

EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y LAS NORMAS SIMILARES EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES*

1. LA REFORMA DE NOVIEMBRE DE 2007 A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

El 13 de noviembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que en materia electoral se han practicado más recientemente. Entre los diferentes artículos constitucionales reformados se encuentra el 134, que sólo había sido reformado, desde 1917, en una ocasión.

En el contexto de la reforma electoral, se agregó a dicho artículo un texto que, tras una nueva modificación publicada el 7 de mayo de 2008, se incluye actualmente en los párrafos séptimo, octavo y noveno; el texto vigente de dicho artículo es el que se precisa en la siguiente tabla:

* Publicado inicialmente en *Justicia Electoral*, tercera época, vol.1, núm.4,2009,pp. 183-213.

Texto de los párrafos que integran el artículo 134 de la CPEUM	Fecha de modificación
Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.	28 de diciembre de 1982
Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.	7 de mayo de 2008
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.	28 de diciembre de 1982
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.	28 de diciembre de 1982
El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, 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.	28 de diciembre de 1982 7 de mayo de 2008
Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.	28 de diciembre de 1982
Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.	13 de noviembre de 2007
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.	13 de noviembre de 2007
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.	13 de noviembre de 2007

El texto original del artículo 134 de la CPEUM era el siguiente:

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

Según Ignacio Marván, esta disposición no estaba contemplada en la Constitución de 1857, y tampoco formaba parte del proyecto original de Carranza, sino que fue incluida a iniciativa de la 2ª Comisión. La propuesta se justificó “para obtener así, para el servicio de la Nación las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen”. La propuesta fue aprobada por unanimidad el 27 de enero de 1917.¹⁸⁴

La primera reforma de la que fue objeto el artículo 134 constitucional se llevó a cabo, dentro del contexto de la “renovación moral”, en diciembre de 1982, tal como ya se precisó; en ese entonces, la modificación se justificó, conforme a la exposición de motivos correspondiente, en los siguientes términos:

La iniciativa propone avanzar en el tratamiento a que están sujetos los servidores públicos. Las bases constitucionales vigentes son insuficientes para garantizar que los empleos, cargos o comisiones en el servicio público subordinen el interés particular a los intereses colectivos superiores de la sociedad. Si queremos esas garantías tenemos que renovar esas bases.

Hay que establecer las normas que obliguen con efectividad al servidor público con la sociedad; para que sus obligaciones no se disuelvan; y para que el comportamiento honrado prevalezca. Se necesitan bases nuevas por las que la sociedad recurra al Derecho y no se vea forzada a quebrantarlo para obtener del gobierno lo que en justicia le corresponde, para que los recursos económicos nacionales aumenten el bienestar del pueblo.

Sometemos, en consecuencia, esta iniciativa para reformar y adicionar las responsabilidades constitucionales de los servidores públicos a fin de establecer en la esencia de nuestro sistema jurídico las bases para que la arbitrariedad,

¹⁸⁴ Ignacio Marván Laborde (2006), *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, tomo III, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 2577 ss.

incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que debe tutelar el servicio público.

[...]

La iniciativa propone el establecimiento de los principios de eficacia y honradez en el manejo de los recursos públicos, así como ampliar el principio de licitación pública abierta para asegurar al Estado las mejores condiciones en sus adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, prestación de servicios y contratación de obra.

También prevé los casos en que el principio de licitación puede ser ineficaz para asegurar las mejores condiciones en el manejo de los recursos del pueblo. La determinación de esos casos no se deja a una discrecionalidad administrativa irrestricta, impidiendo así que los principios de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos económicos públicos degeneren en una arbitrariedad conducente a la corrupción. Se propone establecer, a nivel legislativo, las bases para acreditar aquellos casos en que la licitación no garantice las mejores condiciones económicas para el Estado.

En consonancia con los artículos 108 y 109 sujeta a responsabilidad a todo servidor público que maneje recursos económicos federales de acuerdo con los principios establecidos en este artículo. En conjunto con las reformas y adiciones constitucionales que hemos sometido al Constituyente Permanente, se propone establecer el principio de responsabilidad por el manejo de recursos económicos federales cualesquiera que sea su destino, de acuerdo con el Título Cuarto propuesto.

Es la base constitucional para perfeccionar y reajustar los controles programáticos, presupuestales, contables y de auditoría sobre la gestión pública. El principio debe ser que las entidades y empresas públicas son las responsables, las garantes fundamentales, de que su gestión es honesta y eficaz y que se ciña a las Leyes, programas, presupuestos, concursos, contabilidad del Congreso de la Unión, a las leyes y normas administrativas reglamentarias.

La eficacia para controlar y vigilar el buen manejo del patrimonio del pueblo depende de nuestra capacidad para desarrollar normas eficaces de gestión; de nuestra capacidad para auditar su cumplimiento con seriedad,

imparcialidad, rigor y profundidad; de nuestra capacidad para atender con diligencia las denuncias de violaciones a las leyes, a los derechos de quienes compran y venden al Estado; de nuestra capacidad para resarcirlos; y de nuestra capacidad para prever y sancionar su atropello. La iniciativa propone establecer las bases constitucionales para desarrollar esa capacidad.

