

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DA RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, RELACIONADA CON LAS CONFERENCIAS DE PRENSA DE LA JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD

A N T E C E D E N T E S

- I. **Calendario del Proceso Electoral Federal 2020-2021.** El veintiséis de agosto de dos mil veinte, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante Consejo General), se emitió el *“Acuerdo [...] por el que se aprueba el plan integral y calendario del Proceso Electoral Federal 2020-2021, a propuesta de la Junta General Ejecutiva”*, identificado como INE/CG218/2020.
- II. **Inicio del Proceso Electoral Federal 2020-2021.** El siete de septiembre de dos mil veinte, en sesión extraordinaria del Consejo General, se inició el Proceso Electoral Federal 2020-2021, con la sesión que para el efecto celebró el referido cuerpo colegiado.
- III. **Aprobación del Catálogo Nacional de Emisoras para procesos electorales 2020-2021.** El veintinueve de septiembre de dos mil veinte, en la cuarta sesión ordinaria del Comité de Radio y Televisión (en adelante CRT), se aprobó el *“Acuerdo [...] por el que se declara la vigencia del Marco Geográfico Electoral relativo a los mapas de cobertura, se aprueba el Catálogo Nacional de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del Proceso Electoral Federal 2020-2021, de los Procesos Electorales Locales coincidentes con el Federal, así como del Periodo Ordinario durante 2021, y se actualiza el Catálogo de Concesionarios autorizados para transmitir en idiomas distintos al español y de aquellos que transmiten en lenguas indígenas nacionales que notifiquen el aviso de traducción a dichas lenguas”*, identificado como INE/ACRT/14/2020.

- IV. Publicación del Catálogo Nacional de Emisoras.** El siete de octubre de dos mil veinte, en sesión extraordinaria del Consejo General, se emitió el *Acuerdo [...] por el que se ordena la publicación del catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales coincidentes en 2020-2021, así como el periodo ordinario durante dos mil veintiuno*, identificado con la clave INE/CG506/2020.
- V. Criterios para garantizar los principios de imparcialidad y equidad.** El veintiuno de diciembre de dos mil veinte, en sesión extraordinaria del Consejo General, se emitió la *“Resolución [...] mediante la cual se ejerce la facultad de atracción y se fijan los mecanismos y criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales federal y locales 2020-2021”*, identificada con la clave INE/CG693/2020.
- VI. Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral.** El veintiuno de diciembre de dos mil veinte, en sesión extraordinaria del Consejo General, se emitió la *“Resolución [...] por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción, a efecto de emitir los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral durante el Proceso Electoral Federal concurrente con los locales ordinarios 2020-2021”*, identificada con la clave INE/CG694/2020.
- VII. Resolución sobre la aplicación de programas sociales conforme a los principios de imparcialidad.** En sesión extraordinaria del Consejo General, celebrada el veintiuno de diciembre de dos mil veinte, se aprobó la *“Resolución [...] mediante el cual se ejerce la facultad de atracción para fijar mecanismos y criterios sobre la aplicación de programas sociales conforme a los principios de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos y equidad en la contienda en los procesos electorales federal y locales 2020-2021*, identificado como INE/CG695/2020.
- VIII. Consulta de la Dirección General de Planeación y Desarrollo Institucional de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México.** El catorce de abril de dos mil veintiuno, el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de la Ciudad de México remitió a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, el oficio SG/DGPDI/060/2021, del ocho de abril de abril del presente, mediante el cual el titular de la Dirección General de Planeación y Desarrollo Institucional de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, solicitó que el mencionado Vocal Ejecutivo girara instrucciones a

quien correspondiera a fin de conocer algunas cuestiones relacionadas con las conferencias de prensa de la Jefa de Gobierno de dicha ciudad.

A dicha petición se adjuntó un oficio número SAF/CGCC/015/2021 dirigido al Director General de Planeación y Desarrollo Institucional de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, del cinco de marzo de dos mil veintiuno, por parte del Encargado del Despacho de la Coordinación General de Comunicación Ciudadana de la Ciudad de México, mediante el cual le informó que fueron remitidos a la autoridad electoral los formularios de solicitud de excepción de la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la Jornada Electoral, y le solicita que por su conducto, se consulte a este Instituto Nacional Electoral (en lo sucesivo INE) sobre las cuestiones materia del presente Acuerdo.

