

CG38/2008

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL CUAL SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL Y POLÍTICO ELECTORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS.

ANTECEDENTES

1. El 6 de noviembre de 1996, el titular del Poder Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa relativa a la reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual proponía la suspensión, 20 días antes de la jornada electoral, de las campañas de comunicación social en radio y televisión sobre las acciones especiales de políticas de apoyo social del Gobierno Federal.
2. El 25 de marzo de 1997, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el “Acuerdo por el que se integra la Comisión del Consejo General para conocer de los actos que generen presión o coacción a los electores, así como de otras faltas administrativas, a petición expresa de los representantes de partidos políticos ante el Consejo General”.
3. El mismo 25 de marzo de 1997, se aprobó el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se exhortó a los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales para que 30 días antes de la elección y durante la jornada electoral, se suspendiera las campañas publicitarias de todos aquellos programas y acciones gubernamentales cuya difusión no fuera necesaria o de utilidad pública.
4. El 25 de mayo de 2000, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, suscribieron una invitación a los gobiernos federal, estatales y del Distrito Federal para evitar la publicidad sobre las obras y los programas gubernamentales, misma que se envió el día 30 del mismo mes y año.
5. El 10 de junio de 2003, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto, solicitaron a los titulares de los gobiernos

federal y locales que suspendieran las campañas de divulgación de las acciones de gobierno, a efecto de evitar confusión con las campañas electorales.

6. El 25 de junio de 2003, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el Acuerdo CG145/2003, por el cual solicitó al Gobierno Federal la suspensión de difusión de campañas relacionadas con la promoción del voto y la participación ciudadana.
7. El 10 de noviembre de 2005 fue aprobado el acuerdo CG231/2005 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se establecieron criterios a los partidos políticos para que asumieran el compromiso de abstenerse de realizar en forma definitiva cualquier acto o propaganda que tuviera como fin promover de manera previa al inicio formal de las campañas del proceso electoral federal 2005-2006, a quienes serían sus candidatos a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para dicho proceso. En los puntos de acuerdo Primero y Segundo se estableció que para fortalecer el valor de la equidad, se hacía necesario que del 11 de diciembre de 2005 al 18 de enero de 2006, los partidos políticos se abstuvieran de realizar cualquier acto o propaganda como anuncios espectaculares, bardas y otros similares, la transmisión de mensajes o spots publicitarios de cualquier naturaleza en prensa, radio y televisión, o por cualquier otro medio electrónico, impreso o publicitario que tuviera como fin promocionar a cualquier precandidato postulado al cargo de Presidente de la República.
8. El 14 de noviembre de 2005 en la ciudad de Torreón, Coahuila, se firmó el “Pronunciamiento por la civilidad democrática de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) para coadyuvar en la legalidad, transparencia y equidad del proceso electoral del 2006”. En la celebración de dicho pacto, el Instituto Federal Electoral, la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales y la Secretaría de Gobernación, fueron testigos del pacto federal que suscribieron los mandatarios de los estados de la República Mexicana.
9. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, se incluyeron diversas normas relativas al manejo de recursos públicos durante los procesos electorales. Particularmente, el artículo 30 señaló que, durante el proceso electoral federal 2006, las dependencias y entidades públicas tenían prohibido: Identificarse en ejercicio de sus funciones con los partidos políticos y candidatos; así como apoyarlos o combatirlos con recursos federales y,

especialmente influenciar la decisión de los electores a través de propaganda o acciones identificables con objetivos distintos al cumplimiento de su función.

Asimismo, el artículo 61, párrafo quinto del ordenamiento legal citado, indicaba que la papelería, documentación oficial, así como la publicidad y promoción que adquirieran las dependencias y entidades para programas, deberían incluir la siguiente leyenda: “Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”.