Resulta evidente que la intención del órgano revisor de la Constitución estribó en establecer un conjunto sistematizado de normas reguladoras de la responsabilidad de los servidores públicos que manejen recursos públicos; se pretendió que “el comportamiento honrado prevalezca” y que “la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que debe tutelar el servicio público”. En resumen, se pretendió establecer las bases constitucionales para vigilar y controlar el buen manejo del patrimonio público. Es innegable la estrecha relación que guardó en 1982 la modificación de este artículo constitucional con la correspondiente reforma al Título Cuarto de la Constitución en dicho año, por referencia expresa.

Como ya se mencionó, en noviembre de 2007 se publicó la modificación al artículo 134, cuyas motivaciones, desprendidas de la exposición de motivos de la iniciativa, y pueden ser resumidas de la siguiente manera:

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.

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

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

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

En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

[...]

En 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.

Por su parte, en el dictamen emitido en el seno de la Cámara de Senadores, se precisa lo siguiente:

[...] 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.

Coincidiendo con los propósitos de la Iniciativa bajo dictamen, las Comisiones Unidas consideran necesario precisar las redacciones propuestas a fin de evitar confusión en su interpretación y reglamentación en las leyes secundarias.

La modificación propuesta, y finalmente aceptada, por el Senador de la República se sintetiza en el siguiente cuadro:

Iniciativa de reforma	Dictamen en Senado
Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos <u>a su disposición, sin afectar la igualdad de oportunidades de los partidos políticos.</u>	Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos <u>que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.</u>
La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, <u>de acciones, programas, políticas públicas, obras, servicios y campañas de todo tipo, que emprendan</u> 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.	La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, <u>que difundan como tales,</u> los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
Las leyes, en <u>los</u> respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.	Las leyes, en <u>sus</u> 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.

Antes de aprobar el dictamen de la iniciativa, los senadores de la República se enfrascaron en explicaciones y justificaciones de la reforma que finalmente aprobaron; entre las intervenciones que se consideran de relevancia para el tema

que se aborda se encuentran las de los senadores Creel, Núñez, Gómez y Joaquín, cuyas partes medulares se transcriben a continuación:¹⁸⁵

Senador Santiago Creel Miranda:

[...] la reforma del 2007 [...] tiene dos motivaciones centrales: Una es la urgencia de limitar la influencia del dinero en las campañas políticas y en las elecciones; la segunda, la segunda motivación tiene que ver con la necesidad de dar un nuevo rumbo a la relación que existe entre los medios de comunicación concesionados, partidos políticos, candidatos y elecciones.

El asunto es claro, no hay que darle vueltas. La reforma constitucional puesta a consideración a todos nosotros, versa esencialmente sobre los límites que debe tener el dinero en la política.

El cambio que hoy planteamos a consideración de esta Asamblea, limita la influencia del dinero, porque prohíbe que los gobernantes utilicen recursos del pueblo para promocionar su imagen o sus intereses electorales.

Esta reforma mejora con creces nuestra democracia, porque termina con las campañas adelantadas, pagadas además con presupuesto público, otra vez con el dinero del pueblo.

[...]

De ninguna manera la reforma limita el derecho de nadie a expresarse, que digan lo que quieran decir, lo que puedan decir, que lo digan cuando quieran, aquí no vamos a limitar la libertad de expresión de absolutamente nadie. Lo que sí limita la reforma es la influencia del dinero en la política.

En una sociedad como la nuestra, en la que pocos tienen mucho y muchos no tienen casi nada, la fuerza del dinero avasalla, la fuerza del dinero corrompe, y además pervierte los procesos electorales.

Con la reforma, con ésta que vamos a votar, el que vota manda y no manda el que paga. Las urnas y los votos, no las tesorerías, no las pagadurías ni tampoco los contratos van a decidir en este país, en el nuestro, que es de todos, quiénes son los candidatos y quién va a gobernar México.

[...]

¹⁸⁵ “Proceso de reforma constitucional electoral 2007”, en *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, Nueva Época, año 1, número especial 1, mayo de 2008.

[...] esta reforma que el día de hoy votamos versa sobre los límites que debe tener el dinero en las campañas políticas, esa es precisamente la causa específica de esta reforma. El dinero es lo que ha distorsionado, es lo que ha pervertido la relación entre medios electrónicos, partidos y candidatos, donde se mezclan intereses económicos, comerciales, políticos e informativos.

[...]

Senador Arturo Núñez Jiménez:

La Reforma Electoral sobre la cual hoy deliberamos, en el nivel constitucional se centra en el cumplimiento de cinco objetivos fundamentales. Como ya se ha mencionado, el primer y gran objetivo de la reforma consiste en una reformulación a fondo del modelo de comunicación política en México, que comprende, entre sus aspectos más relevantes los siguientes:

El derecho de réplica para todos los mexicanos y en todo tiempo; la prohibición en todo tiempo a los partidos políticos para contratar propaganda en radio y televisión, no realizar campañas negativas y acceder en forma gratuita a esos medios a través de los tiempos que corresponden al Estado.

La prohibición a las autoridades gubernamentales de los tres órdenes de gobierno para realizar propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social durante las campañas electorales, salvo las excepciones de ley, y el impedimento en todo tiempo para que dicha propaganda gubernamental sea utilizada para la promoción personalizada de cualquier servidor público.