CONSIDERACIONES

Competencia del Instituto Nacional Electoral

1. De conformidad con los artículos 41, Base V, Apartado A, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM); 29, numeral 1; 30, numeral 2 y 31, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE), la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Nacional Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; además, es independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño. Para el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad son principios rectores y sus actividades se realizarán con perspectiva de género.
2. El artículo 30, numeral 1, inciso a), b), d), e) y f) de la LGIPE señalan que dentro de los fines del INE se encuentran contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo de la unión, así como ejercer las funciones que la

constitución le otorga en los Procesos Electorales Locales, y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

3. En igual sentido el INE es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de los derechos y las prerrogativas de los partidos políticos y candidaturas independientes de conformidad con los artículos 41, Base III, apartados A y B de la CPEUM; 30 numeral 1, inciso i); 160, numeral 1 de la LGIPE y 7, numeral 3 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral (en adelante RRTME).
4. Como lo señalan los artículos 1, numerales 1, 2 y 3; 2, numeral 1, incisos a), b) y c) de la LGIPE, sus disposiciones son de orden público y de observancia general en el territorio nacional, éstas son aplicables a las elecciones federales y locales, y las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la CPEUM y en la LGIPE.
5. Los artículos 162 de la LGIPE y 4, numeral 2 del RRTME disponen que el Instituto ejercerá sus facultades en materia de radio y televisión a través del Consejo General, de la Junta General Ejecutiva, de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, del CRT, de la Comisión de Quejas y Denuncias, así como de los Vocales Ejecutivos y Juntas Ejecutivas de los órganos desconcentrados locales y distritales.

Competencia del Consejo General

6. De conformidad con los artículos 34, numeral 1, inciso a); 35, numeral 1; 44, numeral 1, incisos ee), y jj) de la LGIPE, el Consejo General es el órgano superior de dirección del INE y es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, como lo es, ser autoridad única en la administración del tiempo del Estado para fines electorales, y de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto.
7. Como lo señalan los artículos 3 y 6 de la Ley General de Comunicación Social (en adelante LGCS), el INE es un ente público que se encuentra obligado al cumplimiento de las disposiciones contenidas en dicha Ley. Además, la LGIPE podrá ser aplicada de manera supletoria, en lo conducente.

8. De igual manera el artículo 21 de la LGCS señala que, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda campaña de comunicación social en los medios de comunicación, para lo cual deberá suspenderse en los medios de comunicación con cobertura geográfica y ubicación exclusivamente en la entidad federativa de que se trate, exceptuando de lo anterior:
- I. Las campañas de información de las autoridades electorales;
 - II. Las relativas a servicios educativos y de salud;
 - III. Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, y
 - IV. Cualquier otra que autorice el Consejo General del INE, de manera específica durante los procesos electorales, sin que ello implique que sólo las campañas aprobadas por la referida autoridad administrativa son las que podrían difundirse.

Cuando existan procesos electorales, las dependencias y entidades de la administración pública deben acatar la normatividad aplicable que ordene la suspensión de las campañas gubernamentales.

Procesos Electorales 2020-2021

9. Con la sesión extraordinaria del Consejo General, celebrada el siete de septiembre de dos mil veinte, dio inicio formalmente el Proceso Electoral Federal 2020-2021, cuya Jornada Electoral será el seis de junio de dos mil veintiuno.
10. Las treinta y dos entidades federativas del país tendrán Proceso Electoral Local cuya jornada comicial será coincidente con la federal, incluyendo la Ciudad de México.

A lo anterior, se debe añadir la posibilidad de celebración de otros procesos electorales extraordinarios que deriven de la nulidad de aquellos y a los que deberán aplicar las reglas previstas en materia de Propaganda Gubernamental.

11. Como se especificó en los Acuerdos INE/ACRT/14/2020 y su correspondiente INE/CG506/2020, en todas las emisoras de radio y canales de televisión, desde el inicio de las campañas y hasta el día de la Jornada Electoral, no podrá transmitirse propaganda gubernamental, salvo las que se ajusten a las

excepciones contenidas en la CPEUM. Al respecto, el artículo 183, numeral 7 de la LGIPE señala que las transmisiones en los servicios de televisión restringida deberán suprimir, durante los periodos de campaña, tanto federal como locales, los mensajes de propaganda gubernamental.

12. Al respecto, en la Ciudad de México, a partir del 4 de abril del presente año, no podrá difundirse propaganda gubernamental en los medios de comunicación social incluyendo las emisoras de radio y canales de televisión, tomando en consideración la fecha de inicio de la etapa de campaña del Proceso Electoral Federal y la coincidencia de la Jornada Electoral del Proceso Electoral de la mencionada entidad federativa.