10. El 19 de febrero de 2006 fue aprobado el acuerdo CG39/2006 del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emitieron las reglas de neutralidad para que fueran atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de febrero de 2006. El citado documento, en los puntos de acuerdo IV y V, establecía la abstención para sus destinatarios para realizar, dentro de los 40 días naturales anteriores a la jornada electoral y durante la misma, cualquier tipo de publicidad sobre programas de obra pública o de desarrollo social, así como campañas de promoción de la imagen personal del servidor público a través de inserciones en prensa, radio, televisión o Internet, así en como bardas, mantas, volantes, anuncios espectaculares u otros similares.
11. El 5 de abril de 2006, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la sentencia en el expediente identificado con el número SUP-RAP-017/2006, en la cual reconoció que el Consejo General del Instituto Federal Electoral cuenta con facultades implícitas consistentes en prevenir y corregir la comisión de conductas ilícitas, así como restaurar el orden jurídico-electoral violado, y facultades explícitas contempladas en el código comicial federal, en tanto que es únicamente el alcance de tales atribuciones el que se interpreta a la luz de los principios constitucionales y legales, así como los fines asignados legalmente al Instituto Federal Electoral.

Dicha sentencia señala textualmente: *“Sostener una interpretación opuesta del ordenamiento jurídico electoral (por ejemplo, afirmar que las normas que establecen fines institucionales tienen un efecto limitado) haría disfuncional el ordenamiento, ya que privaría de sus efectos a las disposiciones que establecen los fines del Instituto Federal Electoral, haría perder a los principios constitucionales en sentido estricto su status normativo al convertirlos en normas programáticas o meras declaraciones retóricas en sentido peyorativo y, consecuentemente, se soslayaría el carácter normativo que tiene la Constitución federal.”*

12. El 7 de mayo de 2006, el Consejero Presidente y los ocho Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral enviaron al entonces Presidente de la República, C. Vicente Fox Quesada, el oficio PC/160/06 recordándole que el Acuerdo de Neutralidad establecía que, a partir del 23 de mayo de ese año, debía abstenerse de realizar cualquier tipo de campaña publicitaria de programas de obra pública o de desarrollo social, con las excepciones contempladas en el propio documento. Asimismo, en esa comunicación el Instituto Federal Electoral reiteró la prohibición para: a) Asistir en días hábiles a cualquier evento o acto público, gira, mitin, acto partidista, de coalición o de campaña, de los aspirantes y candidatos a cargos de elección popular federal; b) Realizar cualquier acto o campaña que tenga como objetivo la promoción del voto; y c) Emitir a través de cualquier discurso o medio, publicidad o expresiones de promoción o propaganda a favor de un partido político, coalición o de sus aspirantes y candidatos a cargos de elección popular en el proceso electoral federal de 2006, incluyendo la utilización de símbolos y mensajes distintivos que vinculen a un partido político, coalición o candidato. Finalmente, se le solicitó adoptara una actitud neutral con respecto a las campañas de los candidatos en la contienda electoral, tanto en sus declaraciones públicas como en las acciones de su gobierno en aras de garantizar, en los comicios del 2 de julio de 2006, un sufragio libre, auténtico y efectivo para todos los mexicanos.
13. El mismo 7 de mayo de 2006, el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral envió a los 31 Gobernadores de los estados y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el oficio PC/161/06 con un contenido en términos similares al señalado en el punto anterior. A partir de esa fecha, los 32 Vocales Ejecutivos del Instituto Federal Electoral enviaron a los Presidentes Municipales de todo el país y a los Jefes Delegacionales del Distrito Federal, un oficio en los mismos términos.

14. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de noviembre de 2007, entre otros, se reformaron los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose en este último en sus párrafos finales 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, que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, y 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.

Respecto de las adiciones al artículo 134 Constitucional, la exposición de motivos del Decreto en cita señala lo siguiente:

“... ”

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.”

15. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de noviembre de 2007, se reformaron los artículos 6º., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política, el cual entró en vigor el día siguiente.

16. El 14 de enero de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que entró en vigor al día siguiente, y

CONSIDERANDO

1. Que el artículo 41, base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el Instituto Federal Electoral es autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, y que cuenta con las atribuciones que le establece la ley.
2. Que el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difunden como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

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

3. Que el artículo 128 constitucional establece que todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.
4. Que la exposición de motivos del decreto por el cual se aprobó la reforma constitucional en materia electoral, a la que se refiere el antecedente número 1 del presente acuerdo, señala lo siguiente:

“ ...

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: ***impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma***

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

... 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.

...