La prohibición para contratar propaganda pagada que influya en las preferencias electorales a favor o en contra de partido político o candidato y el establecimiento de un procedimiento administrativo expedito, con garantías procesales y un régimen de sanciones aplicables a cargo del IFE para inhibir violaciones a las reglas de comunicación política.

El nuevo modelo de comunicación política parte del reconocimiento a las aportaciones que concesionarios, permisionarios, comunicadores y trabajadores de los medios de comunicación social han hecho a la construcción democrática de los mexicanos.

Dicho modelo parte también del reconocimiento de prácticas indebidas y excesos que se han venido dando en la relación entre política, particularmente durante las campañas electorales y medios informativos.

Es obligación de todos, autoridades, partidos y los propios medios de comunicación, hacer autocrítica y asumir la parte de responsabilidad de cada uno para contribuir a una democracia de mayor y mejor calidad en México.

En modo alguno, como se ha reiterado, se trata de conculcar la libertad de expresión, sino de evitar campañas negativas que dañan y degradan la convivencia colectiva.

Los mexicanos quieren que los políticos y los comunicadores proyecten lo mejor de sí en la vida pública.

[...]

Senador Pablo Gómez Álvarez:

El primer punto del proyecto que se consulta al Senado es el establecimiento de una norma para impedir que con recursos públicos los servidores del pueblo, los servidores públicos y los gobernantes realicen sus propias precampañas y campañas políticas.

Esta decisión plasmada en el proyecto expresa una autocrítica de parte de los partidos políticos de México y una condena de una práctica que mucho afecta, no sólo a los partidos, sino que afecta la competencia política y afecta los procesos electorales.

Este elemento no ha sido tomado en cuenta en absoluto por los críticos del proyecto, ha sido tomado en cuenta solamente una parte, aquella que impide que para la promoción personal de gobernantes los organismos públicos contraten mensajes en la radio y la televisión.

No se está haciendo la crítica de la crítica contenida en el proyecto al comportamiento de muchos políticos mexicanos que se sirven de los presupuestos públicos en sus carreras políticas. Eso no está en cuestión para los críticos del proyecto, sino la falta de recurso público que va a haber en tales promociones personalísimas que se han hecho hasta ahora en los medios de comunicación concesionados.

¿Por qué a este proyecto se le ha querido empobrecer? porque los enemigos del proyecto no están señalando que las críticas que ellos hicieron en el pasado a los gastos

excesivos en los procesos electorales, en los gastos excesivos en el financiamiento público de los partidos, está incluido en el proyecto. Ayer se nos dijo que no habíamos tomado en cuenta a los concesionarios de los medios, que no han sido ellos durante años parte de quienes han criticado el financiamiento público de los partidos a través de todos los medios, si tomamos en cuenta esa crítica, que no sólo eran ellos, naturalmente, pero cuando viene el momento de reducir el financiamiento público de los partidos, de eliminar la utilización de fondos públicos para campañas propagandísticas de los gobernantes, entonces los concesionarios de los medios nos piden que los partidos y que el gobierno sigan pagando spots en la radio y la televisión.

La reducción del financiamiento público de los partidos estaba vinculada íntimamente a la gratuidad del tiempo de los partidos en radio y televisión.

¿Qué hubiera pasado si reducimos el financiamiento público y obligamos a los partidos a comprar tiempo en radio y televisión? Los partidos iban a ir corriendo más rápido que antes a buscar dinero donde fuera, con narcotraficantes o traficantes a secas para poder financiar la lucha por el poder político.

[...]

Senador Pedro Joaquín Coldwell:

[...] la reforma no limita la libertad de expresión ni siquiera la regula. Lo que reglamenta esta reforma es la propaganda utilitaria. Los medios de comunicación y los comunicadores serán libres de emitir sus opiniones, no tendrán ninguna limitación para informar; tampoco los políticos tendrán que autocensurar o limitar su discurso político.

Finalmente, en el dictamen que al respecto votó la Cámara de Diputados, se destaca lo siguiente:

[En torno al 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.

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 comento. 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.

2. ¿CUÁNDO PROCEDE Y A QUIÉN COMPETE LA APLICACIÓN¹⁸⁶ DE LOS PÁRRAFOS SÉPTIMO Y OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 DE LA CPEUM?

En razón del principio consagrado en el artículo 133 de la propia Constitución,¹⁸⁷ según el cual las normas constitucionales, junto con otras, son Ley Suprema de la Unión, todas las autoridades están obligadas a aplicar y a hacer plenamente vigentes los mencionados párrafos; sin embargo, el párrafo noveno del referido artículo 134 prescribe 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.

La palabra “Leyes”, en este contexto debe tener un sentido amplio y comprender no sólo a las normas jurídicas que formalmente reciben dicho nombre por ser resultado de un determinado procedimiento de creación llevado a cabo por un determinado órgano público; por “Leyes” en el actual contexto constitucional debe entenderse toda norma general abstracta, impersonal, coactiva y heteroaplicativa creada por cualquier órgano público. En este sentido, una Constitución es una ley; de hecho se afirma que es la “Ley Fundamental”. Por ejemplo, el artículo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca prescribe que ella misma es, junto con la Constitución General de la República, la Ley Suprema del Estado.