Para dotar de claridad este punto, se presentan los inicios del periodo de campaña federal y de la Ciudad de México, a saber:

Entidad Federativa	Inicio del periodo de campaña	Jornada Electoral
Federal	04 de abril	06 de junio
Ciudad de México	04 de abril	06 de junio

Ello implica que **desde el cuatro de abril y hasta el seis de junio de dos mil veintiuno, no podrá difundirse propaganda gubernamental en los medios de comunicación social de la Ciudad de México**, incluyendo aquellas emisoras de radio o canales de televisión de otras entidades federativas vecinas o aledañas cuyas señales tengan cobertura en la mencionada ciudad.

Consulta de la Dirección General de Planeación y Desarrollo Institucional de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México

13. Como fue señalado en el apartado de antecedentes del presente instrumento, el titular de la Dirección General de Planeación y Desarrollo Institucional de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México solicitó someter una consulta a la autoridad electoral en los términos siguientes:

“Con relación al oficio No. SAF/CGCC/015/2021 de fecha 5 de Marzo del presente año, enviado por el C. Israel Bahena Barbosa, Encargado del Despacho de la Coordinación General de Comunicación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de México, en donde informa que remitió la información solicitada, dando cumplimiento en tiempo y forma a su oficio INE/JLE-CM/00019/2021 de fecha 06 de enero del año en curso y en donde

solicita fortalecer dicha consulta técnica realizada al Instituto nacional Electoral en tema de propaganda gubernamental.

Por lo anterior, solicitamos de la manera más atenta, gire sus apreciables instrucciones a fin de conocer, ¿qué anuncios se pueden hacer en las conferencias de la Jefa de Gobierno con los medios de difusión? Precizando que la información que se comparte en dichas conferencias no es propaganda político-electoral, ni campañas fuera de las excepciones previstas por la Ley.”

14. Este Consejo General considera que, no obstante que de acuerdo al artículo 102 del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, la Coordinación General de Comunicación Ciudadana es el órgano que supervisa y organiza entrevistas y conferencias con la prensa nacional o internacional en las materias de la competencia de la Administración Pública de la citada ciudad, y que la materia de la presente consulta es respecto al contenido de las conferencias de prensa de la Jefa de Gobierno, la Dirección General de Planeación y Desarrollo Institucional es un órgano facultado de la Administración Pública de la Ciudad de México, para traer al INE este tipo de consultas.

Lo anterior, de acuerdo con lo establecido en los artículos 18 y 26, fracción II y IX de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México; 7, fracción I, inciso A) y 50, fracción II y XIII del Reglamento Interior del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, ya que le corresponde a la Secretaría de Gobierno las relaciones con órganos y poderes públicos locales y federales, la cual será auxiliada para ello por la Dirección General de Planeación y Desarrollo Institucional, puesto que tiene a su cargo la representación ante los sectores públicos de la Secretaría de Gobierno y la facultad de dirigir la planeación, realización y desarrollo de foros y eventos que instruya la persona titular de la Secretaría.

En ese sentido, ante la solicitud explícita del Encargado del Despacho de la Coordinación General de Comunicación Ciudadana para que, por el conducto de la Dirección General de Planeación y Desarrollo Institucional, se solicitara al INE una opinión a la consulta que ahora se resuelve, es que se considera que no existe impedimento alguno para resolver la cuestión planteada.

15. Ahora bien, para dar respuesta a la solicitud planteada, este Consejo General considera importante establecer la normativa aplicable al caso concreto.

Suspensión de la difusión de propaganda gubernamental

- 16.** Durante el tiempo comprendido entre el inicio de las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales respectivas, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público, salvo la relativa a las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C de la CPEUM; 209, numeral 1 de la LGIPE; y 7, numeral 8 del RRTME.

La suspensión de propaganda gubernamental es aplicable a toda estación de radio y canal de televisión cuya señal sea escuchada o vista en la entidad en la que se esté desarrollando un Proceso Electoral, según lo dispuesto en el numeral 11 del referido artículo del RRTME.

- 17.** El artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la CPEUM, señala 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 ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al respecto, en el Punto Resolutivo Séptimo, numeral 2, incisos A y B de los Criterios tendientes a garantizar los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales federal y locales 2020-2021¹ y en los párrafos noveno al decimocuarto de los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral², descritos en los antecedentes de este Acuerdo, el Consejo General estableció que la propaganda que se transmita deberá tener carácter institucional y abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o

¹ INE/CG693/2020.

² INE/CG694/2020.

electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

Es decir, no podrá difundir logros de gobierno, obra pública, ni emitir información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía.

El contenido se limitará a identificar el nombre de la institución de que se trata sin hacer alusión a cualquiera de las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral.

