitucional de 2007, fue el de tutelar los siguientes aspectos:

La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;

Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;

La propaganda difundida por los servidores públicos no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público;

A fin de garantizar el cumplimiento pleno de la aludida norma constitucional, se previó que las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación, deberán contener prescripciones normativas encaminadas a ese fin, esto es, se asumió una competencia coincidente para esta clase de infracciones, y

Las infracciones a lo previsto en ese precepto constitucional será acorde con lo previsto en cada legislación, según el ámbito de aplicación.

El órgano reformador de la Constitución tuvo como un primer propósito, establecer una infracción constitucional dirigida a sancionar el empleo inequitativo de recursos públicos en las contiendas electorales; pero a su vez, establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión.

En ese sentido, resulta conveniente resaltar que, a efecto de proteger el citado bien jurídico tutelado (principio de equidad en la contienda), en la reforma constitucional referida, se incluyó, dentro del contenido del precepto constitucional en estudio, esto es, el artículo 134 constitucional, dos cuestiones fundamentales; por una parte, se

insertó en el párrafo séptimo una norma general de principio y, por otra, en el párrafo octavo, una norma prohibitiva tendente a garantizar la observancia a ese principio.

En efecto, en el párrafo séptimo del artículo 134, se establece una norma constitucional que prescribe una orientación general para que todos los servidores públicos de la Federación, los estados y los municipios, así como del otrora Distrito Federal y sus delegaciones, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral. Esta obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados, tiene una finalidad sustancial, atinente a que no haya una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia que exista entre los partidos políticos.

Ahora bien, la disposición constitucional que se analiza contiene una norma prohibitiva impuesta a los titulares de los poderes públicos, de órganos constitucionales autónomos, así como de dependencias y entidades de los órganos de la Administración Pública en sus tres ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, con el objeto de que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social, guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social. Además de que, en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

Con relación a esa prohibición, cuya infracción se materializa cuando un servidor público realiza propaganda personalizada, cualquiera que sea el medio de comunicación social para su difusión, y con independencia del momento en que se lleve a cabo, se debe tomar en consideración que:

La promoción personalizada es aquella que contiene el nombre, la imagen, la voz o símbolo del servidor público, cuya difusión, por sí misma implica, promover su persona; aun cuando la misma se contenga en la propaganda institucional; y

Al establecer el texto constitucional “bajo cualquier modalidad de comunicación social”, debe entenderse que la prohibición de referencia, en sí misma, puede materializarse a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente la propaganda de carácter institucional: anuncios espectaculares, cine, internet, mantas, pancartas, prensa, radio, televisión, trípticos, volantes, entre otros; sin que esto implique que el medio de difusión de la promoción sea un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor control que pueda ejercerse objetivamente para imponer las sanciones correspondientes.

Finalmente, el último párrafo del artículo 134 constitucional dispone 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, con lo cual, se deja a la legislación delimitar el ámbito material de validez en el que se garantizará el estricto cumplimiento de los párrafos séptimo y octavo, así como la aplicación de sanciones por su falta de observancia.

El artículo 134 constitucional tutela valores jurídicos propios de la Administración Pública, como la eficiencia, la eficacia y la honradez. Se prevén principios a seguir por parte de los servidores públicos, a efecto de garantizar al Estado las mejores condiciones para acceder a la adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes o servicios.

En noviembre de 2007 se incorporaron otros bienes jurídicos a la tutela de la disposición constitucional: la imparcialidad en la aplicación de recursos públicos y la equidad en los procesos electorales o, en general, en la contienda electoral.

Durante ese año se publicaron⁸ las reformas, adiciones y derogaciones realizadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas a crear un nuevo diseño en materia electoral. Entre otros objetivos, esta modificación a la Carta Magna persiguió los de establecer mayores garantías a los procesos comiciales; precisar reglas para los contendientes; constituir nuevas bases de conformación y renovación de las autoridades electorales, y prever de manera expresa restricciones en materia de propaganda política o electoral, tanto para los partidos políticos, candidatos y ciudadanos, como para las autoridades en general.

En apego a ese último objetivo, una de las adiciones a la Ley Suprema del país consistió en el agregado de los tres últimos párrafos del artículo 134, en los cuales se establecieron restricciones a los servidores públicos de la Federación, de los estados, de los municipios, del Distrito Federal y sus delegaciones, así como de los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública y cualquier otro ente público, en materia de aplicación de los recursos públicos a fin de garantizar su imparcialidad y en la propaganda gubernamental, para evitar las posibles afectaciones a los procesos electorales, en tutela del principio de equidad.

Dichas disposiciones constitucionales contienen mandatos categóricos relacionados con la aplicación imparcial de los recursos públicos y con la propaganda gubernamental, para que ésta se desarrolle solamente de manera institucional y para fines informativos, educativos o de orientación social. Asimismo se prohíbe a todos los servidores públicos personalizar dicha propaganda.

Los agregados constituyen disposiciones generales, como deben serlo todas las que contiene una Constitución, que reservaron su regulación al legislador ordinario para que, mediante las leyes reglamentarias respectivas, normara todos los aspectos esenciales para hacer operativas las nuevas disposiciones, incluso, con la regulación especial de un régimen de sanciones. Además, por los bienes jurídicos protegidos y por los fines que se persiguen, las disposiciones pueden tener impacto en distintos ámbitos jurídicos y regímenes de sanción, atendiendo a la regulación que lleve a cabo el legislador.

Principios protegidos e interdependencia con otros derechos humanos

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011 modificó la denominación del capítulo

⁸Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007.

I, Título Primero de la Constitución federal. Lo que antes se denominaban “Garantías Individuales”, a partir de dicha reforma se conoce con el capítulo de “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, lo cual representa una redefinición de todo el sistema de protección y garantía de los derechos fundamentales.

Uno de los cambios más relevantes es la inclusión de la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En específico, la interdependencia señala la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de un grupo de derechos.⁹ Por su parte, la indivisibilidad niega cualquier separación, categorización o jerarquía entre los derechos humanos.¹⁰ El aspecto central de este criterio es que los estados no están autorizados a proteger y garantizar una determinada categoría de derechos humanos en contravención de otra, sino que todos los derechos humanos merece la misma atención y urgencia.¹¹

Tomando esto en consideración, es que los principios contenidos en un precepto constitucional y los derechos protegidos por el mismo, no se pueden estudiar de forma individual, pues necesariamente impactan en otros.

Así, las disposiciones contenidas en el artículo 134 constitucional impactan al menos en los siguientes artículos: 6º, 7º, 9º, 35 y 41, según se expone a continuación.