Por otra parte, “ámbito” tiene diversos sentidos:

- a) Contorno o perímetro de un espacio o lugar.
- b) Espacio comprendido dentro de límites determinados.
- c) Espacio ideal configurado por las cuestiones y los problemas de una o varias actividades o disciplinas relacionadas entre sí. *Esto pertenece al ámbito de la psicología, no al de la sociología.*

¹⁸⁶ La aplicación del derecho se ha definido como la “operación por la cual cierta instancia (en particular un tribunal) determina los hechos que el derecho define *in abstracto* en normas generales e *individualiza* las consecuencias previstas (ordenando su ejecución) [...] a través de [la aplicación del derecho] los órganos aplicadores (tribunales, autoridades administrativas, etc.), en ejercicio de sus facultades, determinan que un cierto *caso concreto* del tipo definido en la norma se ha presentado y, *como consecuencia* de ello, efectúan un acto por el cual actualizan las consecuencias previstas”. Rolando Tamayo y Salmorán (2004), “Aplicación del derecho”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, p. 295.

¹⁸⁷ “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

En el contexto de la interpretación del artículo 134 constitucional, resulta evidente que “ámbito” debe tener el sentido de *espacio ideal configurado por las cuestiones y los problemas de una o varias actividades o disciplinas relacionadas entre sí*; de esta forma, la citada norma prescribe que las *normas generales* (entre ellas las constituciones estatales), en sus respectivos *espacios ideales* de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Una norma sólo es *aplicable* si es, antes que nada, *válida*; si la norma es *válida*, entonces es *aplicable*; pero una norma *válida* sólo se puede aplicar si y sólo si se satisfacen las condiciones de su aplicación; es decir, si empíricamente suceden o se presentan los hechos descritos en la hipótesis normativa. En razón de lo anterior, se debe entender que la prescripción constitucional se refiere precisamente a los espacios ideales o ámbitos de *validez* de las normas.

En la literatura jurídica de lengua española, más que hablar de ámbitos de “aplicación” de la ley se habla de ámbitos de “validez” de la misma, en atención a la traducción de las obras de Kelsen que abordan las cuestiones en torno a dónde, cuándo, sobre qué y sobre quién *vale* una norma jurídica:

Toda vez que las normas jurídicas se refieren a procesos espacio-temporales, la validez de tales normas tiene un carácter espacio-temporal. Afirmar que una norma vale, equivale a afirmar que vale para un cierto espacio y para cierto tiempo. La relación de una norma con el espacio y el tiempo constituye al ámbito [...] espacial y temporal de la norma.¹⁸⁸

A los anteriores cabe agregar los ámbitos personal y material de validez; el primero se refiere a la identificación de los sujetos para los que vale la norma, en tanto que el segundo se relaciona con los diferentes aspectos de la conducta humana que el orden jurídico puede regular. Existen básicamente, entonces, cuatro ámbitos de validez de las normas: el personal (sobre quién vale la norma), el material (en qué aspecto de la conducta humana vale la norma), el espacial (dónde vale la norma) y el temporal (cuándo es válida la norma).

En virtud de que la Constitución es, junto con otras normas, Ley Suprema de la Unión, sus prescripciones son válidas sobre todos los sujetos que se encuentren en el territorio nacional, en cada uno de los diferentes aspectos de la conducta humana que regula, desde el momento de su entrada en vigor y hasta en tanto no se deroguen o abroguen. En razón de lo anterior, las normas constitucionales son igualmente válidas en los diferentes órdenes que integran el

¹⁸⁸ Rolando Tamayo y Salmorán (2006), “Ámbitos de validez”, en *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, t. I, México, Porrúa-UNAM, p. 343.

sistema jurídico mexicano: el federal, el de los Estados, el del Distrito Federal y el municipal.¹⁸⁹ Cada uno de estos órdenes jurídicos del Estado Mexicano cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.¹⁹⁰

Ahora bien, la plena eficacia de la norma constitucional, es decir su estricto cumplimiento, debe ser garantizado, según prescribe ella misma, por normas generales secundarias, las cuales deben incluir un régimen de sanciones. En este sentido, en principio, en cada uno de los diferentes órdenes jurídicos los órganos competentes (en razón de la materia y del territorio) deben emitir o crear dichas normas generales secundarias.

O bien es posible suponer también que a las prescripciones del artículo 134, en particular las introducidas con la reforma de noviembre de 2007, les debe recaer una “Ley General” en el sentido dado a esta expresión del artículo 133 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo que se refiere al elemento “Leyes Generales” del orden jurídico “Ley Suprema de toda la Unión”, la Suprema Corte ha precisado que no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de *leyes generales* que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano.¹⁹¹ Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado

¹⁸⁹ Tal como determinan las siguientes tesis de jurisprudencia: “ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN.”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXII, Octubre de 2005 Tesis: P./J. 136/2005 Página: 2062; “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS.”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época X, Septiembre de 1999, Tesis: P./J. 97/99, Página: 709.

¹⁹⁰ CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: X, Septiembre de 1999 Página: 709 Tesis: P./J. 95/99.