La propaganda podrá incluir el nombre de la dependencia y su escudo oficial como medio identificativo, siempre y cuando éstos no se relacionen de manera directa con la gestión de algún gobierno o administración federal o local.

Además, no podrá contener logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno estatal o administración, como lo es la Ciudad de México, o a sus campañas institucionales, ni incluir elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

La propaganda deberá tener fines informativos sobre la prestación de un servicio, alguna campaña de educación o de orientación social, por lo que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.

18. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Sala Superior) aprobó diversos criterios en las que medularmente se analizan aspectos a considerar en materia de propaganda gubernamental, mismos que se exponen a continuación:

- Jurisprudencia 18/2011 de rubro **PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD**, de la que se desprende que la finalidad de la prohibición de difundir propaganda gubernamental es evitar que ésta influya o pueda influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o de su candidato, en tanto el sistema democrático ha sido diseñado para que los

poderes públicos, los órganos a través de los tres niveles de gobierno y cualesquiera entes públicos observen una conducta imparcial en las elecciones.

- Tesis LXII/2016 de rubro ***PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LA INVITACIÓN A UNA CELEBRACIÓN DE CARÁCTER CULTURAL Y SOCIAL, NO VIOLA LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE DIFUNDIRLA EN PROCESO ELECTORAL***, en la que se argumenta que la colocación de lonas, pendones o gallardetes, u otro tipo de propaganda, que invite a festejar un día social y culturalmente importante, no infringe la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, siempre que se ajuste al principio de equidad en la contienda.
- Tesis XIII/2017 de rubro ***INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL***, interpretación que sostiene que, en atención al principio de imparcialidad, la información pública de carácter institucional es aquella que versa sobre servicios que presta el gobierno en ejercicio de sus funciones, así como de temas de interés general, siempre que no se trate de publicidad o propaganda gubernamental y no se haga referencia a candidatura o partido político o promocióne a algún funcionario público o logros de gobiernos, es decir, *solo debe ser información relacionada con trámites administrativos y servicios a la comunidad.*

Criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de los conceptos de educación y salud

19. La Sala Superior interpretó los conceptos de educación y salud en relación con la prohibición constitucional en materia de propaganda gubernamental, y esta autoridad nacional ha adoptado diversos criterios que deberán cumplir las solicitudes que los entes públicos remitan sobre su propaganda institucional en medios de comunicación.

Educación

En la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-57/2010 la Sala Superior determinó que las disposiciones constitucionales deben interpretarse de

manera armónica, buscando el sentido lógico objetivo de una disposición en conexión con otras.

De ahí que el primer análisis es respecto de los artículos 3, 26 y 28 de la Constitución de los que se desprende que *“el concepto de educación tiende a desarrollar todas las facultades del ser humano, fomentar el amor a la Patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.”*

Asimismo, *“la educación debe ser democrática, considerando a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, que debe ser nacional en cuanto a la necesidad de atender a la comprensión de nuestros problemas, aprovechamiento de los recursos, la defensa y aseguramiento de nuestra independencia política y económica, así como la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.”*

“Se entiende que debe contribuir a la mejor convivencia humana, el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión de grupos, de sexos o de individuos.

Igualmente se contempla el acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado, determinándose que tiene a su cargo promover los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa.”

Por otro lado, mediante sentencia identificada como SUP-RAP-54/2012, la Sala Superior del Tribunal Electoral estableció que *“el artículo 3 de la Carta Magna concibe la educación como un concepto integral, que no se reduce a la transmisión de conocimiento por medio de la actividad docente, sino que amplía al conocimiento social y cultural del pueblo, al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y a la exaltación de nuestra cultura.*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 4, de la Constitución federal, los aspectos culturales comprenden el disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, atendiendo a la diversidad en todas sus

manifestaciones y expresiones; es decir, el conjunto de conocimientos sobre los distintos lugares, formas de vida y costumbres, entre otros.”

Salud

Ahora bien, respecto del concepto de salud, la Sala Superior ha establecido lo siguiente:

En la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-57/2010 la Sala Superior determinó respecto a la protección de la salud que “se estatuye que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de esa naturaleza, además de establecer la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de la propia Ley Fundamental, precepto este último que establece, que en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables; que la autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país; y que las medidas que el Consejo de Salubridad General haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

Así, el concepto atinente a la prestación de los servicios de salud en modo alguno se reduce a la posibilidad de recibir atención médica, ya que necesariamente abarca, entre otros aspectos, la planificación y control de los servicios de atención médica, salud pública y la asistencia social; la adopción de las medidas que sean indispensables para la debida prestación de los servicios médicos; la ejecución de prácticas tendentes a la conservación de la salud; luchar contra enfermedades transmisibles, así como combatir plagas sociales que afectan la salud como el alcoholismo, las toxicomanías, otros vicios sociales y la mendicidad; la creación y administración de los establecimientos de salubridad y de asistencia pública; la implementación de programas que apoyen los servicios de salud y de aquellos que sean afines; la conducción de políticas en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad; la realización de campañas sanitarias y asistenciales; igualmente, conlleva la aplicación y administración de los recursos materiales y

económicos y de los fondos y financiamiento que se requieren para la adecuada prestación de los servicios de salud.”

