



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL MARCO ANTONIO GÓMEZ ALCÁNTAR EN RELACIÓN CON EL 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.

Con el debido respeto y con el reconocimiento al profesionalismo de los Consejeros Electorales que integran el Consejo General del Instituto Federal Electoral y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, base V, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 108, 109, 110 párrafo primero y 113 párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 14, fracciones b), c), d) y t) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, me permito anticipar el sentido de mi voto, que será **EN CONTRA** del Acuerdo por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, por las razones que a continuación expongo:

CONSIDERANDO

PRIMERO.- Tal y como se señaló en el proemio del presente escrito, el sentido de mi voto es **EN CONTRA** del Acuerdo que se pone a consideración del Consejo General, mismo que propone emitir un Reglamento en materia de propaganda institucional de servidores públicos, en consonancia con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal, el cual dispone:

“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”.

De la lectura de dicha disposición normativa, se desprende lo siguiente: Primero, que la propaganda de comunicación social, independientemente de la modalidad que revista y que sea transmitida por cualquier ente público, ya sea de la Federación, los Estados o los municipios, debe estar dotada de carácter institucional, tener fines informativos, educativos o de orientación social y **en ningún caso**, incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el Acuerdo que nos ocupa, el artículo SEGUNDO del Reglamento mandata en forma expresa lo siguiente:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

“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...”

Del análisis de dicha norma, se entiende que la autoridad electoral distingue el origen de los recursos que se utilizan para llevar a cabo la difusión de propaganda político-electoral que implique la promoción personalizada de un servidor público.

Es decir, distingue entre si los recursos que se utilizaron para ese fin, son de origen público o privado. Y con base en ello, establece que únicamente en el caso de que se utilicen recursos públicos para emitir propaganda de comunicación social que beneficie personalmente a un servidor público, se actualizará una violación al *Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de los Servidores Públicos* y en consecuencia, al artículo 134, párrafo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En mi opinión, dicha distinción es incorrecta e ilegal y su aprobación en el Acuerdo que nos ocupa, pudiera inclusive generar una responsabilidad a los Consejeros Electorales que lo aprueben. Lo anterior, toda vez que constituye el incumplimiento de una obligación prevista en la Constitución Federal, como explicaré a continuación.

SEGUNDO.- En efecto como señale en el párrafo anterior, el artículo 134, párrafo séptimo constitucional ordena que **cualquier tipo de propaganda de comunicación social**, independientemente del origen que tengan los recursos con los que se lleve a cabo, cumpla con tres requisitos esenciales: a) Tener carácter institucional, b) Tener fines informativos, educativos o de orientación social y c) No implicar la promoción personalizada de ningún servidor público.

No obstante, el Acuerdo que se nos presenta, plantea que sólo la propaganda de comunicación social que tenga su origen en recursos públicos, debe de cumplir con estos requisitos.

Luego entonces, si se utilizan recursos privados para emitir propaganda de comunicación social, esta podría no tener carácter institucional, ni fines informativos, educativos o de orientación social y pudiera incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran la promoción personalizada de un servidor público.

Dicha interpretación, resulta violatoria del **principio de legalidad**, bajo el siguiente argumento:

La facultad reglamentaria del Instituto Federal Electoral prevista en el artículo 118, fracciones a) y z) del COFIPE, está sujeta a dos límites: El principio de reserva de ley y el principio de subordinación jerárquica. El primero significa que la Constitución reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia. Es decir, dicha materia no puede ser regulada por ningún otro instrumento distinto a la ley. En



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

cambio, el segundo significa que las normas contenidas en un reglamento, no pueden modificar a las normas previstas en la ley. En otras palabras, el reglamento no puede exceder los supuestos previstos en la ley.

En este sentido, se pronuncia la jurisprudencia **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES** emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹

En el presente caso, el artículo.... del Reglamento que se pone a nuestra consideración, lleva a cabo una distinción que no está prevista en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal. Por lo tanto, violenta el principio de reserva de ley y subordinación jerárquica, bajo esta lógica, implica un exceso de la facultad reglamentaria del Instituto Federal Electoral.

Al excederse en su facultad reglamentaria, la autoridad administrativa electoral viola el principio de legalidad. El cual, en términos de lo dispuesto por los artículos 41, base V, párrafo primero de la Constitución y 109 del COFIPE es un principio rector de la función electoral.

TERCERO.- En adición a lo anterior, el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* señala en las consideraciones relativas al artículo 134 constitucional, lo siguiente:

“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 tiene como 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.

¹ Registro No. 172521, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007, Página 1515, Tesis: P./J.30/2007, Jurisprudencia, Constitucional.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

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”.*

Los tres párrafos a los que hace referencia el Dictamen en el apartado arriba transcrito, se redactaron finalmente como los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 134 constitucional que a la letra dispone:

“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.

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”.