¹⁹¹ De aquí que resulten “supremas” tanto como la Constitución o los tratados internacionales, aunque jerárquicamente subordinadas tanto a éstos como, sobre todo, a aquella, *cfr.* SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: XXV, Abril de 2007 Página: 6 Tesis: P. VIII/2007 aislada: “El principio de “supremacía constitucional” implícito en el texto del artículo 133 claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la ‘Ley Suprema de la Unión’, esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales”.

Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.¹⁹²

Se puede afirmar que el bien tutelado por los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional es el principio de equidad en la contienda entre partidos políticos. En un contexto democrático, un proceso electoral es una contienda entre opciones políticas diversas y normalmente éstas se identifican con diferentes partidos políticos. Sin embargo, uno de los objetivos manifiestos de la reciente reforma constitucional electoral estribó, precisamente, en 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*.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales se precisó que

En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

[...]

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.¹⁹³

En la exposición referida se precisó que el tercero de los propósitos de la reforma consistía en que quienes ocupan cargos de gobierno observen total imparcialidad en las contiendas electorales. Que quienes aspiren a un cargo de

¹⁹² LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: XXV, Abril de 2007 Página: 5 Tesis: P. VII/2007 aislada.

¹⁹³ “Proceso de reforma constitucional electoral 2007”, en *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, Nueva Época, año 1, número especial 1, mayo de 2008, pp. 13 ss.

elección popular, hoy o mañana, tengan 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.

En razón de lo anterior, a la expresión “contienda entre partidos políticos”, le debe corresponder un sentido funcional; el ámbito funcional de la interpretación de normas jurídicas presupone que éstas son instrumentos o herramientas para la consecución de un fin determinado;¹⁹⁴ la identificación de estos objetivos es determinante para otorgar un sentido o significado a las normas interpretadas. Una de las directivas interpretativas funcionales estriba en sostener que a una norma jurídica se le debería atribuir un sentido o significado de acuerdo con la intención de su creador histórico; es decir, de acuerdo a los fines que, según el creador material, persigue la norma.

En ocasiones, el creador histórico de la norma no expresa abiertamente los fines que persiguió con su creación normativa o los fines que espera alcanzar con la aplicación de la norma; ello invalida, en esas ocasiones, la posibilidad de emplear la referida directiva interpretativa. Éste no es el caso, pues los integrantes del órgano revisor de la Constitución manifestaron expresamente los fines perseguidos con la reforma electoral de 2007.

Por lo tanto, en un contexto de significado dudoso de la expresión “competencia entre partidos políticos”, ésta debe ser interpretada en un sentido funcional que atienda a la voluntad manifiesta de su creador histórico, el que expresamente señaló que su pretensión fue 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*. Por lo tanto, la “competencia entre partidos políticos” en la que se debe garantizar la regencia irrestricta del principio de equidad es en aquella que se lleva a cabo *tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales*.

Así, el artículo 134 de la Constitución debe ser aplicado tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales por autoridades de todos los órdenes jurídicos que integran el Estado Mexicano.

3. EL INTENTO DEL LEGISLADOR FEDERAL

El 14 de enero de 2008 fue publicado el más reciente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Código), en cuyo artículo 347 se prescribe, en lo que interesa a este estudio, lo siguiente:

¹⁹⁴ Cfr. Jerzy Wróblewski, *Constitución y teoría general de la interpretación jurídica*, Madrid, Tecnos, 2001, p. 45.

1. Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

[...]

- b) 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, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;
- c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;
- d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;

Es de esta manera, en el orden jurídico federal, que el legislador federal ha pretendido garantizar el estricto cumplimiento de lo prescrito en los párrafos citados del artículo 134 mediante el citado artículo 347.¹⁹⁵

Si bien el Código federal electoral no contempla alguna sanción expresa y determinada para las infracciones prescritas en el artículo 347, de este hecho no se sigue que en el orden jurídico federal no exista una determinada y expresa sanción para la infracción de la norma legal citada, por ejemplo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Eso es así porque el texto constitucional se refiere a “ámbitos de aplicación” de “las leyes”, y del empleo del plural en estas expresiones se sigue que el ámbito material al que se refiere no es única o solamente el federal respecto del de los Estados; por ejemplo, ni solamente el ámbito material electoral respecto del político o del administrativo. Así, de la infracción a la prescripción del Código, pero sobre todo a lo constitucionalmente estatuido en el artículo 134,

¹⁹⁵ Sin embargo, la pretensión del legislador federal se ha visto truncada por el hecho de que, no obstante que se estipulan como “infracciones” las conductas arriba descritas, de la lectura de los artículos 354 y 355 del referido COFIPE no se aprecia una sanción específica para tales “infracciones”.

podrían derivarse procedimientos sancionadores cuya instrucción y resolución compete a otros órganos federales del Estado Mexicano.