5. Que de lo ordenado en el artículo 134 constitucional, así como de la *ratio essendi* de la misma norma, se infiere como deber jurídico para todo servidor público de la Federación, los estados y municipios, del Distrito Federal y de los órganos autónomos, el administrar y ejercer, en todo momento, con eficiencia, eficacia, honradez e imparcialidad los recursos públicos, por lo que no podrán hacer uso de la propaganda gubernamental para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos o para promover ambiciones personales de carácter político.
6. Que según lo dispuesto por el artículo 2, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para el desempeño de las funciones del órgano comicial federal, las autoridades electorales establecidas por la Constitución y el propio Código, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.

7. Que atendiendo al orden público y al interés general que salvaguardan las normas electorales, las distintas autoridades asumirán, en el ámbito de sus atribuciones y sin perjuicio de la intervención que el Instituto Federal Electoral pudiera llegar a tener, la competencia que les corresponda en la atención de las denuncias que reciban con motivo de la realización de conductas que impliquen promoción personalizada de servidores públicos a través de las campañas institucionales.

En ese tenor, las infracciones cometidas por alguno de los sujetos de responsabilidad política o penal a que se refieren los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán conocidas por el H. Congreso de la Unión o las legislaturas locales, de conformidad con la legislación aplicable.

Por lo que respecta al resto de los servidores públicos, la autoridad competente, según sea el caso, procederá de conformidad con la legislación aplicable a deslindar las responsabilidades a que hubiera lugar.

8. Que de conformidad con el artículo 2, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto dispondrá lo necesario para asegurar el cumplimiento de las normas establecidas en los párrafos 1, 2 y 3 del mismo precepto legal, así como de las contenidas en el mismo ordenamiento.
9. Que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3, párrafos 1 y 2 del Código mencionado, el Instituto Federal Electoral se encuentra facultado para aplicar e interpretar las disposiciones legales electorales en el ámbito de su competencia.
10. Que el artículo 52, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que el Consejo General a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral en radio o televisión que resulte violatoria de dicho ordenamiento, sin perjuicio de las demás sanciones que deben aplicarse a los infractores.
11. Que el artículo 109 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de

certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

12. Que el artículo 118, párrafo 1, incisos a), h), w) y z) del código de la materia, faculta al Consejo General para vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego al propio código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, así como para dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones.
13. Que el artículo 228, párrafo 5 del código comicial electoral, establece que para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.
14. Que el procedimiento legal para casos de infracciones en materia electoral se contiene en el Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
15. Que de conformidad con el artículo 341, párrafo 1, incisos a), c), d), y f) del código de la materia, son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en el mismo, los partidos políticos; los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; los ciudadanos, o cualquier persona física o moral, así como las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público.
16. Que el artículo 344, párrafo 1, inciso a) del código de la materia, establece que constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a

cargos de elección popular, la realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso.

17. Que el artículo 345, párrafo 1, inciso b) del código comicial federal, establece que constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular;
18. Que el artículo 347, párrafo 1, incisos b) c) y d) del código electoral, establece que constituyen infracciones por parte de las autoridades o 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, 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; el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 constitucional, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales, así como el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el mismo.
19. Que el artículo 354, párrafo 1, incisos a), c) y d) del código referido, regula las sanciones que pueden imponerse a partidos políticos; aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular; y a ciudadanos por la difusión indebida de la propaganda política o electoral.
20. Que el artículo 355, párrafo 1, en relación con el diverso 2, párrafos 1 y 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que cuando las autoridades federales, estatales o municipales incumplan los mandatos de la autoridad electoral o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerido se remitirá al expediente respectivo a su superior jerárquico para que determine las medidas a que haya lugar.
21. Que en términos del artículo 365, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en un procedimiento sancionador ordinario

pueden dictarse medidas cautelares con la finalidad de lograr a fin lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en dicho Código.