En el artículo 6º, en un doble aspecto: por una parte respecto al derecho que tienen los servidores públicos a expresar sus ideas y a entrar en el debate público relacionado con los procesos electorales; y por la otra, respecto de la obligación que tienen de rendir sus informes de labores y el derecho de los ciudadanos de estar debidamente informados.

En el artículo 7º, ya que la libertad de prensa suele utilizarse como argumento para encubrir la propaganda personalizada de servidores públicos. En este sentido, las infracciones que se presenten al artículo 134 constitucional por difusión de la imagen de los servidores públicos en prensa siempre deben tener un análisis a la luz de la libertad informativa de los medios de comunicación social.

En el artículo 9º, ya que supone un equilibrio entre el ejercicio de asociación que tenemos todos los ciudadanos mexicanos, del cual se deriva el derecho a formar parte de un partido político, con el deber de imparcialidad y neutralidad que tienen los servidores públicos.

⁹Luis Daniel Vázquez y Sandra Serrano, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, IJ-UNAM, 2011, pp. 152 y 153.

¹⁰Antonio Blanc Altemir, “Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a cincuenta años de la Declaración Universal”, *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, España, Universitat de Lleida-Tecnos-ANUE, 2001, p. 31.

¹¹Luis Daniel Vázquez y Sandra Serrano, *op. cit.*, p. 153.

En el artículo 35, por el impacto que tienen las restricciones contenidas en el artículo 134 y su impacto en el derecho de los servidores públicos, como ciudadanos que finalmente son, en su derecho a votar y ser votados.

En el artículo 41, pues uno de los principales propósitos del artículo 134 es evitar que los recursos públicos se utilicen para influir en la equidad de la contienda electoral.

Sistema normativo de protección

Competencia

Las obligaciones y restricciones contenidas en el artículo 134 constitucional tienen aplicación tanto en el ámbito federal como estatal, y validez en las materias electoral, administrativa o penal. Su aplicación corresponde, por consecuencia, a las autoridades de esos diversos órdenes de gobierno, pues su aplicación no se limita a los procesos electorales federales. Así lo confirman la iniciativa de reforma y los dictámenes y discusiones que ésta generó.

1. En la iniciativa de reformas se precisó 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 de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales [...] 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 protege 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* [...]

En suma, esta iniciativa postula tres propósitos: [...]

En quienes ocupan cargos de gobierno: *total imparcialidad* en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen 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.*

2. A su vez, del proyecto de decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que surgió de la discusión de las Comisiones Unidas de

Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos (11 de septiembre de 2007) se destaca:

Octavo

Artículo 134

En la iniciativa bajo dictamen se propone la adición de tres párrafos al artículo 134 de la Constitución con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.

3. Del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (13 de septiembre de 2007), se advierte:

Artículo 134

Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Del análisis de los anteriores textos se concluye, que en virtud de que la adición en el artículo 134 de los principios de imparcialidad y equidad en la contienda proviene o responde a la integración de reglas para la aplicación de los recursos públicos y de comunicación social con principios ya contemplados como rectores del régimen electoral, en el ámbito electoral federal, la aplicación de dichas disposiciones correspondía hasta 2014, al entonces Instituto Federal Electoral, mientras que en el ámbito local correspondía a las autoridades electorales locales.

No obstante, a partir de las reformas constitucionales de 10 de febrero y 23 de mayo, ambas de 2014, en las que se crearon el Instituto Nacional Electoral y la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respectivamente, se estableció un sistema dual de competencias para conocer del procedimiento especial sancionador, que es uno de los procedimientos que se pueden instaurar para conocer de las faltas al artículo 134 constitucional.

El modelo sancionatorio resultante, nos hace echar una mirada atrás en lo que se establecía en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales expedi-

do en 1990 (artículos 266, párrafo 1, inciso h) y 343), el cual regulaba la facultad de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral para determinar y, en su caso, aplicar las sanciones en faltas administrativas cometidas por partidos políticos o ciudadanos. Dicho esquema tuvo vigencia hasta el 22 de noviembre de 1996, año en el que se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

Así, la reingeniería constitucional y legal de la reforma de 2014 estableció que la autoridad administrativa habría de continuar investigando e integrando los expedientes, mientras que la Sala Regional Especializada quedó facultada para determinar si, con la investigación realizada, procedía imponer una sanción.¹²

Asimismo, para el ámbito estatal, el artículo 440 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispuso que las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta, por lo menos las siguientes bases:

- i) clasificación de procedimientos sancionadores en procedimientos ordinarios que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales y especiales sancionadores, expeditos, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales;
- ii) sujetos y conductas sancionables;
- iii) reglas para el inicio, tramitación, órganos competentes e investigación de ambos procedimientos;
- iv) procedimiento para dictaminación para la remisión de expedientes al Tribunal Electoral, para su resolución, tanto en el nivel federal como local, y
- v) reglas para el procedimiento ordinario de sanción por los organismos públicos locales por quejas frías.

Sin embargo, no en todas las legislaciones locales se replicó el sistema dual establecido a nivel federal, por lo cual, aún existen estados en donde los procedimientos especiales sancionadores son sustanciados y resueltos por el organismo público local.

Instituto Nacional Electoral

La competencia que corresponde a la autoridad administrativa federal en materia electoral se define desde la propia Constitución. El artículo 41 dispone que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo debe realizarse mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme con las bases que se desarrollan en ese mismo precepto. En la base V, párrafo primero, se establece, entre otras cuestiones, que la organización de las elecciones federales es una función estatal realizada a través del organismo público autónomo denominado Instituto Nacional Electoral, el cual está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya función, los principios rectores serán los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

¹²María del Carmen Alanís, *Fundamentos y aplicaciones del procedimiento especial sancionador en materia electoral*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2015, p. 81.

A su vez, la base III, apartado C, párrafo segundo del citado artículo 41, indica que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, debe suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público, 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.

En el apartado D, se establece que las infracciones a lo dispuesto en dicha base deberán ser investigadas por el Instituto Nacional Electoral mediante procedimientos expeditos, y una vez integrado el expediente respectivo, deberá someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, destaca que el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspensión inmediata de las transmisiones en radio y televisión que resulten violatorias a la ley.

De la correlación de estos mandamientos con lo previsto en los últimos tres párrafos del artículo 134 de la Constitución, se puede afirmar que corresponde al Instituto Nacional Electoral en conjunto con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vigilar y sancionar el incumplimiento de la obligación dirigida a los servidores públicos en general, de aplicar con imparcialidad los recursos públicos y de difundir propaganda personalizada, siempre que estos actos incidan de algún modo en los comicios federales.