A modo de ejemplo, en el ámbito federal se contemplan diversos tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos, en atención a la norma que hubiesen violado; en el caso de que un servidor público atentara contra la equidad de la competencia entre los partidos políticos por haber aplicado con *parcialidad* los recursos públicos que estuvieran bajo su responsabilidad, a dicho funcionario se le podría sancionar no sólo en términos del Código (en el supuesto de que existiera sanción específica), sino también en función del tipo de responsabilidad en la que hubiera incurrido: penal, administrativa o incluso política. Obviamente, cada una de estas responsabilidades sería exigible por procedimientos y órganos específicos y diferentes, y no sólo el Instituto Federal Electoral (IFE) conocería de la conculcación al artículo 134 constitucional.

De lo anterior no se sigue que la omisión en que incurrió el legislador federal al no haber incluido en el Código alguna sanción expresa y determinada para las infracciones previstas en el artículo 347 no pueda ser superada mediante una reforma legal; y en caso de que ello sucediera, las sanciones aplicables a los sujetos infractores contempladas en otros ordenamientos federales no necesariamente dejarían de ser aplicables, en razón de que toda conducta humana es susceptible de ser evaluada conforme a diversos cánones, por lo que la dimensión política o administrativa (o incluso penal) de la infracción seguiría siendo sancionada conforme a la normatividad aplicable.

Por lo que se refiere al ámbito material de validez del artículo 347 del Código, cabe precisar que, en principio, se relaciona con la competencia material de los órganos a los que el artículo 3 del propio Código encomienda su propia aplicación: al IFE, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Así cabe preguntarse ¿respecto de qué materia resultaría competente, por ejemplo el IFE, para iniciar un procedimiento sancionador por la probable infracción al artículo 347 en su parte citada?

En otros términos, ¿sería competente el IFE para conocer de la infracción al artículo 347, párrafo 1, inciso b), en caso de que ésta presuntamente hubiera sido cometida por un servidor público o un ente de alguna entidad federativa? La respuesta aparentemente es variable, puesto que si, por ejemplo, la difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental se llevó a cabo una vez que iniciaron las campañas electorales *dentro de un proceso electoral federal*, entonces el IFE sí sería competente; pero la certeza desaparece si la infracción se comete dentro de un proceso electoral estatal, entonces pudiera pensarse que el IFE carecería de competencia.

La duda se justificaría en razón de que, conforme a lo prescrito en el artículo 124 de la Constitución, las facultades que no están expresamente concedidas por esa Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. Conforme al artículo 41, fracción V, de la propia Constitución, la organización de las elecciones *federales* es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral; esa misma norma prescribe que el IFE puede asumir, mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

Es tan evidente que la competencia constitucional del IFE se circunscribe a lo exclusivamente relacionado con las elecciones federales, que el propio poder revisor de la Constitución prescribió de manera expresa, en el propio artículo 41, fracción III, apartado B, de la Constitución, que:

Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

- a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;
- b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y
- c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

Lo anterior se confirma por el hecho de que el artículo 347, párrafo 1, incisos b), c) y d), del Código precisa claramente en todos los casos que la infracción se actualiza si la conducta sancionada se presenta “durante los procesos electorales”; ¿cuáles procesos electorales? Los que organiza

ordinariamente el IFE, es decir, los federales. De donde se podría seguir que la voluntad clara del legislador federal secundario fue la de darle al IFE competencia exclusiva para garantizar la exacta observancia de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional en el orden jurídico federal, mas no en el estatal.

4. LA CONCURRENCIA ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS EN LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 134

Retornando a la cuestión de la competencia de órganos de diversos órdenes jurídicos para investigar y, en su caso, sancionar las infracciones al artículo 134 constitucional, cabe recordar que la redacción de dicho artículo emplea el plural al referirse a las leyes y sus ámbitos de aplicación; y puesto que no existe disposición expresa en la propia Constitución que otorgue competencia exclusiva a los órganos federales en este aspecto (uno de los cuales sería el IFE), debe concluirse que las autoridades de los Estados y del Distrito Federal, también son competentes para garantizar el cumplimiento o exacta observancia de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134.

En otras palabras, garantizar el estricto cumplimiento de lo prescrito en los párrafos séptimo y octavo el citado artículo compete, *de manera concurrente*, tanto a la Federación como a las entidades federativas.

Al precisar las características generales de las facultades concurrentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha prescrito que “en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, *pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.*”¹⁹⁶ Por su parte, ya se ha precisado lo que la misma Corte ha entendido por “Leyes Generales”.¹⁹⁷

¹⁹⁶ “FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XV, Enero de 2002, Tesis: P./J. 142/2001, Página: 1042. Las cursivas en el texto son nuestras.

¹⁹⁷ “aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales”, en “LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXV, Abril de 2007, Tesis: P.

De lo anterior se sigue que, puesto que tanto las autoridades de la Federación, como las de los Estados, así como las del Distrito Federal e incluso las de los municipios, son competentes, de manera concurrente, para aplicar el artículo 134, el Congreso de la Unión debe prescribir, mediante una *ley general*, la forma y los términos de la participación de dichas autoridades en tal aplicación. El Código no es una *ley general*, sino una *ley federal*, puesto que regula las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, mas no a los otros ámbitos jurídicos del Estado Mexicano. Por ello, el legislador federal ha omitido la creación de dicha ley general que regule la concurrencia de las autoridades de los diferentes órdenes jurídicos en la aplicación del citado artículo 134 constitucional.