Por medio de una interpretación sistemática y funcional de estos dos textos, se concluye que en el caso del párrafo sexto del artículo 134 la voluntad del legislador consistió en obligar a todos los servidores públicos a aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su responsabilidad, evitando así tanto el desvío de recursos públicos, como la violación al principio de equidad en las contiendas electorales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Por otro lado, en el caso del párrafo séptimo, la voluntad del legislador consistió en impedir que todos los entes públicos utilizaran la propaganda de comunicación social para promover personalmente a un servidor público. De ahí, que la norma señale expresamente que **en ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos promoción personalizada.**

Puede apreciarse, que en ningún momento se señaló en el Dictamen, la posibilidad de que los servidores públicos utilizaran recursos privados para difundir propaganda que implicara su promoción personalizada, máxime, que se enfatiza que esto no ocurrirá "en ningún caso".

Es decir, que el legislador no llevó a cabo la distinción que pretende realizarse en el artículo SEGUNDO del Reglamento que se pone a nuestra consideración. Luego entonces, se confirma que dicha distinción es incorrecta y carece de fundamentación y motivación.

Además, debe considerarse que según el Dictamen antes transcrito, la finalidad de las reformas constitucionales llevadas a cabo por el legislador, consistió en **garantizar la imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales.**

Si se aplicara la interpretación que propone el Reglamento que nos ocupa en su artículo SEGUNDO y bajo esa lógica se permitiera que los servidores públicos difundieran propaganda electoral que implicara su promoción personalizada, resulta obvio que se transgrediría esta finalidad, pues no habría imparcialidad por parte de los servidores públicos respecto de las campañas electorales.

Además, el artículo 134 constitucional encuentra su regulación, para el plazo de la campaña electoral en el artículo 347 del COFIPE.

Por el contrario, se vulneraría el principio de equidad en la contienda, el cual ha sido descrito por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como un elemento indispensable de los procesos electorales.

Así por ejemplo, conforme a la tesis relevante titulada **SUSPENSIÓN DE PUBLICIDAD DE PROGRAMAS Y ACCIONES GUBERNAMENTALES DURANTE LOS TREINTA DÍAS PREVIOS A LA JORNADA ELECTORAL. COMPRENDE LA ENTREGA INJUSTIFICADA DE BENEFICIOS. (Legislación de Yucatán)** existe una prohibición para que se entreguen bienes o se lleven a cabo servicios por servidores públicos, dado que estas actividades pudieran inducir el sentido del voto y afectar la libertad del sufragio y la equidad de la contienda electoral.

En este orden de ideas y utilizando el criterio de analogía, puede entenderse que la prohibición para que los servidores públicos difundan propaganda de comunicación social que implique su promoción personalizada, independientemente de si esta proviene de recursos privados o públicos, obedece también a la necesidad de proteger la libertad del voto y la equidad de la contienda.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Además de lo anterior, puede argumentarse que si bien es cierto que el Dictamen contiene la frase: *"pagada con recursos públicos"*. También es cierto que la redacción final del párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, no estableció este criterio, sino que al contrario, señaló: *"bajo cualquier modalidad de comunicación social"*.

Esta redacción, debe interpretarse en el sentido de que prohíbe la propaganda contratada con recursos públicos o privados. Por tanto, es incorrecto concluir que sólo prohíba a los servidores públicos realizar propaganda que implique promoción personalizada con recursos públicos y en cambio, permita que la lleven a cabo, con recursos privados.

CUARTO.- Por último, me permito señalar que, en caso de aprobarse el Acuerdo que se presenta al Consejo General en sus términos, esto es, incluyendo el artículo segundo del *Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos* y si dicha decisión produjera consecuencias negativas en futuros procesos electorales, opino que pudieran actualizarse causales de responsabilidad para los Consejeros Electorales involucrados en dicha decisión.

En este sentido, el artículo 108, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

*"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Asamblea Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los **servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía**, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones"*.

Así pues, según esta disposición normativa, los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral somos responsables de los actos u omisiones en que incurramos al desempeñar nuestras funciones.

Como he señalado con anterioridad, aprobar el artículo SEGUNDO del Reglamento que se nos presenta, implica violar la prohibición prevista en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal y faltar también al principio de legalidad que debe revestir todos los actos de la autoridad electoral y dejar de observar el contenido del artículo 109 del COFIPE que establece al Consejo General del Instituto como el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

En este sentido, se incurriría en una omisión al no velar adecuadamente por la vigencia y efectiva aplicación de las disposiciones de la Constitución.

Además de lo antes expuesto, debe tomarse en consideración el contenido de los artículos 109, fracción I y 110, párrafo primero, constitucionales que ordenan:



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

“El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.”

*“Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, **el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral...**”*

De conformidad con lo señalado en las normas antes transcritas, tanto el Consejero Presidente, como los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo de este Instituto, pueden ser sometidos a la vía del juicio político cuando incurren en una omisión que redunde en perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

Si como señalé anteriormente, aprobar el artículo SEGUNDO del Reglamento que se nos presenta, implica violar la prohibición prevista en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución y no velar adecuadamente por la vigencia y efectiva aplicación de la Constitución, pudiera interpretarse que los consejeros que llevaran a cabo esta acción, incurrirían en una omisión que redundaría en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, dado que la efectiva aplicación de la Constitución, constituye sin duda alguna, un interés público esencial.

Es por las razones anteriormente expuestas y fundadas con anterioridad, que emito mi voto **EN CONTRA** del **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.**