[...]

“Los servicios públicos constituyen el conjunto de actividades desarrolladas y asumidas por la administración pública, en forma directa o indirecta, que tiene por objeto una prestación dirigida a la satisfacción de necesidades colectivas de interés público, bajo un régimen especial, preponderantemente de Derecho Público.

En el tenor apuntado, el concepto de los servicios de salud debe entenderse como el conjunto de actividades que se llevan a cabo para la satisfacción de la aludida necesidad colectiva de interés público, las cuales, según se razonó en párrafos precedentes, comprenden todos aquellos actos, medios y recursos que son indispensables para su prestación adecuada.”

El derecho a la protección de la salud encuentra cabida en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud y que la ley definirá las bases y modalidades para su acceso.

Asimismo, el artículo 73, fracción XVI de la norma fundamental establece que la autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

Por salud se entiende un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades y para lograr la protección se debe de considerar el acrecentamiento de los valores; la extensión de actitudes solidarias y responsables de la población; el conocimiento; la enseñanza y la investigación científica y tecnológica que coadyuven a la creación, mejoramiento, conservación, restauración y disfrute de las condiciones y servicios de salud que contribuyan al desarrollo social.³

En ese sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia identificada como SUP-RAP-54/2012 y acumulados, en concordancia con el artículo 23 de la Ley General de Salud, señaló que los servicios de salud son el conjunto de actividades que se llevan a cabo para la

³ Artículos 1 Bis, en relación con el 2, fracciones III, IV, V, VI y VII de la Ley General de Salud

satisfacción de dicha necesidad colectiva de interés público, las cuales comprenden todos aquellos actos, medios y recursos que son indispensables para su adecuada prestación.

En resumen, debe considerarse que la prestación de los servicios de salud conlleva la ejecución de diversos actos y actividades, como son los relativos a la atención de servicios médicos y de asistencia social, la implementación de prácticas y políticas preventivas, y las alusivas a la aplicación, administración y control de los recursos materiales y económicos.

Es importante señalar, que los criterios sobre salud, cultura y educación fueron ratificados en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-60/2018 y sus acumulados SUP-RAP-74/2018 y SUP-RAP-78/2018, así como la referencia al carácter institucional con fines informativos, educativos, o de orientación social de la propaganda que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública.

Protección civil en casos de emergencia

20. Si bien sobre el particular no ha habido pronunciamiento interpretativo de este concepto por parte de la Sala Superior del TEPJF, la Ley General de Protección Civil establece en el artículo 2, fracción XLII que la Protección Civil es la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente.

Principio de neutralidad, imparcialidad y equidad

21. Adicional a lo anterior, los servidores públicos de manera permanente deben observar los principios de neutralidad e imparcialidad (párrafo séptimo del artículo 134 constitucional) que no solo comprende la obligación de utilizar los recursos públicos con fines institucionales, y no se utilicen para promover o afectar a alguna persona o proyecto político, sino también comprende a las

actividades comunicativas, a través de las cuales los servidores públicos pueden generar alguna influencia en el electorado.

- 22.** Así también, en los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral⁴, mencionados en los antecedentes de este Acuerdo, el Consejo General establece en el lineamiento Cuarto que: *“La equidad es un principio rector del sistema democrático y condición fundamental para asegurar que la competencia entre quienes participan en un Proceso Electoral se realice en condiciones de justicia e igualdad, impidiendo ventajas o influencias indebidas sobre el electorado. Este principio rige a todo el sistema electoral e implica, entre otras cuestiones, la neutralidad de las autoridades y la prohibición de difundir, aprovecharse o beneficiarse con la difusión de propaganda fuera de las etapas y plazos expresamente previstos en la ley.”*
- 23.** La Sala Superior del TEPJF ha establecido algunos criterios jurisprudenciales y diversos precedentes en los que ha analizado la licitud e ilicitud de diversas manifestaciones de funcionarios públicos y difusión de propaganda gubernamental prohibida, a la luz de los principios mencionados y de la libertad de expresión:
- Los supuestos de excepción relativos a las campañas de información, servicios educativos, de salud y las de protección civil en casos de emergencia, deberán colmar los mencionados principios (imparcialidad y neutralidad), dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.⁵
 - La intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulneran los principios de imparcialidad y equidad, si no difunden mensajes que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener

⁴ INE/CG694/2020.