La omisión en la creación de la ley general que reclama la citada prescripción, aunada a lo ordenado por el artículo sexto transitorio del decreto de publicación de la más reciente reforma constitucional en materia electoral, explica que varios Estados hayan adecuado ya su normatividad interior a las prescripciones de la Constitución; así, por ejemplo, en Oaxaca recientemente¹⁹⁸ se modificó el artículo 137 de su Constitución, para incluir los siguientes párrafos:

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

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos, o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

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

VII/2007, Página: 5. Es preciso reparar en el hecho de que este es un criterio que no vincula necesariamente, puesto que no es jurisprudencia.

¹⁹⁸ Decreto No. 1247, publicado el 7 de mayo de 2009.

Resulta evidente que el ámbito territorial de esta prescripción se constriñe a los límites del Estado de Oaxaca; por su parte, el ámbito personal de validez de la norma se constituye tanto por los servidores públicos y los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente público estatal o municipal de dicha entidad federativa, como los del ámbito federal.

Por su parte, el artículo 277, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, prescribe que el instituto electoral local conocerá de las infracciones en que incurran las autoridades federales, estatales y municipales u órganos autónomos y cualquier otro servidor público de conformidad con el artículo 137 de la Constitución Local y que al efecto dicho instituto podrá imponerles una sanción consistente en multa de 20 a 500 salarios mínimos.

La cita de la legislación oaxaqueña no es gratuita, puesto que en fecha reciente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoció del precedente SUP-RAP-180/2009, resuelto el 22 de julio de 2009, en el cual se tornó necesario interpretar el artículo 134 constitucional.

En su resolución CG281/2009, el Consejo General del Instituto Federal Electoral precisó en la parte final del considerando sexto de la resolución impugnada que:

[El] Gobernador del estado de Oaxaca, transgredió lo dispuesto por los artículos 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 347, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 2, inciso a) del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, en virtud de que difundió propaganda que fue pagada con recursos públicos en la que incluyó su imagen, lo que implicó la promoción personalizada de dicho servidor público [...]

En ese sentido, el referido Consejo determinó que la conducta denunciada del gobernador de Oaxaca podía “incidir en el normal desarrollo de la justa comicial, pues dicho servidor público, además de ser conocido por la población tanto oaxaqueña como nacional, es identificado como militante distinguido del Partido Revolucionario Institucional, razón por la cual al promover su imagen a través de la propaganda adherida a las unidades móviles que prestan un servicio a la comunidad, es posible que los servicios prestados se asocien con la persona más que con la institución y a su vez que el funcionario denunciado pueda ser relacionado con el instituto político en comento, situación que pretendió evitar el legislador al decretar la prohibición expresa en la parte in fine del párrafo octavo

del artículo 134 constitucional y señalar que en ningún caso la propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.

Es decir, el Consejo General del Instituto Federal Electoral encontró responsable al Gobernador de Oaxaca de haber infringido la prescripción constitucional antes referida, consistente en que:

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.

Consecuentemente, el referido Consejo declaró fundado el procedimiento especial sancionador instaurado en contra del gobernador oaxaqueño y ordenó dar vista a la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca a efecto de que procediera “conforme a derecho”.

La resolución impugnada fundaba la decisión de dar vista a la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca en el artículo 355, párrafo 1, del Código Electoral Federal, el cual prescribe que cuando las autoridades federales, estatales o municipales *incumplan* los mandatos de la autoridad electoral, *no proporcionen* en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o *no presten el auxilio y colaboración* que les sea requerida por los órganos del Instituto Federal Electoral, la Secretaría Ejecutiva integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley y que si la autoridad infractora no tuviese superior jerárquico, el requerimiento será turnado a la Auditoría Superior de la Federación, o su equivalente en la entidad federativa de que se trate, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

Sin embargo, el Consejo del IFE no encontró responsable al gobernador oaxaqueño de haber incumplido los mandatos de la autoridad electoral, o de no haber proporcionado en tiempo y forma la información que les hubiera sido solicitada, ni de que hubiera prestado el auxilio y colaboración que les hubiera sido requerida por los órganos del Instituto; lo que la autoridad administrativa electoral concluyó fue que hubo una infracción a la Constitución y a la ley federal electoral.

Por ello en el voto concurrente que se emitió al respecto, se afirmó que la autoridad responsable debió turnar el expediente y su resolución a la Cámara de

Diputados del Congreso de la Unión, ya que en el párrafo sexto del artículo 134 constitucional se prescribe expresamente que los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de las bases previstas en dicho artículo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución, por lo que las infracciones a lo prescrito por dicho artículo deberán sustanciarse conforme a lo establecido en tal título constitucional, el cual establece el régimen de responsabilidades, entre ellas la política, de los servidores públicos, entre los que se encuentran, precisamente, los gobernadores de los Estados.

Lo anterior, en razón de que, además de haber infringido el Código, como lo determinó el IFE, el titular del Poder Ejecutivo aparece como responsable de haber cometido infracción al artículo 134 constitucional. Y el contenido de este artículo constitucional, como arriba se ha apuntado, no sólo es electoral, sino general, puesto que está ubicado en el Capítulo de Prevenciones Generales de la Constitución, por lo que sus disposiciones deben entenderse, interpretarse *vis à vis* el resto de la Constitución; en otras palabras, el 134 no es un artículo que sólo deba de constreñirse al ámbito electoral.

