

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL**

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ORDINARIO INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR LA C. SANDRA GUADALUPE RÍOS ZARAGOZA, EN CONTRA DE LA C. ALEIDA ALAVEZ RUIZ, DIPUTADA FEDERAL DE LA LXII LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/Q/SGRZ/CG/45/2014 Y SU ACUMULADO SCG/Q/SGRZ/CG/46/2014.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante "Constitución"), 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 14, párrafo 1, fracción b), del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral y 25, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral (que aún se encuentran vigente) presento **VOTO CONCURRENTE** respecto de la resolución emitida en relación con el punto 2.1 del orden del día de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante Instituto) celebrada el 21 de mayo de 2014, pues si bien comparto el sentido de la resolución en cuestión, estoy en contra de los argumentos sostenidos por la mayoría de las y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral para declarar infundado el procedimiento administrativo sancionador ordinario —identificado con el expediente SCG/Q/SGRZ/CG/45/2014 y su acumulado SCG/Q/SGRZ/CG/46/2014— incoado en contra de la C. Aleida Alavez Ruiz, Diputada de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por el presunto uso parcial de recursos públicos y la difusión de propaganda personalizada, en contravención de lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución, en relación con el artículo 228 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante COFIPE) vigente al momento en que ocurrieron los hechos motivo de denuncia y en que esta autoridad tomó la determinación en cuestión.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Las razones por las que me aparto de los argumentos sostenidos por la mayoría de las Consejeras y Consejeros Electorales de este Instituto para declarar infundado el procedimiento en cuestión, parte de una reflexión que considero de suma relevancia e interés para entender el modelo político-electoral vigente en nuestro país.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL**

Este caso me permite analizar dos dispositivos constitucionales relevantes para proteger y garantizar el principio de equidad que debe regir la competencia para acceder a cargos de elección popular. Me refiero, primero, a la obligación que tienen las servidoras y servidores públicos de aplicar, en todo momento, con imparcialidad los recursos públicos que tienen bajo su responsabilidad, establecida en el párrafo séptimo del artículo 134 de nuestra Constitución.

Segundo, al hecho de que la propaganda que difundan bajo cualquier modalidad de comunicación social los entes públicos debe tener carácter institucional y perseguir fines informativos, educativos o de orientación social y, en consecuencia, en ningún caso debe incluir elementos que impliquen promoción personalizada de servidores públicos, de conformidad con lo establecido en el párrafo octavo del artículo referido.

El acercamiento a estas disposiciones debe partir del contexto en que fueron incorporadas al marco jurídico que establece y regula el sistema político-electoral vigente. En otras palabras, es necesario que nos detengamos a conocer las razones que tuvo el Constituyente para llevar a rango constitucional las prohibiciones absolutas para quienes ostentan un cargo público de: *i)* hacer uso parcial de los recursos públicos bajo su responsabilidad y; *ii)* difundir propaganda personalizada.



Es mi convicción que quienes tenemos la obligación de velar porque se cumpla nuestra Constitución y, con este fin, de hacer una interpretación de sus dispositivos, tenemos implícitamente la responsabilidad de no apartarnos de su espíritu y, principalmente, de hacer una interpretación que favorezca la mayor garantía de los derechos que consagra. Ello no es posible si desconocemos u obviamos nuestra historia.

En este sentido, no sólo resulta interesante sino necesario recordar el contexto en que tuvo lugar la reforma constitucional y legal en materia electoral 2007-2008. En el marco del proceso electoral federal 2005-2006 y, de forma posterior a éste, tuvo lugar una profunda reflexión en torno a, entre otros temas, la intervención de los poderes públicos en la competencia electoral. El debate incluyó varios aspectos, de lo que destaca, el alcance que dicha intervención, es decir, su influencia o impacto en la equidad en la contienda.