22. Que el artículo 365, párrafo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece la facultad de los vocales ejecutivos de los órganos desconcentrados del Instituto para realizar diligencias de investigación, siendo responsables del debido ejercicio de la función indagatoria.
23. Que el artículo 367 del código de la materia, establece que dentro de los procesos electorales, la Secretaría del Consejo General instruirá el procedimiento especial establecido por el presente capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que: violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución; contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en este Código; o constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.
24. El artículo 368 del código federal electoral, prevé la posibilidad de adoptar medidas cautelares dentro del procedimiento especial sancionador.
25. Que el precedente judicial emitido en el expediente identificado con el número SUP-RAP-42/99 se desprende que el Consejo General del Instituto Federal Electoral constituye un cuerpo colegiado, cuyas funciones se encuentran previstas en la constitución y en las leyes electorales. Por ende, sus acuerdos y resoluciones son verdaderos actos jurídicos, es decir manifestaciones de voluntad tendentes a producir consecuencias de derecho. En consecuencia, en virtud de esos actos se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. Tales actos se traducen, por ejemplo en la emisión de un reglamento, la determinación del monto de un financiamiento, la imposición de una sanción, entre otras.
26. Que la tesis S3EL 120/2001 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el rubro “LEYES. CONTIENEN HIPÓTESIS COMUNES, NO EXTRAORDINARIAS”, se advierte que ante el

surgimiento de situaciones extraordinarias no previstas por la ley, es necesario contemplar la normatividad en lo que se requiera, atendiendo siempre a las cuestiones fundamentales que se contienen en el sistema jurídico positivo, además de mantener siempre el respeto a los principios rectores de la materia, aplicados de tal modo que se salvaguarde la finalidad de los actos electorales y se respeten los derechos y prerrogativas de los gobernados, dentro de las condiciones reales prevalecientes y con las modalidades que impongan las necesidades particulares de la situación. Por lo que es procedente que la autoridad competente busque y establezca soluciones a los casos no previstos especialmente en la ley, respetando los principios enunciados en la tesis.

27. Que el precedente judicial emitido en el expediente identificado con el número SUP-RAP-48/2000, se advierte que el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene la facultad genérica de emitir reglamentos, para ser efectivas sus atribuciones, puesto que la ley electoral federal le otorga facultades para realizar la función reglamentaria.

28. Que el precedente judicial emitido en el expediente identificado con el número SUP-RAP-046/2002, se establece que el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como develar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto Federal Electoral; y entre sus atribuciones se encuentra la relativa a dictar los acuerdos indispensables para ser efectivas las que le asisten, entre las que se encuentran, la facultad reglamentaria. Que la tesis XVII/2007 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajo el rubro “FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL, DEBEN ESTAR ENCAMINADAS A CUMPLIR CON LOS FINES PARA LOS CUALES FUE CREADO EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”, se advierte que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, como órgano máximo de dirección y encargado de la función electoral de organizar las elecciones, cuenta con una serie de atribuciones expresas que le permiten, por una parte, remediar e investigar de manera eficaz e inmediata, cualquier situación irregular que pueda afectar la contienda electoral y sus resultados, o que hayan puesto en peligro los valores que las normas electorales protegen; y por otra, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales, garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones, y de manera general, velar que

todos los actos en materia electoral, se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente. No obstante, puede darse el caso de que las citadas atribuciones explícitas de las que goza el referido Consejo General, en la práctica, pudieran ser disfuncionales, al no reconocerse la existencia y no ejercerse ciertas facultades implícitas que resultan necesarias para hacer efectivas aquellas. Por tal razón, el ejercicio de las facultades tanto explícitas como implícitas otorgadas al Consejo General, deben estar encaminadas a cumplir los fines para los cuales fue creado el Instituto Federal Electoral. De otra manera, tales atribuciones se tornarían ineficaces y difícilmente se alcanzarían los fines institucionales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

29. Que el artículo Noveno Transitorio del Decreto que promulga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que el Consejo General dictará los acuerdos necesarios para hacer efectivas las disposiciones del citado código.
30. Que de los precedentes judiciales emitidos en los expedientes identificados con los números SUP-RAP-017/2006 y SUP-RAP-34/2006, se desprende que el Instituto Federal Electoral cuenta con facultades implícitas consistentes en prevenir y corregir la comisión de conductas ilícitas, así como restaurar el orden jurídico-electoral violado, y facultades explícitas contempladas en el código comicial federal, en tanto que es únicamente el alcance de tales atribuciones el que se interpreta a la luz de los principios constitucionales y legales, así como los fines asignados legalmente al Instituto Federal Electoral.
31. Que en este sentido, en la sentencia identificada con el número de expediente SUP-RAP-017/2006, se señala textualmente: *“Sostener una interpretación opuesta del ordenamiento jurídico electoral (por ejemplo, afirmar que las normas que establecen fines institucionales tienen un efecto limitado) haría disfuncional el ordenamiento, ya que privaría de sus efectos a las disposiciones que establecen los fines del Instituto Federal Electoral, haría perder a los principios constitucionales en sentido estricto su status normativo al convertirlos en normas programáticas o meras declaraciones retóricas en sentido peyorativo y, consecuentemente, se soslayaría el carácter normativo que tiene la Constitución federal”*.