Organismos públicos locales

Las autoridades electorales administrativas de las entidades federativas tienen competencia para esos mismos efectos, pero en relación con los procesos locales. Esta competencia deriva de lo previsto en los artículos 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe destacar que la existencia de ámbitos de competencia distintos entre la Federación y los estados, para la aplicación del artículo 134, se advierte desde los artículos Tercero y Sexto Transitorios de la reforma de 2007, en los cuales se les ordenó al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales, realizar las adecuaciones pertinentes en las leyes federales y locales para adecuar su legislación conforme a la Constitución.

Competencia por criterios jurisprudenciales

El sistema dual de competencias, la falta de uniformidad en las legislaciones locales para conocer de las infracciones al artículo 134 constitucional, y la multiplicidad de conductas que pueden generar imparcialidad en el uso de los recursos públicos, y a su

vez, algún otro tipo de infracción, ha hecho necesaria la construcción de un sistema casuístico de competencia. Este sistema muchas veces resulta complejo y ha ido sufriendo cambios conforme se modifican las legislaciones a las que impacta; sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sentado una serie de bases que permiten englobar los casos que se van presentando.

Este sistema tiene como punto de partida, por una parte, al artículo 41, base III, apartado D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual le otorga al Instituto Nacional Electoral facultades para que, a través de procedimientos expeditos, investigue las infracciones relacionadas con la difusión de propaganda en radio y televisión; y por la otra, al artículo 116, fracción IV, inciso o), el cual dispone que las constituciones y leyes locales, en materia electoral, deben determinar, entre otros, las faltas y las sanciones que por ellas se deban imponer.

A su vez, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el procedimiento especial sancionador procede en contra de:

- Conductas que violen lo dispuesto en la base III del artículo 41 constitucional, esto es, difusión de propaganda en radio y televisión.
- Conductas contrarias a lo previsto en el párrafo octavo del numeral 134 de la Constitución, el cual establece la prohibición a los servidores públicos de realizar promoción personalizada de su imagen a través de la propaganda gubernamental.
- Conductas que contravengan las normas relativas a la propaganda política o electoral.
- Conductas que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Además, el artículo 471 de la mencionada legislación electoral, señala que en caso de que la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión en las entidades federativas, la autoridad administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto Nacional Electoral.

Esta disposición ha sido interpretada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y ha concluido que deben valorarse las conductas denunciadas, así como las circunstancias de comisión para determinar la autoridad competente para conocer e imponer las sanciones que en su caso correspondan.

Promoción personalizada. Por lo que corresponde a la competencia para conocer sobre presuntas violaciones correspondientes a promoción personalizada de los servidores públicos locales, se ha determinado, que en principio, los organismos públicos locales electorales son competentes para conocer de violaciones al respecto.

Ello, pues de la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo de la Constitución federal, así como sexto transitorio de la reforma constitucional de noviembre de 2007, se ha considerado que las autoridades electorales administrativas locales son competentes para conocer de las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos locales por aplicar recursos públicos para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos en el ámbito local, o por realizar propaganda gubernamental que implique su promoción personalizada y afecte la contienda electoral en la entidad federativa de que se trate.

Sin embargo, cuando la supuesta promoción personalizada interfiere o tiene un impacto en un proceso electoral federal, entonces la competencia se surtirá respecto de las autoridades nacionales electorales.

Elecciones inescindibles. Asimismo, puede darse el caso en que se aduzca la violación al referido artículo 134 constitucional, pero con el señalamiento de una presunta afectación simultánea e inescindible a los procesos electorales federal y local.

En estos casos, se ha sostenido que el conocimiento de las posibles violaciones al artículo 134 constitucional, párrafos séptimo y octavo, corresponderá a la autoridad electoral federal, 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.

Utilización de recursos públicos. El párrafo séptimo del artículo 134 constitucional prescribe, entre otras cuestiones, el principio de imparcialidad de los servidores públicos en el ejercicio de recursos públicos, lo que se encuentra vinculado con “la competencia equitativa entre los partidos políticos” es decir, a los procesos electorales.

De ahí que el conocimiento de violaciones al referido principio constitucional se orientará a partir del tipo de elección en el que se participe, de tal suerte que si se participa en una elección local, será la autoridad electoral de la entidad donde se desarrolle el proceso electoral y, en esa misma lógica, si la afectación es a la elección federal, corresponderá al Instituto Nacional Electoral el conocimiento de la infracción.

Sobre el particular, quiero destacar, además, el criterio adoptado en el asunto general identificado con el SUP-AG-58/2016, en el cual se determinó que corresponde al Instituto Nacional Electoral conocer de las denuncias presentadas contra servidores públicos por la supuesta violación al artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando éstas influyan directamente en un proceso electoral local, pero sean cometidas por servidores públicos que no pertenecen a la entidad federativa afectada, y que éste debe de dar vista al organismo público local correspondiente, para que en el ámbito de sus atribuciones determine lo conducente respecto de la posible violación al principio de equidad en la contienda.¹³

En conclusión, existen cuatro criterios fundamentales para determinar cuál es la autoridad competente para conocer de quejas y denuncias por violaciones al artículo 134 constitucional, a saber:

- Si la conducta denunciada se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local;
- Si impacta únicamente en la elección local, de manera que no se encuentre relacionada con los comicios federales;
- Si está acotada al territorio de una entidad federativa, y

¹³En el asunto de referencia formulé voto concurrente, pues en mi opinión, el organismo público local correspondiente debe iniciar el procedimiento respectivo administrativo para determinar la incidencia en el proceso electoral local, una vez que el Instituto Nacional Electoral resolviera el procedimiento de su competencia.

- Si no se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer al Instituto Nacional Electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹⁴

Elementos de la infracción

Ahora bien, a partir de estas bases generales derivadas de la competencia y los elementos descriptivos de los mandatos, prohibiciones y bienes jurídicos tutelados en la norma, se advierten los distintos elementos para que se configuren las infracciones al artículo 134.

Entre los aspectos y elementos que el Instituto debe verificar para establecer si es factible en el ámbito de su competencia sancionar una conducta por violaciones en esta materia, se encuentran los siguientes:

- a) Conducta infractora;
- b) Sujeto infractor;
- c) Tipo de elección con la cual se relacionan los hechos denunciados, y
- d) Vulneración de los principios de imparcialidad y equidad.

Conducta infractora

Esta conducta puede constituirse por cualquier acto de propaganda expresa o implícita que evidencie la vulneración a los valores tutelados en el artículo 134 constitucional, con la propaganda difundida por los poderes públicos o los servidores públicos, como acontece al:

- Emplear recursos públicos que estén bajo la responsabilidad del sujeto denunciado y que se apliquen para influir de manera parcial en la contienda.
- Utilizar cualquier medio de comunicación social para dar a conocer propaganda ajena al carácter institucional o a fines informativos, educativos o de orientación social.
- Incluir en la propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, siempre que impacte en los procesos electorales.