Esta preocupación, sin lugar a dudas, fue uno de los principales aspectos analizados para definir las disposiciones constitucionales y legales orientadas a proteger y garantizar el principio de equidad en la competencia político-electoral, por lo que hace a la actuación de los servidores públicos.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL

Bajo este marco de análisis, se buscó incorporar a nuestro marco jurídico diversas disposiciones que, en su conjunto, impidieran que el ejercicio del poder y los recursos públicos por parte de quienes ostentan un cargo público sirviera para inclinar la balanza de la competencia electoral a favor o en contra de cualquiera de los contendientes —es decir, de las distintas fuerzas partidistas y sus abanderados.

Ello se tradujo en una doble obligación aplicable a todos los poderes públicos, en todos los órdenes, y en todo momento —es decir, tanto durante los periodos electorales como fuera de ellos—, de observar una conducta de imparcialidad, por un lado, y de no hacer un uso parcial de los recursos públicos y difundir propaganda personalizada.

En este contexto, el principio de imparcialidad al que debe apegarse el actuar de quienes desempeñan un encargo público, se protegió a través de dos componentes ligados a la aplicación de los recursos públicos: uno de carácter temporal (**en todo momento**), y otro de naturaleza material (**sin influir en la equidad de la competencia**). De tal modo, se incorporó a nuestra Constitución el artículo 134, en los términos siguientes:

Artículo 134. [Constitución]

*“[séptimo párrafo] **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.

[...]”

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL

En atención a lo anterior, en el marco de la misma reforma constitucional y legal en materia electoral, se incluyó en el catálogo de infracciones de las autoridades o servidores públicos establecido en el COFIPE, la violación al principio de equidad protegido a nivel constitucional:

Artículo 347. [COFIPE]

“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:

[...]

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;

[...]

f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.”

Lo anterior evidencia que la reforma partió de reconocer que quienes tienen la calidad de servidores públicos se encuentran en una posición de ventaja con relación a quienes carecen de ésta, tanto por el poder público inherente al encargo que ostentan como por la posibilidad de utilizar los recursos públicos que tienen bajo su responsabilidad —entendidos como el conjunto de recursos materiales, humanos y económicos— con un fin diverso. En otras palabras, se reconoció el efecto nocivo que se logra cuando el servicio público es utilizado para influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

Bajo la misma perspectiva, se hizo evidente que la promoción personalizada con cargo al erario público que, hasta ese momento era posible y no tenía restricción alguna, colocaba a los servidores públicos en una posición de ventaja para competir posteriormente por cargos de elección popular y les permitía incidir en la competencia electoral.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL

Por otra parte debe señalarse que, dicha regulación fue de la mano de otro aspecto relevante reconocido en el marco de la reforma: el alcance y poder de los medios de comunicación social y, su utilización, para incidir en la competencia político-electoral. En este sentido, las disposiciones incorporadas a la legislación para restringir el uso del poder de los medios de comunicación no se limitaron al establecimiento de un modelo de comunicación político-electoral que incluía la prohibición de comprar, adquirir o vender tiempos en radio y televisión para influir en las preferencias electorales; también se previó que los medios no fueran utilizados por quienes tienen el carácter de servidores públicos para promocionar su imagen y, derivado de ello, obtener una ventaja indebida para posicionarse en la competencia para un cargo de elección popular.

El objetivo, era claro; así se expuso en la iniciativa de reforma a la Constitución, presentada en 2007 en el Senado de la República:

"[...] 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.***

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL

*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 política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;*
- *En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y*
- *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. [...]*

De esta forma, con la incorporación del párrafo octavo de la Constitución se buscó impedir que las campañas de comunicación social de los gobiernos y entes públicos siguieran siendo utilizadas para promover la imagen de quienes desempeñaban un encargo, con recursos del erario y afectando el principio de equidad. Se trataba, en concreto, de cerrar las puertas a las reiteradas conductas de índole propagandístico con el fin de promocionar de forma personalizada a los servidores públicos.

