

VOTO CONCURRENTE EN LO GENERAL Y PARTICULAR POR LO QUE HACE A LOS PLAZOS E INFORMACIÓN A SOLICITAR, QUE EMITE LA CONSEJERA PRESIDENTA GUADALUPE TADDEI ZAVALA, EN RELACIÓN AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, MEDIANTE EL CUAL SE MODIFICAN LOS PLAZOS PARA LA PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES DE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO EL FORMULARIO QUE LAS ACOMPAÑA, ESTABLECIDOS EN LOS DIVERSOS INE/CG03/2017, INE/CG352/2021 E INE/CG1717/2021.

Con fundamento en el artículo 26, numeral 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE, al no compartir las modificaciones aprobadas por la mayoría de sus integrantes, me permito presentar las siguientes consideraciones.

INTRODUCCIÓN

El criterio de la Presidencia de éste Instituto para apartarse del voto mayoritario, se basa en la ausencia de razones técnicas, operativas y particularmente fundamentos, que justifiquen el aumento de los plazos aprobados para presentar las solicitudes de difusión de campañas gubernamentales, así como ampliar la información a requerir.

Se considera que con su modificación, se traslada la problemática calificada como *acelerada*, a los destinatarios que en forma excepcional, continúan programando propaganda gubernamental durante las campañas electorales, de acuerdo con la Constitución.

Con esta óptica se deja de lado que más allá de bordar reiteradamente en la extensión de la regulación, la razón que tiene el régimen excepcional sobre las entidades que pretendan difundir estos mensajes, radica en dos vertientes:

La primera es que se pretende evitar que los entes públicos influyan en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o contra de determinado partido político o candidato. Y la segunda, que debe armonizar necesariamente, y que va más allá de formalidades administrativas, es la necesidad de que por la naturaleza de los mensajes plasmados en campañas permitidas, estas sean

oportunamente transmitidas para el beneficio de la ciudadanía. Ésta ponderación es la que debe normar el marco de actuación de este Consejo General.

DESARROLLO

A) Cambio de criterio en sentido restrictivo y no progresista.

En este sentido, se tiene que una de las razones sustantivas para manifestar el disenso, radica en que no se justificó el cambio del criterio sostenido en 17 acuerdos emitidos previamente por éste Consejo General, para modificar los plazos para la presentación de solicitudes.

Esto se observa en la diferencia planteada respecto de los plazos e información que concretamente, se introducen como modificaciones novedosas, que a su vez no fueron sustentadas con el rigor debido.

Los acuerdos referidos, se encuentran relacionados por orden cronológico en la siguiente tabla.

#	FECHA	ACUERDO
1	15 de marzo de 2017	INE/CG65/2017
2	23 de marzo de 2018	INE/CG172/2018
3	21 de marzo de 2019	INE/CG119/2019
4	8 de mayo de 2019	INE/CG245/2019
5	26 de agosto de 2020	INE/CG235/2020
6	30 de septiembre de 2020	INE/CG310/2020
7	30 de septiembre de 2020	INE/CG311/2020
8	15 de febrero de 2021	INE/CG109/2021
9	3 de abril de 2021	INE/CG334/2021
10	16 de abril de 2021	INE/CG377/2021
11	4 de mayo de 2021	INE/CG431/2021
12	29 de octubre de 2021	INE/CG1644/2021
13	29 de marzo de 2022	INE/CG197/2022
14	27 de abril de 2022	INE/CG203/2022
15	30 de noviembre de 2022	INE/CG834/2022
16	14 de diciembre de 2022	INE/CG883/2022
17	27 de marzo de 2023	INE/CG178/2023

En ellos, los plazos que se han fijado para la presentación de solicitudes, han sido, al menos hasta el año 2021, los siguientes:

- PEF y PEL coincidentes: las solicitudes serán presentadas con al menos 30 días naturales de anticipación al inicio de la campaña federal.