⁵ Ver. Jurisprudencia 18/2011 de rubro: “PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD”

el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.⁶

Además, los servidores públicos cuando participan en actividades derivadas del cumplimiento de sus funciones deben tener especial cuidado, si los medios de comunicación, en ejercicio de las libertades de prensa, expresión y el derecho a la información, los cuestionan sobre temas que involucran sus funciones y los relacionan con los procesos electorales⁷.

- La actuación del ejecutivo local en los procesos electorales está delimitada por el orden jurídico y siempre es de carácter auxiliar y complementario, en apoyo a las autoridades electorales, siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites, implicaría la conculcación del principio de neutralidad que la Constitución general tutela.⁸
- La información pública de carácter institucional puede difundirse en Internet y en redes sociales siempre que no se trate de publicidad ni propaganda gubernamental, no haga referencia a alguna candidatura o partido político, no promocióne a algún funcionario público o logro de gobierno, ni contenga propaganda en la que se realicen expresiones de naturaleza político electoral, dado que sólo constituye información sobre diversa temática relacionada con trámites administrativos y servicios a la comunidad.⁹

24. Con base en lo anteriormente señalado, la Sala Superior del TEPJF ha considerado que cualquier tipo de conferencias organizadas por servidores públicos, no pueden sustraerse del marco constitucional y legal actualmente vigente, por lo que, si existe difusión de propaganda gubernamental indebida

⁶ Ver. 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”

⁷ Véase SUP-RAP-318/2012.

⁸ Ver. Tesis V/2016 de rubro: “PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)”.

⁹ Ver. Tesis XIII/2017 de rubro: “INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL”.

durante su realización, los responsables directos lo serán los funcionarios públicos que convocan y organizan la o las conferencias de prensa¹⁰.

25. En este sentido, durante las campañas y hasta el día de la Jornada Electoral, si la información que se proporciona por parte del Estado en las conferencias de prensa se ubica en el supuesto de propaganda gubernamental, la misma tendrá que sujetarse necesariamente a las excepciones previstas en el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución¹¹, de no ser así, el o los funcionarios públicos deberán ser responsabilizados por la violación constitucional.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido que debe considerarse como propaganda gubernamental, toda aquella información publicada que haga del conocimiento general, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos, y que por su contenido, no sea posible considerarlo como informativo, difundidas en ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 6º y 7º, del ordenamiento constitucional¹².

26. En ese orden de ideas, cuando un funcionario público difunde logros, programas o proyectos de Gobierno ante medios de comunicación cuya cobertura alcanza a los electores de un Proceso Electoral Local o federal, incurre en la difusión de propaganda gubernamental en medios de comunicación, **incluso cuando ésta sea difundida a manera de cobertura noticiosa.**

¹⁰ La propaganda gubernamental es un ejercicio de información cuya naturaleza deriva de la intención intrínseca y/o manifiesta de informar logros de gobierno, temas coyunturales de ejercicio gubernamental, datos o estadísticas de actividades o programas gubernamentales y, en general, información relevante respecto del actuar de un gobierno en activo con el fin de generar una imagen positiva de este ante la ciudadanía y el electorado. Véase SUP-REP-139/2019 y acumulados, así como SUP-REP-185/2020.

¹¹ Al respecto, la mencionada Sala Superior ha emitido línea jurisprudencial donde ha establecido excepciones a la prohibición de difusión de propaganda gubernamental a partir de supuestos muy específicos, como el caso de las emergencias sanitarias, promoción turística, campañas de educación o de impuestos o de tipo educativo, protección civil en casos de emergencia, comunicación social, y en general, mensajes inexcusables o necesarios, siempre y cuando se respeten los principios de equidad e imparcialidad en la contienda. Véase, SUP-RAP-140/2009, SUP-RAP-307/2009, SUP-RAP-57/2010, SUP-RAP-123/2011, SUP-RAP-124/2011. SUP-RAP-474/2011, entre otro.

¹² Véase las sentencias de los juicios y recursos SUP-JRC-108/2018, SUP-REP-156/2016, SUP-REP-622/2018, y SUP-REP-37/2019.