32. Que en virtud de que las adecuaciones a la legislación secundaria, derivadas de la reforma constitucional, no han sido emitidas en su totalidad, en específico por lo que se refiere al tema del uso de la propaganda por parte de los servidores públicos en tiempos no electorales, se hace necesario determinar las facultades de este Instituto en la materia a efecto de fortalecer el principio de certeza y los valores de equidad y transparencia en la competencia política.
33. Que toda vez que la propaganda de los servidores públicos derivada de las actividades inherentes a su función puede generarse en cualquier momento, no es dable admitir que su regulación se limita únicamente al periodo de proceso electoral, ya que la pluralidad de los sujetos y tiempos involucrados, su emisión tiende a causar efectos que no son óptimos para la consolidación del principio de certeza, ni para los valores de la equidad y la transparencia que deben caracterizar la vida democrática.
34. Que uno de los fines fundamentales de la normativa electoral consiste en generar en forma permanente condiciones de equidad e imparcialidad en las elecciones mediante restricciones específicas, como la promoción personal de los servidores públicos, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos autónomos y cualquier otro ente público, mediante propaganda institucional, por ello corresponde al Instituto Federal Electoral velar en forma permanente por su debido cumplimiento y, en su caso, sancionar su inobservancia.
35. Que resulta necesario determinar los alcances de los conceptos de propaganda política electoral y propaganda institucional.
36. Que los artículos que se reglamentan en el instrumento identificado como anexo único y que se citan en el artículo primero de dicho ordenamiento atenderán principalmente a las conductas que los servidores públicos realicen en materia de propaganda y únicamente se contemplará a otros sujetos, cuando participen de las conductas que les sean imputadas en forma secundaria, con el único fin de señalar su vinculación con la legislación electoral vigente y su posible responsabilidad conforme aquella.
37. Que tomando en consideración que las modificaciones constitucionales y legales en materia electoral, representan una de las expectativas más altas del interés general en la consecución de los principios del Estado democrático y en

virtud de que los acontecimientos inmediatos posteriores a la entrada en vigor de dichas normas, exigen la intervención oportuna e inmediata de todas las autoridades a efecto de que se vea materializadas las intenciones prefiguradas por el legislador, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emite, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base V; 128; 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafos 1 y 4; 3, párrafos 1 y 2; 109; 118, párrafo 1, incisos h), w) y z); 228, párrafo 5; 341, párrafo 1, incisos a), c), d) y f); 347, párrafo 1, incisos c) y d); 355, párrafo 1 y Noveno Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Con el objeto de regular las disposiciones del Código Federal de Instituciones o Procedimientos Electorales en materia de propaganda institucional y político electoral de servidores públicos, se aprueba el reglamento contenido en el anexo único que integra el presente Acuerdo.

SEGUNDO.- Para el cumplimiento del citado Reglamento, el Instituto Federal Electoral contará con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.

TERCERO.- Se instruye a los órganos desconcentrados del Instituto para que verifiquen, en el ámbito territorial de su jurisdicción, el cumplimiento del presente Acuerdo y su Reglamento por parte de los servidores públicos.

En el supuesto de que como resultado de la verificación se detectara propaganda contraria a lo dispuesto por la Constitución y el código electoral, los vocales deberán levantar un acta en la que se precisen las circunstancias de tiempo, modo y lugar acompañándose de pruebas técnicas que la soporten y remitirán dicha documentación a la Secretaría del Consejo para que ésta la examine y determine, en su caso, el inicio del procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

En cada sesión ordinaria que celebre el Consejo General con posterioridad a la entrada en vigor del presente Acuerdo, el Secretario del Consejo deberá rendir un informe a sus integrantes sobre el resultado de dichas verificaciones.