- PEL no coincidentes con el PEF: las solicitudes serán presentadas con al menos 30 días naturales de anticipación al inicio de la campaña electoral de que se trate.

En caso de que en un mismo año se celebren PEL en 2 o más entidades, las solicitudes deberán presentarse al menos 30 días naturales antes de que inicie la primera campaña en cualquiera de esas entidades.

Es este cambio abrupto de criterio, el que por no estar justificado, motiva la emisión del presente voto particular, pues no se motivó la determinación de ampliarlos, además de que los artículos introducidos a manera de fundamentación, no mencionan alguna atribución o facultad del Instituto para presentar la inscripción de campañas, exclusivamente en determinado periodo, ni para solicitar a las entidades gubernamentales, una justificación ampliada, en comparación con los antecedentes, sobre la materia de sus mensajes como requisito para su difusión dentro de un lapso.

Se ha sostenido en múltiples ocasiones, e incluso por unanimidad de los miembros de este Consejo General, que son las buenas prácticas desarrolladas a lo largo de años de actividad de este Instituto, el camino a seguir para lograr la mejor organización de las elecciones, lo que en el presente fue inobservado sin exponer las causas suficientes y necesarias que así lo establecieran.

En este sentido, se considera que exponer las crecientes cargas de trabajo en cualquier rubro como justificación, actualiza la falacia de la petición de principio, pues incluso éste mismo volumen que se dijo viene en aumento, no fue demostrado.

Considero que el cambio de criterio debe ser siempre tendente a procurar el mejor goce y ejercicio de derechos fundamentales, no solo los político-electorales, sino todos los que se encuentran correlacionados y que de ellos emanan, como más adelante se expondrá.

b) Exceso en el uso de la facultad reglamentaria, sobre las excepciones constitucionales a la propaganda gubernamental.

En todo caso, en el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución Federal se enmarca únicamente la naturaleza de los mensajes comprendidos dentro de un régimen excepcional, -y no el periodo para la solicitud de su transmisión- que son válidos durante el tiempo que comprendan las campañas electorales, federales y locales.

De aquí que se integre la presunción de validez de las mismas, siempre que versen sobre servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, así como las de las autoridades electorales.

Esta presunción no puede ser derrotada para imponer mayores cargas a los gobiernos, y a su vez, a los gobernados, en cuanto a los momentos para su formalización, o la información que deba o no acompañar.

Así, se considera un despropósito, que va más allá de las atribuciones de éste órgano, el solicitar a las autoridades de protección civil, una justificación reforzada sobre un hecho que puede sobrevenir por causa de fuerza mayor y en cualquier momento, por ejemplo el caso de la contingencia sanitaria causada por el virus denominado SarS-CoV-2, o más coloquialmente conocido como *Covid19* o *coronavirus*.

Mismo caso para las autoridades electorales, que nos llevaría a los límites de la incongruencia, por lo que basta reiterar que el solo hecho de ampliar los plazos y la información a requerir, no se considera suficiente y mucho menos necesario para articular y dar vigencia al régimen de excepción en materia de propaganda gubernamental.

Por ello, se sostiene que la ampliación con el efecto de adelantar el inicio del lapso para la presentación de solicitudes, no es la vía correcta para la atención de lo que se indicó en el proyecto como problemática, específicamente su aumento.

Como Consejera y Presidenta de éste Instituto, es mi convicción generar las sinergias y cambios positivos e inteligentes en éste organismo, que permitan sortear hacia el interior, las dificultades y los retos que están por venir, como el referido aumento en la carga de trabajo. Así, considero que las tareas que tradicionalmente se han resuelto en un plazo determinado, deben atenderse por lo menos en el mismo periodo, sino es que en uno más corto, generado por la reingeniería de sus procesos.