Sujeto infractor

Los sujetos que pueden incurrir en violación al artículo 134 constitucional son:

- Poderes públicos de la Unión y de los estados.
- Órganos de gobierno de la Federación, los estados, municipios, del Distrito Federal y de sus delegaciones.

¹⁴Véanse, entre otras sentencias, las recaídas al SUP-AG-34/2016 y SUP-AG-46/2016.

- Órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno.
- Servidores públicos.

Tipo de elección

En razón de que la disposición que se comenta, como se mencionó, pretende tutelar principalmente la imparcialidad y equidad en la contienda, necesariamente debe existir vinculación de los hechos con algún proceso electoral y, en todo caso, deberá determinarse si es de carácter federal o local para determinar si corresponde al Instituto Federal Electoral o al respectivo local conocer de aquellos actos que puedan constituir la infracción respectivamente.

Vulneración de los principios de imparcialidad y equidad

Al involucrarse al artículo 134 constitucional la tutela de estos principios es necesario remitirse al contenido de los diversos numerales 39, 41 y 116 de la propia Constitución, en cuanto a la regulación de las elecciones federales o locales, según se trate.

En dichos preceptos constitucionales se establecen las bases esenciales o principios rectores de los comicios. El principio de equidad, por ejemplo, está presente en diversos aspectos: en la aplicación de las prerrogativas de los partidos políticos; en las reglas respecto a su financiamiento; en el acceso de éstos a los medios de comunicación social, y en la asignación de tiempos oficiales en radio y televisión para la propaganda y promoción de dichos institutos políticos.

A su vez, a efecto de garantizar la imparcialidad, el apartado C, de la fracción III del artículo 41 citado establece que durante las campañas electorales federales y locales, hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, debe suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y cualquier ente público, excepción hecha de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o de las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

El apartado D siguiente del mismo precepto, establece que las infracciones a lo dispuesto en los anteriores mandamientos podrán ser sancionadas por el Instituto Nacional Electoral en coordinación con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante procedimientos expeditos. Éstas podrán incluir la cancelación inmediata de las transmisiones de cualquiera de los sujetos obligados por las normas y que se transmitan por los concesionarios (particulares) o por permisionarios (entidades oficiales, públicas o educativas).

Sanciones previstas

El Libro Octavo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGPE) prevé un régimen de faltas electorales y sanciones. En éstas se incluye, entre los sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas en materia electoral, a las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal;¹⁵ órganos autónomos, y cualquier otro ente público, que contravengan las disposiciones electorales contenidas en la ley (art. 442, párrafo 1, inciso f).

Respecto de las conductas que se califican como infracciones, en el artículo 449 de la LGPE se establecieron, entre otras, la difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive; el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución; la difusión de propaganda, durante los procesos electorales, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Carta Magna; la utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato y, en general, el desacato de cualquiera de las disposiciones contenidas en la citada LGPE.

Con la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dejó atrás la omisión en la que el legislador incurrió con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales consistente en no prever expresamente un apartado de sanciones concretas para las infracciones en las que pudiesen incurrir los servidores públicos.

Ahora, siguiendo los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación en sentencias como las recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-180/2009 y SUP-RAP-119/2010, en los artículos 457 y 458, párrafo primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se estableció un mecanismo para sancionar a los servidores públicos, consistente en dar vista al superior jerárquico correspondiente, y en su caso, presentar la queja ante la autoridad competente por hechos que pudiesen constituir responsabilidades administrativas.

No obstante, esta vista en alguna forma perfecciona el régimen de derecho administrativo sancionador electoral, y solamente evita que el Instituto Nacional Electoral o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sancionen directamente a los servidores públicos, cuya responsabilidad determinan. Lo anterior, ya que el legislador no ha cumplido con la obligación prevista en el artículo tercero transitorio de la reforma político-electoral de 10 de febrero de 2014, consistente en emitir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

¹⁵Esta disposición no ha sido reformada, pero a partir de la reforma político-electoral de 29 de enero de 2016, las menciones al Distrito Federal deben entenderse hechas a la Ciudad de México.

En este sentido, mientras no exista una ley que prevea claramente cuáles son las consecuencias por violar lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, difícilmente veremos que los servidores públicos sean sancionados por incurrir en conductas contrarias al referido supuesto normativo, lo cual, sin duda, le resta eficacia al sistema en su conjunto.

Construcción jurisprudencial del estándar de protección

Existe una amplia variedad de conductas en las que pueden incurrir los servidores públicos que son susceptibles de calificarse como infracciones al artículo 134 constitucional, entre las que destacan: la asistencia de los servidores públicos a los actos de campaña; la publicación de propaganda gubernamental personalizada, y el uso indebido de programas sociales.

Asistencia de servidores públicos a actos proselitistas

Por cuanto hace a la participación de ciudadanos que ostentan un cargo público en eventos de índole partidista o electoral, la interpretación en sede jurisdiccional ha pasado por diversos estadios, de tal suerte que en la actualidad se cuenta con criterios que permiten un ejercicio más amplio de las libertades de expresión, reunión y asociación de los ciudadanos que ostentan un cargo público, siempre y cuando este ejercicio no incida en las actividades inherentes a dicho cargo.

Inicialmente, en las sentencias SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que era contrario al principio de imparcialidad la asistencia de servidores públicos a actos de campaña, ya que el cargo que ostentan existe durante todo el periodo de su ejercicio, con independencia de que el día sea hábil o no, y por ello, esa investidura era susceptible de afectar al electorado que participa en actos en donde intervinieran funcionarios públicos.

Sin embargo, en una posterior reflexión, consideró que la mera concurrencia de un funcionario público a un evento partidista en días inhábiles no entrañaba por sí misma influencia para el electorado, ya que esta conducta no se traduce necesariamente en una participación activa y preponderante por parte de los servidores públicos, como tampoco implica el uso de recursos públicos para inducir el sufragio a favor de determinado partido o candidato. Con ese criterio, la Sala Superior del Tribunal Electoral resolvió los recursos de apelación SUP-RAP-69/2009 y SUP-RAP-106/2009, de cuyas ejecutorias derivó la jurisprudencia 38/2013 de rubro: “Servidores públicos. Su participación en actos relacionados con las funciones que tienen encomendadas, no vulnera los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral”.¹⁶

¹⁶J. 38/2013, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, núm. 13, 2013, pp. 75 y 76.

El criterio anteriormente citado se reforzaría en el recurso de apelación SUP-RAP-75/2010, pues en dicho recurso de apelación, la Sala Superior enfatizó que todos los ciudadanos, incluyendo a los servidores públicos, además de tener el derecho de asistir en días inhábiles a eventos de carácter político electoral, tienen derecho a militar en un partido político y a realizar todos los actos inherentes a dicha afiliación en ejercicio de sus derechos fundamentales en materia política, sin que ello se traduzca en autorización para realizar actos u omisiones que impliquen un abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión, pues en todo momento tienen un deber de autocontención al no poderse desprender de la investidura que les otorga el cargo que ostentan.