Si bien los cinco primeros párrafos de este artículo se refieren al uso de los recursos económicos de las distintas autoridades en el país, desde las federales hasta las municipales, incluido el Distrito Federal, puesto que desde el segundo párrafo, se establece que el ejercicio de dichos recursos económicos será evaluado por instancias técnicas en el ámbito de la competencia de que se trate y los otros párrafos se refieren a adquisiciones técnicas, arrendamientos, enajenaciones, licitaciones, manejo de recursos, etcétera, en la parte final del quinto párrafo de este artículo se consigna una frase que pareciera ser el fundamento del IFE para haber dado vista a la auditoría superior de Oaxaca de los hechos.

En efecto, el referido párrafo quinto prescribe lo siguiente:

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, 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.

Sin embargo, del análisis de la resolución del IFE impugnada, tampoco se desprendería que el Consejo hubiera tenido certeza indubitable de que los recursos empleados para la comisión de la infracción imputada al gobernador de Oaxaca hubieran sido de naturaleza únicamente estatal, por lo que cabe la posibilidad de que se hubieran empleado también recursos de naturaleza federal.

En el párrafo sexto, el artículo 134 constitucional prescribe que “Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución”.

Es aquí donde se hace una referencia explícita al Título Cuarto de la Constitución, cuyo rubro es *De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado*. Dicho título regula las responsabilidades constitucionales, que son de distinta naturaleza: administrativas, penales, civiles, electorales y políticas. En consecuencia, el Consejo General del IFE debió turnar el expediente y su resolución a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, puesto que las infracciones a lo prescrito por el artículo 134 deberán sustanciarse conforme a lo establecido en dicho título constitucional, el cual establece el régimen de responsabilidades, entre ellas la política, de los servidores públicos, que incluye a los gobernadores de los Estados.

En el ámbito federal se contemplan diversos tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir diversos servidores públicos, en atención a la norma que hubiesen violado; en el caso de que un servidor público estatal atentara contra la equidad de la competencia entre los partidos políticos por haber aplicado con *parcialidad* los recursos públicos que estuvieran bajo su responsabilidad, a dicho funcionario se le podría sancionar no sólo en términos del Código (en el supuesto de que existiera sanción específica), sino también en función del tipo de responsabilidad en la que hubiera incurrido: penal, administrativa o incluso política. Obviamente, cada una de estas responsabilidades sería exigible por procedimientos y órganos específicos y diferentes, y no sólo el Instituto Federal Electoral conocería de la conculcación al artículo 134 constitucional.

El artículo 108 de la Constitución Federal prescribe en su tercer párrafo que los Gobernadores de los Estados serán responsables por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Por su parte, el artículo 110, segundo párrafo, prescribe que podrán ser sujetos de juicio político los Gobernadores de los Estados en los términos del Título Cuarto de la Constitución Federal por violaciones *graves* a dicha Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, aunque en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Es decir, no sería objeto de debate la acreditación o no de la infracción constitucional, puesto que el órgano electoral ya determinó que existió dicha infracción; lo que sería tema de debate en el Congreso de la Unión y en los congresos estatales, como sería el de Oaxaca, es si la infracción resulta grave o no y a partir de tal decisión proceder en consecuencia.

Era un hecho no controvertido que, según el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el gobernador de Oaxaca había infringido la Constitución Federal y la ley federal electoral y, al menos, existía la posibilidad de que ello también configurara un “manejo indebido de fondos y recursos federales”. Al respecto, a dicho Consejo no le competía determinar, para efectos del fincamiento de responsabilidades federales conforme al Título Cuarto de la Constitución Federal, si la violación en que se había incurrido era grave o no, pues ello es competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión, al margen de que, al cabo del procedimiento, la resolución sea únicamente declarativa y se deba comunicar a la Legislatura Local para que, en ejercicio de sus atribuciones, proceda como corresponda.

Lo anterior al margen de que si bien el artículo 115 de la Constitución de Oaxaca prescribe que el Gobernador de dicho Estado, para los efectos del Título Séptimo de la referida Constitución (*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipales*), sólo es responsable por delitos graves del orden común y por violación expresa del artículo 81 de la Constitución local, sin perjuicio de la responsabilidad política que se consigna en los términos del artículo 110 de la Constitución Federal.

Por su parte, y en lo que interesa a este estudio, el artículo 81, fracción XII, de la Constitución oaxaqueña prescribe que el Gobernador no puede realizar alusiones u otras formas de comunicación, que incidan de algún modo sobre posiciones políticas que correspondan a los partidos y candidatos contendientes en el proceso electoral o emitir mensajes indirectos o implícitos que puedan tener efectos a favor o en contra de alguna opción política contendiente, desde el inicio de las campañas hasta concluida la jornada electoral.

En síntesis, la tutela del pleno respeto a las prescripciones del artículo 134 constitucional no es competencia exclusiva de la Federación, y en este ámbito, tampoco el Instituto Federal Electoral tiene el monopolio de dicha tutela, pues una lectura sistemática de la Constitución lo impide.