Lo anterior, porque son los servidores públicos quienes tienen el deber de cuidar que sus mensajes no contengan elementos dirigidos a influir en las preferencias electorales o en la opinión pública durante los procesos electorales federal o local, por lo que deben ser particularmente escrupulosos al dirigir mensajes que pueden ser retomados por los medios de comunicación para su posterior difusión, pues son ellos los destinatarios de las prohibiciones previstas en el artículo 134 de la CPEUM.

27. En esa tesitura, la Sala Superior del TEPJF, emitió los siguientes criterios para servidores públicos¹³:

- a) Durante las campañas electorales y hasta el día de la Jornada Electoral de dos mil veintiuno, los gobiernos de cualquier nivel y sus funcionarios tienen prohibido difundir propaganda gubernamental, por cualquier medio o modalidad de comunicación social, como son entrevistas y conferencias de prensa, en ninguna de las entidades federativas por estar llevándose a cabo comicios federales. Salvo que se trate de las excepciones constitucionales de propaganda gubernamental, tales como servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, entre otros.
- b) En caso de que los gobiernos y sus funcionarios no puedan garantizar la no difusión de las conferencias de prensa con propaganda gubernamental en las entidades federativas con campañas electorales, periodo de reflexión o Jornada Electoral en curso, o bien, decidan difundirlas por considerar que no contienen propaganda gubernamental, la información que se emita en dichas conferencias deberá cumplir con las siguientes características:
 - b.1 La información que se difunda deberá tener carácter institucional y tendrá que abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

¹³ Véase SUP-REP-139/2019 y acumulados, así como SUP-REP-185/2020.

- b.2 En cualquier momento de las conferencias, incluido el periodo de preguntas y respuestas, los funcionarios públicos deberán abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública, e, incluso, emitir información dirigida a incidir en las preferencias electorales de la ciudadanía, como la de valorar positivamente a algún gobierno.
- b.3 La información generada durante las conferencias de prensa, organizadas por funcionarios públicos, en todo momento deberá tener fines informativos, por lo que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.

28. Adicionalmente, la Sala Superior del TEPJF ha reconocido el carácter de las concesionarias de radio y televisión como garantes en el sistema de comunicación político-electoral y el importante papel de los medios de comunicación en el espacio democrático como generadores de información, plural, abiertos y críticos para las sociedades democráticas, todo ello, dentro de los parámetros y límites de los principios y valores del Estado democrático.

Como se vio anteriormente, las normas electorales y la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del TEPJF han establecido diversas excepciones en la propaganda gubernamental que no actualizan la prohibición constitucional en los casos de contenidos educativos, de protección civil, seguridad o mensajes inexcusables.

Así, dadas las características de las conferencias de prensa, y la imposibilidad, en muchos casos, de separar claramente los contenidos de propaganda gubernamental de otros de carácter informativo, al tratarse de transmisiones en vivo en las que se abordan contenidos varios, la Sala Superior del TEPJF ha considerado que los concesionarios que opten por transmitir (de manera completa o parcial) esos contenidos en entidades en las que se celebren procesos electorales, incurren en un alto riesgo de trasgredir lo previsto por el artículo 41 constitucional y, por tanto, que su conducta sea sancionable en términos de las normas electorales aplicables¹⁴.

¹⁴ Véase SUP-REP-139/2019 y acumulados, así como SUP-REP-185/2020.

Lo anterior, a juicio del órgano jurisdiccional mencionado no representa de manera alguna un acto de censura previa, ni alguna restricción a la libertad de expresión o información, sino el reconocimiento de ese tribunal de que dichos ejercicios comunicativos, en principio amparados en la libertad de expresión de sus intervinientes, eventualmente pueden propiciar la vulneración de las disposiciones constitucionales en materia de difusión de propaganda gubernamental, de manera tal que no se garanticen las condiciones de seguridad jurídica, certeza, imparcialidad durante las campañas y hasta el día de la Jornada Electoral.

- 29.** Las concesionarias de radio y televisión, en su carácter de garantes en el sistema de comunicación política, deberán adoptar las previsiones necesarias en sus transmisiones en entidades con Proceso Electoral, a fin de no incurrir en las prohibiciones previstas en la CPEUM. Lo anterior, tiene su fundamento y explicación en un especial deber de cuidado a su cargo, en el marco de sus responsabilidades constitucionales y legales.