En la misma línea que enfatiza el ejercicio de los derechos políticos de expresión, de reunión y de asociación de los servidores públicos se encuentran dos pronunciamientos recientes. En el primero de ellos, se concluyó que la norma reglamentaria por la cual el Consejo General del Instituto Federal Electoral definió que constituía una violación al principio de imparcialidad la asistencia, en día hábil, de un servidor público a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan una finalidad proselitista, constituía una restricción injustificada del derecho fundamental de reunión. Lo anterior, sobre la base de considerar que la duración de la jornada laboral de todo servidor público (federal, estatal o municipal) no puede excederse de las ocho o siete horas, según se trate de jornada diurna o nocturna. El segundo de los pronunciamientos reconoce que la mera difusión de mensajes dirigidos a la obtención del voto en las que aparezca un servidor público para anunciar que se incorporaría al gabinete de un candidato en caso de que éste obtuviera el triunfo, no constituía, por sí mismo, una conculcación al principio de equidad en la contienda, si atendiendo a las circunstancias es posible deducir que ese pronunciamiento formaba ya parte, legítimamente, del debate político.

Posteriormente, en los recursos de apelación SUP-RAP-52/2014 y acumulados, se determinó que el uso indebido de recursos públicos también implica que los servidores públicos pudiesen incidir de manera indebida en la contienda electoral o en la voluntad de la ciudadanía, a efecto de favorecer a un determinado candidato o partido político dentro del proceso electoral a partir de su presencia en actos proselitistas en días y horas hábiles. Por ello, estableció que la solicitud de licencias sin goce de sueldo, permisos u otros equivalentes, para realizar actividades de naturaleza privada, eran insuficientes para generar una excepción a la regla general de que los funcionarios públicos no deben asistir en días hábiles a actos de proselitismo político-electoral, puesto que la determinación de cuáles días son hábiles e inhábiles, se encuentra prevista ordinariamente en la legislación y la reglamentación correspondiente, y no depende de la voluntad de los propios funcionarios, pues ello sería contrario al principio de certeza y seguridad jurídica, así como a la expectativa pública de imparcialidad de tales funcionarios durante el ejercicio de sus funciones. Se afirmó además, que ello no se traduciría en una restricción indebida de los derechos a las libertades de expresión y asociación, u otro derecho fundamental de los funcionarios públicos, pues la prohibición de asistir en días hábiles a actos de campaña en circunstancias que pueda incidir en la contienda electoral, deriva de lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, así como

de los principios que rigen la materia electoral, en particular los de equidad, imparcialidad, objetividad y certeza, siendo, además, necesaria y proporcional.

En los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-903/2015 y SUP-JDC-904/2015 acumulados, la Sala Superior afirmó que los servidores públicos que tuvieran actividades en las que no cumplieran con jornadas laborales definidas, tenían la obligación de observar el mandato constitucional, según los ordenamientos jurídicos que regulen sus propias funciones.

Finalmente, en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-379/2015 y su acumulado, se concluyó que cuando los servidores públicos están obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solamente podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles y en los que les corresponda ejercer el derecho constitucional a un día de descanso por haber laborado durante seis días. Este criterio derivó en la tesis relevante L/2015 de rubro “Actos proselitistas. Los servidores públicos deben abstenerse de acudir a ellos en días hábiles”, aprobada en la sesión pública celebrada el 5 de agosto de 2015, cuyo texto es el siguiente:

De conformidad con lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad, encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en la contienda electiva, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de un candidato o un partido político. En este sentido, cuando se encuentren jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, sólo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles y en los que les corresponda ejercer el derecho constitucional a un día de descanso por haber laborado durante seis días, conforme con lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de lo anterior, se puede concluir que la línea jurisprudencial marcada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto del respeto al artículo 134 constitucional, obliga a los ciudadanos que ostentan un cargo público a que, en ejercicio de sus funciones, apliquen con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia; y, por la otra, a que el ejercicio de sus derechos de libre expresión y asociación no los distraiga del desempeño de sus funciones ni que al amparo de estos derechos humanos se realicen prácticas y conductas que, en realidad, supongan un quebrantamiento del deber de neutralidad con que deben comportarse.

Propaganda gubernamental

La regulación de la propaganda gubernamental está prevista en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, el cual dispone que la propaganda que, bajo cualquier

modalidad de comunicación social, difundan 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 este sentido, se prohíbe que la propaganda incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Asimismo, el artículo 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, siendo las únicas excepciones, 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.

Finalmente, el artículo 242 de la Ley General en cita, dispone que para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, 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 transmisión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Como puede advertirse de los preceptos normativos citados, hay tres temáticas principales dentro del análisis de la regulación de la propaganda gubernamental: la prohibición de promoción personalizada; la restricción temporal para la difusión de propaganda gubernamental, y la regulación de la propaganda relacionada con los informes de gestión o de labores de los servidores públicos.

Promoción personalizada de servidores públicos a través de propaganda gubernamental

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido diversos criterios relacionados con la promoción personalizada de los servidores públicos, los cuales han permitido generar una línea jurisprudencial que se esboza a continuación.

En el recurso de apelación SUP-RAP-43/2009 se determinó que la promoción personalizada se actualiza en los siguientes casos: i) cuando se tienda a promocionar velada o explícitamente al servidor público; ii) cuando se promoció al servidor público destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, asociando los logros de gobierno con la persona más que con la institución y el nombre, y las imágenes se utilicen en apología del servidor público con el fin de posicionarlo

en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales, y iii) al utilizar expresiones vinculadas con el sufragio, difundiendo mensajes tendientes a la obtención del voto, o al mencionar o aludir a la pretensión de ser candidato a un cargo de elección popular, o cualquier referencia a los procesos electorales.

Asimismo, en los recursos de apelación SUP-RAP-49/2009, SUP-RAP-69/2009 y SUP-RAP-206/2012, entre otros, se estableció que no constituía propaganda personalizada: i) el hecho de que la propaganda institucional contuviera el nombre e imagen del servidor público; ii) la sola publicación de notas informativas en medios de comunicación respecto de los actos en que participó el servidor público; iii) la simple circunstancia de que en notas periodísticas, fotografías e impresiones de internet, aparezca la imagen y nombre de un funcionario público, en diversos actos públicos; iv) la incorporación de fotografías o el nombre de algún servidor público en los portales de internet institucionales, si las notas son de carácter meramente informativo.

Finalmente, las diversas sentencias de la Sala Superior han permitido llegar a las siguientes conclusiones.