Es precisamente este aumento de solicitudes, un aliciente para la mejora de nuestra organización administrativa interna, pues el deber que tenemos como funcionarios electorales, es cumplir con nuestra responsabilidad garantizando el respeto a los derechos humanos, y la observancia de los principios rectores de la materia electoral.

Así, en el caso se estima que el adelanto de fechas, no atiende directamente el fenómeno del aumento de solicitudes, ni refuerza la garantía del pautado de las referidas campañas, lo que nos debe motivar a hacer los ajustes necesarios, en los ámbitos tecnológicos, operativos y sobre todo en los administrativos, para atender cualquier cantidad de peticiones ante escenarios no previstos y de este modo, proteger, respetar y garantizar los derechos político-electorales de la ciudadanía y maximizar la libertad de expresión en beneficio de ella.

No podría sostenerse por analogía, modificar plazos de instrucción de quejas o de medios de impugnación, por el solo hecho de su presentación en volúmenes crecientes, o igualmente afirmarse válidamente que los plazos para la programación de las pautas deben aumentarse, por el gran cúmulo de solicitudes.

Además, bordar sobre la regulación de la excepcionalidad que contiene el artículo 41, Base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no forma parte de las atribuciones de éste órgano, por lo que las reglas que se emitan sobre su contenido podrían considerarse inconstitucionales, eventualmente.

Lo anterior, para privilegiar la certeza en los procesos ya establecidos y que han demostrado eficiencia en este órgano, que en esta propuesta sostiene que no deben ser modificados en sentido restrictivo, como se hace a partir de las nuevas modalidades a las que nos hemos referido, que se adicionaron al acuerdo y que no se comparten por esta Presidencia.

c)Error metodológico en la concepción e interpretación del régimen excepcional que puede lesionar otros derechos Constitucionales.

Como ya fue mencionado, es importante considerar que la relevancia de la propaganda gubernamental materia del presente, estriba en los derechos Constitucionales que tutelan los mensajes permitidos en

periodo de campañas, en forma paralela a los principios de equidad e imparcialidad en materia electoral.

Por ello, se sostiene que no puede perderse de vista que ampliar la regulación del régimen excepcional, con las reglas que ahora se introducen, y por el cambio de criterio expuesto, podría generar una colisión o incluso una eventual afectación de derechos fundamentales de terceros.

Dicho de otra manera, el punto tiene una trascendencia especial, dada la vinculación de los derechos humanos que las campañas de excepción contemplan, al recoger el contenido de los artículos 1, 3, 4, 6 y 16 de la Constitución, por lo que debe entenderse que el legislador colocó en un plano prioritario la vigencia de los derechos como la educación, la salud, la expresión de ideas, el acceso a la información plural y oportuna, a tener seguridad en caso de cualquier situación de emergencia, entre mucho otros que concurren.

Sobre éstos derechos en nuestro paradigma constitucional, se debe hacer el énfasis que el legislador colocó a nivel de excepción para privilegiar su efectividad y observancia, para sostener el orden público y el interés social. De ahí que se considere también que corresponde al legislador establecer reglas para éstas excepciones, sin que su omisión obligue a éste Consejo a imponer mayores restricciones, como se introduce con las nuevas modalidades que hacen a éste acuerdo diferente de los anteriores y que se reitera categóricamente que no se comparten.

Así, se estima que la eficacia y vigencia de los derechos a los que nos referimos, pudiera ser trastocada, al igual que la soberanía que se le reconoce en los diversos artículos 39 y 41 de la Carta Magna, a los distintos ordenes de gobierno, quienes tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este sentido, de la interpretación conforme de las citadas disposiciones, se desprende que la ampliación de plazos y el aumento de datos a acompañar a las campañas, no pugna por evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o contra de determinado partido político o candidato, pues

se engrosa el espectro burocrático de la programación de los mensajes atinentes, sin velar por la mejora en su atención y calificación, mediante directrices técnico-operativas que son comunes en la materia administrativa.