En relación con dicha prohibición constitucional, en el COFIPE se previó una sola excepción; a través de su artículo 228, párrafo 5 se posibilitó el informe de labores y los mensajes asociados a éste no serían considerados propaganda, para efecto de lo previsto en el párrafo octavo del artículo

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL

134 constitucional, siempre que se ajustaran a los elementos enunciados en dicha disposición. Ello, en los términos siguientes:

Artículo 228. [COFIPE]

*[...] 5. 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. [...]*

Más allá de que, en mi opinión, la constitucionalidad del párrafo 5 del artículo 228 del COFIPE merece un profundo análisis —partiendo de la prohibición absoluta establecida en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional—, lo cierto es que actualmente se encuentran vigentes tanto las prohibiciones que he señalado, como la única excepción prevista en relación con la difusión de propaganda personalizada, misma que debe señalarse fue retomada sin modificación alguna en el artículo 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En relación con lo anterior, es importante precisar que la excepción en cuestión podría justificarse únicamente en la garantía del derecho a la información consagrado a nivel constitucional, por su intrínseca relación con la obligación de la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de la función pública. En este contexto podría considerarse válido que las y los servidores públicos hagan uso de los medios de comunicación social para difundir mensajes donde puede aparecer su nombre o imagen, siempre que ello atendiera a los objetos referidos. Por ello, en modo alguno puede interpretarse que lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 228 del COFIPE es una prerrogativa de quienes tienen la calidad de servidores públicos, ni que su uso pueda traer como propósito o fin la promoción personal.

Se trata pues, de una disposición que actualmente está vigente y que en el contexto constitucional en que fue inserta únicamente puede ser utilizada para proteger y garantizar el derecho a la información, a través del cumplimiento de la obligación que tienen quienes forman parte del servicio público de transparentar su actuación y rendir cuentas a la ciudadanía. Esto cobra especial

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL

relevancia en los encargos a cuya titularidad se accede a través de la competencia político electoral, es decir, del voto de la ciudadanía.

De ahí, mi certeza y convicción respecto de que el párrafo 5 del artículo 228 del COFIPE, sólo puede entenderse y aplicarse a la luz del artículo 134 constitucional, es decir, en modo alguno su análisis puede escindirse, como se ha pretendido a través de diversos criterios, resoluciones y sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tal como se desarrollará más adelante.

SEGUNDO. Una vez que he señalado el contexto en que fueron incorporadas estas disposiciones y, principalmente, el objeto que persiguieron, para efecto de exponer con mayor claridad por qué no puedo acompañar los argumentos a partir de los cuales se declaró infundado el procedimiento que motiva mi pronunciamiento, resulta relevante señalar que, a partir de 2008 en las distintas quejas presentadas ante el entonces Instituto Federal Electoral (en adelante IFE) en que se denunciaba la violación a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, dicha autoridad asumió la competencia para conocer de los hechos denunciados y, a partir de los mismos, pronunciarse respecto del fondo de las infracciones.

Un primer caso emblemático que me parece necesario resaltar y que sirve para evidenciar los criterios que se han establecido en relación al particular, es la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Sala Superior) recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-23/2010.

A través de la sentencia referida, la Sala Superior revocó la resolución emitida por el Consejo General del IFE, en la que luego de entrar al fondo de los hechos denunciados, declaró fundado el procedimiento especial sancionador incoado en contra del C. J. Guadalupe Jaimes Valladares, otrora Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Apatzingán, Michoacán —relacionado con el número de expediente SCG/PE/JRGM/JL/MICH/348/2009—, por la difusión de propaganda personalizada con motivo de la transmisión por radio de promocionales alusivos a su Segundo Informe de Gobierno, fuera del tiempo permitido, de conformidad con lo previsto en el artículo 228, párrafo 5 del COFIPE.

Sobre el particular, resolvió que el IFE omitiera pronunciarse sobre el fondo de la materia y, sin prejuzgar sobre la actualización de la infracción relativa a la difusión de propaganda personalizada, determinara a qué autoridad correspondía pronunciarse al respecto y, en consecuencia, le remitiera el expediente. En este sentido, la mayoría de los integrantes de la Sala Superior consideraron que:

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL

“[...Los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional] tienen validez material diversa, pues rigen en distintas materias, tales como electoral, administrativa o penal, en órdenes igualmente distintos como el federal o el estatal, entre otras; por ende, la aplicación de dichos mandatos constitucionales corresponde a las autoridades federales, estatales o del Distrito Federal.