- Las declaraciones de funcionarios públicos deben analizarse en el contexto en que se pronuncian para determinar si infringen las reglas que las regulan (SUP-RAP-25/2009 y SUP-RAP-72/2009), y
- Se debe demostrar que la promoción personalizada de un servidor público se haga con la finalidad de posicionarse electoralmente ante la ciudadanía o que rompa con los principios de equidad o imparcialidad en la contienda electoral (SUP-RAP-4/2014).

Restricción temporal para la difusión de propaganda gubernamental

El artículo 209, párrafo primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales define claramente las restricciones temporales para la difusión de propaganda gubernamental, así como aquellas campañas de comunicación social que están exentas de cumplir con estos parámetros, siendo éstas, las relativas a las campañas de información de las autoridades electorales, las de servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Así, desde el año 2009, la máxima autoridad administrativa electoral (antes Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral) emite un acuerdo en el cual señala cuáles son las campañas de información institucional que se consideran dentro de los parámetros de excepción, y cuya difusión puede continuar aun durante las campañas electorales.

En este sentido, varios criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación están relacionados con la procedencia de exceptuar determinadas campañas institucionales de la restricción temporal contemplada en el artículo 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A manera de ejemplo, destaca lo argumentado en el recurso de apelación SUP-RAP-57/2010, en el cual se declararon como excepciones al artículo 209, las campañas de comunicación social de la Lotería Nacional, los Pronósticos para la Asis-

tencia Pública, el Consejo de Promoción Turística Nacional “Vive México”, el Servicio de Administración Tributaria, las campañas educativas del Banco de México, la del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y la de los Festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución. De éstas, destaca que las primeras dos, se consideraron vinculadas al concepto de salud, toda vez que el dinero obtenido de los concursos de la Lotería Nacional y de los Pronósticos para la Asistencia Pública se destina a la prestación de servicios de salud. Asimismo, por cuanto hace a la campaña del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, es importante señalar que se exceptuó de la restricción temporal, ya que en el año 2010 debía levantarse el censo de población referido en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Información, Estadística y Geografía, razón por la cual, en un medio de impugnación posterior, el SUP-RAP-102/2011, no se permitió que se transmitiera esta campaña, ya que durante 2011 no debía llevarse a cabo ningún censo poblacional.

Otra excepción importante al artículo 209 es el programa denominado *La hora nacional*, el cual se consideró que, por su propia estructura podía seguirse transmitiendo, siempre y cuando se suprimiera toda alusión a propaganda de poderes públicos o de cualquier ente público.

En este orden de ideas, es importante mencionar que, antes de cada proceso electoral, el Instituto Nacional Electoral emite un acuerdo de normas reglamentarias sobre la propaganda electoral, mismas que serán aplicables a los procesos electorales que se llevarán a cabo en el año. Este acuerdo declara procedentes o improcedentes las solicitudes que los órganos públicos hacen llegar a la autoridad electoral para exceptuar sus campañas de comunicación social de la restricción temporal de transmisión. Por ello, la línea jurisprudencial en la materia es susceptible de modificarse año con año, ante la diversidad de solicitudes presentadas; sin embargo, la constante es que solamente se pueden exceptuar aquellas campañas institucionales que se vinculen con los supuestos de educación, salud o protección civil.¹⁷

Informes de labores

El artículo 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece los requisitos que debe cumplir la difusión de los informes de labores de los servidores públicos para no considerarse como propaganda personalizada prohibida por la ley: i) debe ocurrir solamente una vez al año; ii) en canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; iii) no debe exceder de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha

¹⁷Para una visión completa de las campañas institucionales que se han considerado como excepciones a la restricción temporal contenida en el artículo 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, véase el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante el cual se emiten normas reglamentarias sobre la propaganda gubernamental a que se refiere el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los procesos electorales locales 2015-2016, así como para los procesos locales ordinarios y extraordinarios que se celebren en 2016”, identificado con la clave INE/CG78/2016.

en que se rinda el informe; iv) no debe realizarse dentro del periodo de campaña electoral, y v) en ningún caso la difusión de tales informes debe tener fines electorales.

Estas disposiciones han sido complementadas con diversas sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de las cuales se desprenden los siguientes criterios.

En el recurso de apelación SUP-RAP-75/2009 y su acumulado, se estableció que los informes de labores no constituyen propaganda electoral prohibida, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

Sujetos: la contratación de los promocionales se debe hacer exclusivamente por conducto de los legisladores, su grupo parlamentario o la Cámara de Diputados;

Contenido informativo: su contenido se debe encaminar a dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad legislativa del o los legisladores o el grupo parlamentario al que pertenecen;

Temporalidad: no se debe realizar dentro del periodo de precampaña o campaña electoral;

Finalidad: en ningún caso la difusión se realizará con contenido electoral.

Este criterio está contenido en la jurisprudencia 10/2009 de rubro “Grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión. Están sujetos a las prohibiciones que rigen en materia de propaganda gubernamental”.¹⁸

Posteriormente, en el recurso de apelación SUP-RAP-87/2009 y acumulado, se indicó que en la difusión de los informes de labores, es aceptable que se utilice el emblema del partido que los propuso para ejercer el encargo, dado que el instituto político constituye el elemento común que identifica a los integrantes del grupo parlamentario, el cual es identificable mediante su denominación y el emblema o logotipo que lo caracteriza. Además, se consideró lícito que el contenido de los informes de labores de los legisladores coincidiera con las propuestas y programa del partido al que pertenecen.

Posteriormente, en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-1/2015 y acumulados, se determinó que era válido difundir los informes de labores de los diputados locales en toda la entidad federativa a la que pertenecieran, ya que al ser representantes populares, ejercen su función para todo el territorio de la entidad.

Este criterio se reprodujo en la tesis XXII/2015 de rubro “Informe de labores de diputados locales. Es válida su difusión en toda la entidad federativa”.¹⁹

Por su parte, en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015 y sus acumulados, y SUP-REP-45/2015 y sus acumulados, se definió que la difusión de los informes de labores, debe estar acotada a lo siguiente:

¹⁸J. 10/2009, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, núm. 4, 2009, pp. 20 y 21.

¹⁹Tesis XXII/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, núm. 16, 2015, pp. 49 y 50.

- Debe ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores, lo cual implica, que refiera a las acciones y actividades concretas que el servidor público realizó en el ejercicio de su función pública del periodo del que se rinden cuentas a la sociedad.
- Se debe realizar una sola vez en el año calendario, y después de concluido el periodo referente a aquel en que se ha de rendir el informe de labores. Lo anterior, sin que obste que las actividades de los servidores públicos se dividan por periodos, ni que sean diversos los servidores públicos que integran un órgano colegiado. En ese sentido, se ordena que todos los integrantes de un órgano colegiado rindan sus informes de labores dentro de la misma periodicidad, y no de manera sucesiva, escalonada, continuada o subsecuente, o bien que designen a quien lo haga en nombre del órgano o grupo.
- El informe debe tener verificativo dentro de una temporalidad que guarde una inmediatez razonable con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa.
- Tenga una cobertura regional limitada al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.
- La difusión en medios de comunicación debe sujetarse a la temporalidad y contenido previsto en la ley.