Muestra de lo anterior, es que no se analizó bajo el tamiz de un test de proporcionalidad, la conveniencia de las modificaciones consistentes en ampliar los plazos y la información a requerir, lo que representa un aumento a las cargas impuestas a las entidades de gobierno, que a su vez, se trasladan a las y los ciudadanos, y que por consecuencia, pudiera considerarse inconstitucional.

Por todo lo antes expuesto, se sostiene que ante la falta de motivos y fundamentos expuestos en el cuerpo del acuerdo, y al disentir de la emisión de reglas que pretenden normar un régimen excepcional, no regulado por el legislador, deben prevalecer los plazos que han sido construidos alrededor de experiencias de procesos electorales anteriores, y que han sido instrumentadas correctamente, para salvaguardar todos los derechos fundamentales que convergen.

Estas experiencias son valiosas, pues permiten a éste órgano omitir la emisión de disposiciones que van más allá del texto de la Constitución, pues es por todos conocido que las cargas, dificultades y complicaciones que representan los procesos electorales, son siempre progresivas y aumentan en cada periodo, por lo que se sostiene que estos argumentos por si mismos, no son suficientes para modificar el criterio preestablecido por ésta autoridad, así como para colocar mayores requisitos para la programación de los mensajes.

Por tanto, fuera de la que se expuso a manera de *justificación*, se observa que no existen indicios ni razones que lleven a deducir que no ampliar los plazos iría en detrimento de las campañas a programar, o que esto refuerza los principios de equidad o imparcialidad, que son los bienes jurídicos a tutelar en este acuerdo, pues no se propuso ninguna alternativa adicional.

CONCLUSION

Se debe dimensionar con mayor amplitud el ejercicio de atribuciones tendentes a regular temáticas constitucionales, en las que el legislador ordinario no ha emitido normas, particularmente las relacionadas con la protección de derechos humanos. La revocación de determinaciones de

este órgano, al estar siempre vinculadas con derechos de terceros, con su protección y promoción, debe ser una señal de apertura a la pluralidad y a la racionalidad en el debate jurídico y de ideas del Consejo General.

En el presente, se considera que con la adopción de la determinación aprobada por la mayoría, se dejaron de explorar mejores alternativas de solución, además de que en forma incongruente, se rompe con el patrón de antecedentes establecido por miembros del actual Consejo General, lo que podría trastocar diversas disposiciones Constitucionales.

Para atender de mejor manera el régimen excepcional de propaganda gubernamental que se podrá transmitir en periodo de campañas, se reitera con un profundo sentido de responsabilidad, que son los cambios técnico-operativos al interior de éste órgano, los que en orden de preferencia deben ser aplicados, antes que trasladar o adelantar las cargas de trabajo hacia el exterior.

Por tanto, se propone sostener el límite original empleado en 17 acuerdos precedentes y así como el formulario correspondiente, aprobado en los acuerdos INE/CG03/2017, INE/CG352/2021 E INE/CG1717/2021, en sus términos originales, sin ampliar el radio de información, para dar la mayor vigencia al régimen excepcional en materia de propaganda gubernamental, y evitar el detrimento o perjuicio de los derechos humanos que con éstos mensajes se protege.

Esto permitirá atacar la creciente formulación de las mismas, por vía de medidas administrativas más ágiles y eficaces que se implementaran igualmente, por considerarse una manera más eficiente de atacar el aumento de peticiones, y lo que a su vez debe ser el mensaje para la ciudadanía, sobre la fortaleza y dinamismo que deben destacar a éste Instituto para enfrentar exitosamente cualquier escenario complejo que se nos presente, como los que se encuentran por delante.

Ciudad de México, a los 7 días del mes de octubre de 2023.

Licenciada Guadalupe Taddei Zavala

Consejera Presidenta del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

"Este documento ha sido firmado electrónicamente de conformidad con el artículo 22 del Reglamento para el uso y operación de la Firma Electrónica Avanzada en el INE"