CUARTO.- La vigencia parcial o total del Reglamento objeto del presente Acuerdo, estará sujeta a las adecuaciones que el H. Congreso de la Unión efectúe a los ordenamientos legales correspondientes en virtud de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007.

QUINTO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEXTO.- Se instruye al Secretario del Consejo General para que se publique el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 12 de marzo de dos mil ocho.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE
DEL CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS
ZURITA**

**LIC. MANUEL LÓPEZ
BERNAL**

REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL Y POLÍTICO-ELECTORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS.

ARTÍCULO 1.- El presente instrumento normativo reglamenta los siguientes artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

a) El artículo 52, respecto de las facultades del Consejo General para que, a propuesta fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en Libro Séptimo, ordene la suspensión inmediata de cualquier propaganda política o electoral, en radio o televisión que resulte violatoria;

b) El artículo 228, párrafo 5, en relación con la presentación de los informes anuales de labores o de gestión en cualquier medio de comunicación social, por parte de los servidores públicos federales, de los estados, de los municipios, del Distrito Federal y de sus delegaciones;

c) El artículo 344, párrafo 1, inciso a), respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos que incurran en actos anticipados de precampaña o campaña;

d) El artículo 345, párrafo 1, inciso b), en lo relativo a la contratación de propaganda en radio y televisión para efectos de promoción personal con fines políticos o electorales, o para influir en las preferencias de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular, por parte de ciudadanos, dirigentes, afiliados de los partidos políticos o, en su caso, de cualquier persona física o moral;

e) El artículo 347, párrafo 1, incisos b), c) y d), derivado de violaciones de autoridades o servidores públicos de los poderes federales; de los poderes locales; de los órganos del Distrito Federal o de sus delegaciones; de los órganos autónomos; o de cualquier otro ente público, como consecuencia de la difusión por cualquier medio de comunicación social de propaganda institucional o personal, desde el inicio de las campañas hasta la jornada electoral; por el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales; o por la difusión de propaganda durante los procesos electorales y en cualquier

medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;

f) El artículo 354, párrafo 1, incisos a), y d), respecto de las infracciones de partidos políticos; ciudadanos, dirigentes de los partidos políticos o de cualquier persona física o moral por la difusión indebida de propaganda política o electoral;

g) El artículo 355, párrafo 1, incisos a), b) y c), en el caso de que las autoridades federales, estatales o municipales incumplan con los mandatos de la autoridad electoral o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto Federal Electoral;

h) El artículo 365, para iniciar el procedimiento sancionador ordinario por difusión indebida de propaganda política o electoral y, en su caso, para la aplicación de las medidas cautelares a las que haya lugar;

i) El artículo 367, para iniciar dentro de los procesos electorales el procedimiento especial sancionador por actos que violen lo dispuesto en la Base III del Artículo 41 de la Constitución o el séptimo párrafo del artículo 134 de la propia Constitución; por contravenir normas en materia de difusión de propaganda política o electoral; y por actos anticipados de campaña o precampaña;

j) El artículo 368, párrafo 8, para la aplicación, en su caso, de las medidas cautelares a que haya lugar por violaciones a las normas sobre propaganda política o electoral durante los procesos electorales; y

k) El artículo 371, respecto de la participación de las juntas y consejos locales y distritales, durante proceso electoral, cuando las denuncias tengan como motivo la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda.

Artículo 2.- Se considerará propaganda político-electoral contraria a la ley, aquella contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos; a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares,

volantes u otros medios similares, que contenga alguno de los elementos siguientes:

a) El nombre, la fotografía, la silueta, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión en la propaganda de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma;

b) Las expresiones “voto”, “vota”, “votar”, “sufragio”, “sufragar”, “comicios”, “elección”, “elegir”, “proceso electoral” y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral.

c) La difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato;

d) La mención de que un servidor público aspira a ser precandidato;

e) La mención de que algún servidor público aspira a algún cargo de elección popular o al que aspira un tercero;

f) La mención de cualquier fecha de proceso electoral, sea de organización, precampaña, campaña, jornadas de elección o de cómputo y calificación, u otras similares;

g) Otro tipo de contenidos que tiendan a promover la imagen personal de algún servidor público; y

h) Cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos.