Estas sentencias dieron origen a la tesis LXXVI/2015 de rubro “Informes de gestión legislativa. Su contenido debe estar relacionado con la materialización del actuar público”,²⁰ y a la diversa LVIII/2015 de rubro “Informes de gestión legislativa. Deben rendirse una sola vez en el año calendario y con una inmediatez razonable a la conclusión del periodo sobre el que se comunica”.²¹

Finalmente, por tratarse de un caso emblemático en materia de uso y abuso de la figura de los informes de labores, quiero destacar que en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015, SUP-REP-120/2015, SUP-REP-45/2015 y acumulado, SUP-REP-155/2015, SUP-REP-148/2015 y acumulado, SUP-REP-510/2015, SUP-REP-112/2015, SUP-REP-450/2015, SUP-REP-460/2015 y SUP-REP-555/2015 y acumulado, la Sala Superior determinó sancionar al Partido Verde Ecologista de México, al considerar que mediante la transmisión sistemática de los informes de gestión de sus legisladores, con un contenido similar entre ellos, y al de la propaganda electoral del referido instituto político, y en un plazo de tiempo extendido, se violó el modelo de comunicación político-electoral vigente contenido en el artículo 41 constitucional, conforme al cual, los partidos políticos solamente pueden acceder a la radio y televisión en los tiempos y pautas que distribuya el Instituto Nacional Electoral, como parte de las prerrogativas que les corresponden. En consecuencia, confirmó las sanciones que le impuso la Sala Regional Especializada, las cuales ascienden a un monto de \$85'660,361.80.²² Junto con estas sanciones, sigue pendiente el análisis de las multas que se le impusieron al Partido Verde Ecologista de México en los procedimientos de fiscalización, por haber recibido donaciones en especie por sujetos prohibidos por la ley.²³

²⁰Tesis LXXVI/2015, pendiente de publicación.

²¹Tesis LVIII/2015, pendiente de publicación.

²²El monto citado se conforma por las multas confirmadas mediante los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-120/2015, SUP-REP-510/2015 y SUP-REP-555/2015 y acumulado.

²³A la fecha de cierre de la edición, en la Sala Superior está en estudio el recurso de apelación SUP-RAP-236/2016, en el cual se analiza la sanción impuesta al Partido Verde Ecologista de México, producto del procedimiento ordinario san-

Uso indebido de programas sociales

En la mayoría de los países, el uso de recursos públicos para influir en la conducta del electorado encuentra en cada elección estrategias más sofisticadas y la impunidad sigue presente no obstante las previsiones jurídicas e institucionales que suelen adoptarse.²⁴ Por ello, según datos de la Base Global de Elecciones y Democracia del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA por sus siglas en inglés),²⁵ en al menos 118 países de todo el mundo existe la prohibición de que los programas sociales sean utilizados con fines electorales.

En México, la entrega de programas sociales con fines electorales constituye una violación al principio de imparcialidad consagrado en el artículo 134 constitucional. Sin embargo, la esencia de este principio no consiste en impedir el desarrollo de la Administración Pública, ni paralizar la implementación de los programas sociales que ejecuta, sino evitar que se utilicen para condicionar el voto a favor de un candidato o partido político.

En efecto, el artículo 449, párrafo 1, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé como una infracción en la que pueden incurrir los servidores públicos, la utilización de programas sociales y de sus recursos con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Asimismo, desde el año 2009, la máxima autoridad administrativa electoral, ha aprobado las Normas Reglamentarias sobre Imparcialidad en el uso de Recursos Públicos, cuya edición vigente fue aprobada mediante acuerdo INE/CG66/2015 en la sesión pública de 25 de febrero de 2015.

Las líneas jurisprudenciales que se han construido en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto al uso indebido de los programas sociales son las siguientes.

En los procedimientos especiales sancionadores identificados con las claves SRE-PSC-78/2015 y SRE-PSD-469/2015, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que la ejecución de un programa social o acción gubernamental en favor de la ciudadanía, no implica una infracción a la normativa electoral, ya que debe analizarse el contexto en el que se lleva a cabo, para determinar si se está buscando posicionar a determinada fuerza política.

Asimismo, en las sentencias recaídas a los procedimientos especiales sancionadores SRE-PSC-122/2015 y SRE-PSC-144/2015, la Sala Regional Especializada determinó que cuando los programas sociales atienden a diversos mandatos constitucionales y legales, no es posible acreditar que su sola existencia obedezca a una estrategia para influir en el electorado.

cionador en materia de fiscalización, que inició el Instituto Nacional Electoral por la donación de los promocionales de los informes de sus legisladores, al instituto político referido, los cuales tuvieron un impacto en sus finanzas.

²⁴Raúl Ávila y Daniel Zovatto, “México: principio de equidad y nuevas reglas de la contienda electoral”, en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 620.

²⁵Disponible en: <http://www.idea.int/db/fieldview.cfm?field=283®ion=-1>.

Reglamentación del artículo 134 constitucional: una asignatura pendiente

En la primera edición de estas reflexiones en torno al artículo 134 constitucional, señalaba que las disposiciones en él contenidas, incidían en distintos ámbitos jurídicos y que la comisión de conductas que pueden constituir infracciones que deriven en responsabilidades de índole administrativo, penal, electoral o de otro aspecto, implicaban la necesidad de regular en las leyes federales y locales de cada materia las figuras jurídicas que regulen esas conductas y prevean las sanciones aplicables, así como los mecanismos para sancionarlas, asignándose la competencia respectiva a cada una de las autoridades. Asimismo, indiqué que tal regulación, pese a lo ordenado en los artículos tercero y sexto transitorios del decreto de reforma de 2007, aún no lograba su plena realización.

Resulta preocupante que nueve años después, la emisión de una ley reglamentaria del artículo 134 constitucional siga siendo el gran reto pendiente. En efecto, en el artículo Tercero Transitorio del decreto de reforma político-electoral de 2014 se estableció lo siguiente:

El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límite y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.

Sin embargo, la LXII Legislatura concluyó su encargo en septiembre de 2015 sin haber aprobado la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, lo que evidencia no solamente un importante incumplimiento a lo ordenado en el decreto de reforma político-electoral de 2014, sino una falta total de disposición por parte del Poder Legislativo, para establecer supuestos claros que permitan sancionar con rigor a los servidores públicos que infrinjan el principio de imparcialidad.