De este modo, la vulneración de los mandamientos y prohibiciones contenidas en tal precepto puede dar lugar a la comisión de diversas infracciones por la vulneración simultánea de diversas normas, en cuyo caso, según los ámbitos de competencia de que se traten, así como de las atribuciones de las autoridades a quienes corresponda su aplicación.

Esta intelección es conforme con lo que expresamente dispone el último párrafo del artículo 134 constitucional (párrafo noveno), al indicar que en los respectivos ámbitos de aplicación, las leyes deben garantizar el cumplimiento de los deberes establecidos en esa disposición, con lo cual es dable entender que la aplicación de la misma no es una cuestión reservada exclusivamente al ámbito federal, ni mucho menos a un órgano en específico.

El Instituto Federal Electoral es competente para conocer de las conductas que puedan incidir en los procesos electorales federales, vinculadas con los párrafos séptimo y octavo del artículo antes citado, respecto de los cuales tiene asignada la función estatal electoral. [...]

Lo anterior porque dicho Instituto no es el único órgano que tiene competencia para conocer de las cuestiones electorales, sino que éstas por lo que atañe a los Estados o al Distrito Federal se encomienda a las autoridades locales instituidas para ese efecto. [...]

Acorde con lo anterior, es posible asentar algunas reglas o bases generales sobre la competencia:

1. El Instituto Federal Electoral sólo conocerá de las conductas que se estimen infractoras de lo previsto en los párrafos antepenúltimo y penúltimo del artículo 134 de la Constitución, por propaganda de los poderes públicos, los órganos de gobierno de los tres niveles, los órganos autónomos, dependencias y entidades de la

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL

administración pública o cualquier otro ente público y de los servidores públicos, **que incida o pueda incidir en un proceso electoral federal.**

2. Las **infracciones deberán referirse directamente o indirectamente, inmediata o mediatamente, a los procesos electorales federales** por sí solos, o bien, cuando concurren con elecciones locales y siempre que por la continencia de la causa resulte jurídicamente imposible dividir la materia de la queja.

3. **Podrá ser materia de conocimiento en los procedimientos respectivos** cualquier clase de **propaganda política, política-electoral o institucional** que **vulnere** alguno de los principios y valores tutelados en el artículo 134 de la Constitución, a saber: **la imparcialidad o la equidad** en la competencia entre partidos políticos o en los procesos electorales federales.

[... 4.] Cuando exista alguna **infracción a las reglas establecidas para la asignación de tiempos y difusión de propaganda en radio y en televisión, de los tiempos que en dichos medios corresponden al Estado**, porque respecto de esta materia se ha otorgado competencia exclusiva al Instituto Federal Electoral **con independencia de la elección de que se trate (federal o local)** [...]

[5.] Cuando el Instituto Federal Electoral celebre convenios con las autoridades electorales locales, para organizar las elecciones de los Estados o del Distrito Federal, porque en este supuesto, las funciones serán ejercidas por aquél, en la inteligencia de que se deberá atender a la legislación aplicable y al contenido y alcances del propio convenio.

[...] No pasa inadvertido para esta Sala Superior que la infracción que se consideró demostrada fue la que resulta de relacionar el artículo 134 constitucional, párrafo octavo, con el 228, apartado 5, del [COFIPE], pero esto no incide en el régimen competencial antes precisado [...]

Luego, **no es materia de debate el ámbito de aplicación del apartado 5 del citado numeral 228, basta con atender a la competencia del Instituto Federal Electoral** para conocer y resolver sobre la denuncia de origen, a partir del planteamiento específico que motivó la instauración del procedimiento especial sancionador, el cual versó sobre la trasgresión de esa norma, pero únicamente en cuanto a la difusión de

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL**

informes fuera de los plazos señalados, concretamente, el de siete días previos a su rendición, para arribar a la conclusión antes indicada, esto es, la incompetencia del citado órgano administrativo.” (Resaltados fuera del original.)

Es mi convicción que el criterio impuesto por la Sala Superior en el caso referido, mismo que fue incorporado por el Consejo General del IFE en diversas resoluciones a partir de entonces, no tomó en consideración que a través de lo previsto en los artículos 134 y 41 constitucional, en el apartado A de la Base III, se estableció que el IFE era “autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales”.