Artículo 3.- Será propaganda institucional aquella que los poderes públicos y órganos de gobierno a nivel federal, local o municipal, así como los del Distrito Federal y los de sus delegaciones; los órganos autónomos; o cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno, lleve a cabo fuera del período comprendido desde el inicio de las campañas hasta el día de la Jornada Electoral, que sea informativa, educativa o de orientación social, cuyo contenido se limite a identificar el nombre de la institución de que se trata sin frases, imágenes, voces, símbolos o cualquier otra alusión señalada en el artículo 2 del presente

Reglamento que pueda ser catalogada como propaganda política para fines de promoción personal, o como propaganda político-electoral.

Artículo 4.- Tendrá carácter institucional el uso que entes públicos, partidos políticos y servidores públicos hagan de los portales de Internet, con la fotografía y nombre de dichos servidores para fines informativos, de comunicación con ciudadanos o de rendición de cuentas, siempre y cuando en su uso no se incurra en alguno de los supuestos a que se refieren los incisos b) al h) del artículo 2 del presente Reglamento.

Artículo 5.- La difusión de los mensajes para dar a conocer informes de labores o de gestión de servidores públicos no se considerará violatoria del artículo 2 del presente Reglamento, siempre y cuando respete los límites señalados en el artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 6.- Con independencia del inicio o no de algún procedimiento sancionador por la contravención a disposiciones de orden electoral, el Instituto Federal Electoral analizará y determinará en cada caso, si resulta procedente dar vista o presentar denuncia ante las autoridades competentes, cuando tenga conocimiento de posibles delitos o faltas en materia de responsabilidades políticas o administrativas.

Asimismo, el Instituto Federal Electoral podrá dar vista al partido político que corresponda para que, en su caso, deslinde las responsabilidades partidarias que procedan.

Artículo 7.- Fuera de los procesos electorales el Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones contenidas en el artículo 2 del presente Reglamento a través del procedimiento sancionador ordinario regulado en el Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales, y se observará en todo caso el siguiente procedimiento:

a) Al recibir la queja o denuncia, el Secretario del Consejo, previo análisis de la misma y de ser procedente, integrará un expediente que será remitido a las autoridades competentes con todos los elementos con que cuente, para que en su caso se finquen las responsabilidades administrativas, políticas o penales a que haya lugar.

b) Si la Secretaría valora que deben dictarse medidas cautelares, lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias para que ésta resuelva lo conducente en el plazo que señala la ley.

c) Asimismo, el Instituto previa sustanciación del procedimiento administrativo sancionador definirá la posible responsabilidad de algún partido político o particular en la comisión de la falta señalada en el presente artículo y aplicará, en su caso, las sanciones que correspondan.

d) Cuando durante la sustanciación de una investigación se advierta la probable participación de algún partido político, se procederá conforme a lo establecido en el artículo 363, párrafo 4 del código de la materia.

Artículo 8.- Además de los actos procesales señalados en los incisos a) al d) del artículo 7, del presente Reglamento, el Consejo General determinará, en su caso, respecto de todos los apartados del artículo 2 de este ordenamiento, sobre la configuración de los actos anticipados de precampaña o campaña, realizados por sí, o por interpósita persona, pagados con recursos privados o públicos, o convenidos con medios de comunicación social, con las consecuencias del caso consistentes en amonestación pública, multa o, inclusive la negativa a registrar como candidato al aspirante que haya violado las disposiciones normativas que al efecto se regulan.

Artículo 9.- Durante el proceso electoral, el Instituto Federal Electoral conocerá de los asuntos contrarios al presente Reglamento a través del procedimiento especial sancionador, con la posible aplicación de las medidas cautelares que señala el artículo 368 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin menoscabo de las vistas que puedan realizarse por presunta responsabilidad administrativa, penal o política del propio servidor. Asimismo, la Secretaría General procederá en términos del artículo 371, párrafo 2 del Código de la materia, a fin de que los casos materia del presente Reglamento, sean resueltos por el Consejo General.

Artículo 10.- Lo no previsto en el presente Reglamento será resuelto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral de conformidad con la normatividad electoral federal vigente.