De hecho, durante el segundo periodo de sesiones de la LXII Legislatura, los diputados integrantes del Partido de la Revolución Democrática presentaron un proyecto de decreto para expedir la Ley General de Propaganda Gubernamental, reglamentaria de los artículos 6º y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, está pendiente su trámite.²⁶

Como ya se evidenció a lo largo de este comentario, las implicaciones del principio de imparcialidad de los servidores públicos son muchas y muy variadas. Por tanto, es

²⁶Informe del Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio Constitucional de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Disponible en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/sumarios/SUMARIO_2_PSO_II_ANIO_LXII.pdf.

necesaria una ley reglamentaria que recoja con claridad las conductas infractoras, los sujetos susceptibles de ser sancionados, las sanciones aplicables y las autoridades competentes para sustanciar y resolver los procedimientos relacionados con las infracciones al artículo 134 constitucional. Si bien, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General en Materia de Delitos Electorales se han encargado de definir buena parte de los elementos mencionados, lo cierto es que aún quedan temas pendientes de regular, siendo uno de los más importantes, las sanciones que deben aplicárseles a los servidores públicos de alto mando, como lo son el presidente, gobernadores, diputados y senadores, cuando incurran en infracciones al principio de imparcialidad de los recursos públicos.

Ciertamente, muchos de los criterios aplicables han sido construidos jurisprudencialmente por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, como se evidenció, éstos son casuísticos, por lo que no establecen reglas generales a seguir por parte de los funcionarios en el desempeño de sus funciones.

Asimismo, el reto se hace más grande cuando se evidencia la necesidad de entrelazar los criterios reguladores del artículo 134 constitucional con el resto de los derechos que se ven impactados, tales como el de participación política o el de libertad de expresión de los servidores públicos.

Por ello, hago votos para que ésta deje de ser una asignatura pendiente y se le dote de seguridad jurídica a los servidores públicos, que son los principales destinatarios del artículo 134 constitucional, como también a la población en general, la cual tiene derecho a que los recursos públicos que provienen en buena parte de los impuestos que pagan, no sean utilizados para beneficiar a candidatos o partidos políticos.

Bibliografía

- ALANÍS, María del Carmen, *Fundamentos y aplicaciones del procedimiento especial sancionador en materia electoral*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2015.
- ÁVILA, Raúl y Daniel Zovatto, “México: principio de equidad y nuevas reglas de la contienda electoral”, en *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- BLANC ALTEMIR, Antonio, “Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a cincuenta años de la Declaración Universal”, en *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, España, Universidad de Lérida/Tecnos/ANUE, 2001.
- VÁZQUEZ, Luis Daniel y Sandra Serrano, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2011.

Hemerografía

- 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, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.
- Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.
- Jurisprudencia 10/2009, “Grupos parlamentarios y legisladores del Congreso de la Unión. Están sujetos a las prohibiciones que rigen en materia de propaganda gubernamental”, en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, núm. 4, 2009, pp. 20 y 21.
- Jurisprudencia 38/2013, “Servidores públicos. Su participación en actos relacionados con las funciones que tienen encomendadas, no vulnera los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral”, en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, núm. 13, 2013, pp. 75 y 76.
- Tesis XXII/2015, “Informe de labores de diputados locales. Es válida su difusión en toda la entidad federativa”, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, pp. 49 y 50.
- Tesis LXXVI/2015, “Informes de gestión legislativa. Su contenido debe estar relacionado con la materialización del actuar público”, pendiente de publicación.
- Tesis LVIII/2015, “Informes de gestión legislativa. Deben rendirse una sola vez en el año calendario y con una inmediatez razonable a la conclusión del periodo sobre el que se comunica”, pendiente de publicación.

Páginas web

- Base de datos global sobre elecciones y democracia*, Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional, disponible en: <http://www.idea.int/db/fieldview.cfm?field=283®ion=-1>.
- Informe del segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio constitucional de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*, Cámara de Diputados, disponible en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/sumarios/SUMARIO_2_PSO_II_ANIO_LXII.pdf.

Artículo 134

Trayectoria constitucional

134 *Primera reforma*

Diario Oficial de la Federación: 28-XII-1982

LII LEGISLATURA (1-IX-1982/31-VIII-1985)

Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, 1-XII-1982/30-XI-1988

Protección del interés público para que las obras se realicen eficaz y honradamente.
Determinación de licitar públicamente la adjudicación de contratos y obras públicas.

Segunda reforma

Diario Oficial de la Federación: 13-XI-2007

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012

Se adicionan tres párrafos que establecen lo siguiente: a) La obligación de los servidores públicos tanto de la Federación, estados y municipios, de aplicar imparcialmente los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin intervenir en la competitividad entre los partidos políticos; b) La publicidad bajo cualquier particularidad de comunicación social, que sea difundida por los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias, entidades de la Administración Pública y cualquier otro ente del gobierno, deberá tener características institucionales, informativas, educativas o de orientación social; sin contener imágenes, nombres, símbolos que pudieran implicar promoción personalizada de cualquier servidor público, y c) Las leyes en el ámbito de su competencia, garantizarán el estricto cumplimiento de lo señalado anteriormente y las sanciones a las que habrá lugar.

Tercera reforma

Diario Oficial de la Federación: 7-V-2008

LX LEGISLATURA (1-IX-2006/31-VIII-2009)

Presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, 1-XII-2006/30-XI-2012.

Se reformaron los párrafos primero y cuarto, con la finalidad de asegurar que todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, en el ejercicio de la administración y

ejercicio de recursos públicos deben observar los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para alcanzar sus propósitos. Asimismo, se establece que los resultados que se obtengan mediante el ejercicio de los recursos públicos se examinarán por instancias técnicas que establecidas por la Federación, los estados y el Distrito Federal, con la finalidad de tomar en cuenta las revisiones, para la asignación de recursos públicos en los presupuestos anuales correspondientes. Se adicionó también que la evaluación del ejercicio de los recursos federales asignados a los estados, municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se llevará a cabo por las instancias técnicas de las entidades federativas.

Cuarta reforma

Diario Oficial de la Federación: 29-I-2016

LXIII LEGISLATURA (1-IX-2015/31-VIII-2018)

Presidencia de Enrique Peña Nieto, 1-XII-2012/30-XI-2018

De acuerdo a la reforma que crea a la Ciudad de México como una entidad federativa se reforma el artículo. En el primer párrafo se elimina “Distrito Federal” para dejar “Ciudad de México”; en el segundo párrafo por “entidades federativas”; en el quinto párrafo “Distrito Federal” por “Ciudad de México”, y en el séptimo párrafo “Distrito Federal” por “Ciudad de México”.