Ese criterio, acotó el ámbito de competencia del IFE para conocer y resolver de infracciones al artículo 134 constitucional únicamente cuando éstas incidan en procesos electorales federales, sin precisar qué ocurrirá cuando el motivo de la denuncia versara —como ocurría en ese caso— sobre propaganda que aparece en radio y televisión.

Si bien este criterio fue sostenido recurrentemente tanto por el IFE como por la Sala Superior, el mismo se ha ido modificando. Basta hacer un pequeño recuento para dar cuenta de ello. Primero, como he referido, el IFE asumía competencia para investigar y determinar las infracciones relacionadas con la violación al principio de imparcialidad y la prohibición de hacer un uso parcial de recursos públicos y difundir propaganda personalizada.

A partir del caso del otrora Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Apatzingán ya referido, tanto el Consejo General como la Sala Superior asumieron que la competencia de esta autoridad se actualizaba cuando la presunta violación al principio de imparcialidad y la difusión de la propaganda con elementos de promoción personalizada se refería directamente o indirectamente, inmediata o mediatamente, a los procesos electorales federales.

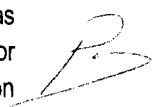
Posteriormente, la Sala Superior emitió una serie de sentencias en las que amplió el ámbito de competencia referido. A partir de un nuevo criterio, se determinó que el IFE era competente para conocer de estas infracciones cuando el medio de difusión de la propaganda denunciada era la radio o televisión, con independencia de si dicha propaganda se refería a procesos electorales federales o locales. Esta determinación tuvo como sustento el hecho de que la reforma constitucional y legal 2007-2008 en materia local estableció que el IFE era la autoridad única para la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL**

Con motivo de nuevos pronunciamientos, a los criterios referidos para determinar la competencia del IFE se sumó otro elemento, la Sala Superior emitió un conjunto de sentencias a través de las que estableció el criterio de que la violación al artículo 228, párrafo 5 del COFIPE constituía una infracción en sí misma, es decir, su actualización no guardaba relación con lo previsto en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

En acatamiento a este criterio el Consejo General emitió una serie de resoluciones en las que se escindió el estudio de las presuntas infracciones relacionadas con dichas disposiciones. Ello implicó que, en algunos casos, se asumiera competencia únicamente por lo que hace a la infracción del artículo 228, párrafo 5 del COFIPE y se determinará dar vista a autoridades electorales con competencia local por lo que hacía a la presunta infracción al artículo 134 constitucional, y en otros, se omitiera entrar al estudio de fondo de ambas infracciones.

A esta serie de interpretaciones se sumó un último elemento, a través de la ejecutoria recaída al recurso de apelación SUP-RAP-8/2014 y SUP-RAP-16/2014 acumulados, en la que la Sala Superior determinó que el Instituto Nacional Electoral tiene competencia para conocer de denuncias en las que se aduzca la difusión de propaganda relacionada con el informe de gobierno de un servidor público, fuera del territorio estatal donde ejerce su cargo, a través de medios de comunicación nacional, con un impacto nacional. 

La serie de criterios que he referido, son de particular relevancia por un hecho, aun cuando esta autoridad carece de facultades para imponer una sanción a servidores por la comisión de las infracciones objeto de estudio en este pronunciamiento, es la única autoridad facultada para pronunciarse al menos en el nivel federal, respecto de una violación a la normativa electoral.

En este sentido, si bien corresponde a otras autoridades pronunciarse respecto de las sanciones que deben imponerse derivado de las infracciones cometidas, las determinaciones que el Instituto emite al declarar fundados los procedimientos que se instauran en contra de servidores públicos, constituyen en sí mismas una sanción, en tanto que evidencian ante la opinión pública que su actuar es contrario a la naturaleza del encargo que desempeñan y, en este sentido, al interés público.