Por ello, la Sala Superior estableció algunos criterios y pautas que las concesionarias deberán observar para la transmisión de sus contenidos en radio y televisión, en particular respecto de la transmisión de ejercicios de comunicación gubernamental con características similares a las conferencias de prensa matutinas (mañaneras) del titular del Poder Ejecutivo Federal¹⁵:

- a. La actividad periodística, con independencia del género y la forma en que se ejerza, goza de autonomía e independencia en la elaboración, producción y su difusión sin que su ejercicio pueda sujetarse a cualquier tipo de control o censura previa, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas en la ley y ser necesarias para asegurar, entre otros, el respeto a los derechos y el orden público constitucional.¹⁶
- b. No existe obligación legal de transmitir las conferencias de prensa mañaneras del presidente de la República o cualquier otra comunicación gubernamental similar de manera parcial o total.

¹⁵ *Ídem*.

¹⁶ De acuerdo con el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Jurisprudencia 15/2018, de rubro: "PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA".

- c. Las normas que restringen la difusión de los informes de labores o los promocionales son aplicables, tanto a las y los funcionarios públicos, como a las concesionarias de radio y televisión.
- d. Está prohibida la difusión de promocionales o materiales en los que una funcionaria o funcionario destaque su persona, su imagen, voz, o acciones, salvo los informes de labores o gestión de las y los servidores públicos, previstos en la ley.
- e. La neutralidad que deben guardar las concesionarias en la difusión de la comunicación gubernamental es de carácter electoral, lo que implica una actitud de imparcialidad, libre de favoritismos, en relación con los distintos actores de los procesos electorales.
- f. Las concesionarias están obligadas a no transmitir propaganda gubernamental (logros de gobierno, temas coyunturales de ejercicio gubernamental, datos o estadísticas de actividades o programas gubernamentales y en general información relevante respecto del actuar de un gobierno en activo con el fin de generar una imagen positiva de este ante la ciudadanía y el electorado) en las entidades en las que se desarrollen procesos electorales, de acuerdo con los mapas de cobertura y el catálogo de emisoras aprobado por el INE.
- g. Por tanto, lo que debe analizarse es el contenido, con independencia de cómo se transmitan las mañaneras o ejercicios de comunicación gubernamental similares (de manera parcial o total).
- h. Las concesionarias están obligadas a transmitir las pautas en los tiempos que les sean ordenadas por el INE.
- i. Las concesionarias no deben modificar el orden de los promocionales, el horario de transmisión o el cambio en su versión.
- j. El incumplimiento por parte de las concesionarias de sus obligaciones legales en materia político-electoral debe ser sujeto de las sanciones previstas por la ley.

A manera de conclusión, la Sala Superior del TEPJF estableció que es elección de las concesionarias de radio y televisión la transmisión de las

mañaneras del titular del poder ejecutivo o de ejercicios de comunicación gubernamental con características similares, no obstante, derivado de su contenido, es posible que se actualice el incumplimiento a algunas de las normas previstas en materia electoral como son las reglas de la propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial.

En razón de los Antecedentes y Considerandos y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base III, Apartados A, B y C y Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 6 y 21 de la Ley General de Comunicación Social; 1, numerales 1, 2 y 3; 2, numeral 1, incisos a), b) y c); 29, numeral 1; 30, numerales 1, inciso a), b), d), e), f) e i) y 2; 31, numeral 1; 34, numeral 1, inciso a); 35, numeral 1; 44, numeral 1, incisos n) y jj); 160, numeral 1; 162; 183, numeral 7 y 209, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 23, numeral 1, inciso d); 26, numeral 1, inciso a) y 49 de la Ley General de Partidos Políticos; 4, numeral 2 y 7, numerales 3, 8 y 11 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, este Consejo General del Instituto Nacional Electoral emite el presente:

ACUERDO

PRIMERO. Se da respuesta a la consulta formulada por la Dirección General de Planeación y Desarrollo Institucional de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, respecto al tipo de anuncios que puede hacer la Jefa de Gobierno de mencionada ciudad durante las conferencias de prensa que realice durante el periodo de campaña y hasta la Jornada Electoral de los procesos electorales federal y locales coincidentes 2020-2021, conforme a lo establecido en los puntos considerativos de este Acuerdo.

SEGUNDO. Se instruye al Secretario Ejecutivo para que, por conducto del Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de la Ciudad de México, notifique el presente Acuerdo a la Dirección General de Planeación y Desarrollo Institucional de la Secretaría de Gobierno de la misma ciudad.

TERCERO. Se instruye al Secretario Ejecutivo para que, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, notifique a los concesionarios de radio y televisión cuya señal se origine en la Ciudad de México, así como aquellas de entidades vecinas o aledañas a ellas, que están obligadas a suspender propaganda gubernamental.

CUARTO. Se instruye al Secretario Ejecutivo para que realice las acciones necesarias para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 23 de abril de 2021, por diez votos a favor de los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y un voto en contra de la Consejera Electoral, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**