Partiendo del hecho de que el servicio público representa una responsabilidad de Estado y que quienes la tienen encomendada deben actuar con probidad y apego a la Constitución, el sólo hecho de que se determine su responsabilidad puede inhibir la reiteración de las conductas infractoras, es decir, cumple con uno de los objetos que persigue la imposición de una sanción.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL

Atendiendo a los razonamientos expuestos, es mi convicción que el Consejo General del actual Instituto Nacional Electoral está obligado a realizar una interpretación integral del conjunto de disposiciones que regulan el principio de imparcialidad a la luz de la importancia que tienen para garantizar que la competencia político-electoral se rija por el principio de equidad.

TERCERO. Finalmente, si bien las resoluciones y sentencias emitidas no visibilizan la totalidad de los diversos criterios que han sido establecidos para interpretar la aplicación de las prohibiciones establecidas en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución y la excepción prevista al párrafo octavo en el artículo 228, párrafo 5 del COFIPE, lo cierto es que evidencian que tanto el Consejo General de este Instituto como la Sala Superior han modificado sus criterios a lo largo del tiempo de la vigencia de dichos dispositivos.

Partiendo de esta reflexión y, tomando en consideración que la última reforma constitucional en materia electoral dejó intactas las disposiciones a que hago referencia, resulta evidente que aun cuando su interpretación ha sido motivo de determinaciones contradictorias, ello en modo alguno ha mermado la trascendencia que tiene para tutelar el principio de equidad que debe regir la competencia político-electoral. Tan es así, que el Constituyente determinó no reformar estas disposiciones.

Bajo esta perspectiva, entraré al análisis del caso concreto, relativo a declarar infundado el procedimiento administrativo sancionador ordinario incoado en contra de la C. Aleida Alavez Ruiz, Diputada de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por el presunto uso parcial de recursos públicos y la difusión de propaganda personalizada, en contravención de lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución, en relación con el artículo 228 numeral 5 del COFIPE, vigente al momento en que ocurrieron los hechos motivo de denuncia.

En este caso se denunció la promoción personalizada de la servidora pública, bajo el argumento de que difundió propaganda con la clara intención de posicionarse entre el electorado como aspirante a la Candidatura a Jefe Delegacional en Iztapalapa para el proceso electoral 2014-2015, a través de: *i)* tres espectaculares en distintos puntos de la Delegación Iztapalapa, del Distrito Federal, durante el mes de marzo del presente año¹; *ii)* carteles publicitarios donde se observa su nombre e imagen

¹Cuyo contenido es el siguiente: 1. "SOY IZTAPALAPA SUS DERECHOS SU IDENTIDAD.- OBTUVIMOS 140 MILLONES DE PESOS PARA IZTAPALAPA.- Los símbolos o logotipos de Facebook y twitter/aleidaalavez. ~www.aleidaalavez.com.mx.- Un sello impreso con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.- LXII LEGISLATURA.- CAMARA DE DIPUTADOS"; 2. "ALEIDA ALAVEZ, ETIQUETAMOS 450 MDP, PARA LA RED DE TRANSPORTE PÚBLICO DEL D.F.-SOY IZTAPALAPA, SUS DERECHOS SU IDENTIDAD, ALEIDA ALAVEZ", 1ER INFORME DE ACTIVIDADES LEGISLATIVAS.- www.aleidaalavez.com.mx" y; 3. "SOY

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL

en vagones de las líneas del metro 2, 5, 8, y 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro, durante el mes de febrero del presente año y, *iii*) las redes sociales conocidas públicamente como "Facebook" y "Twitter", durante el mes de marzo.

Con motivo de la queja referida, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General ordenó formarlos expedientes SCG/Q/SGRZ/CG/45/2014 y SCG/Q/SGRZ/CG/46/2014 y, posteriormente, su acumulación.

En el proyecto de resolución sometido a consideración del Consejo General de este Instituto, en primer término, se exponen los criterios establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de la competencia de este Instituto para conocer de presuntas infracciones al artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución.

Posteriormente, se establece que la metodología para estudiar una queja por presuntas violaciones a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, debe partir de lo siguiente: *i*) analizar si la propaganda denunciada incide o puede incidir en un proceso electoral federal o en un proceso local, de lo cual pudiera derivarse competencia para este Instituto o para alguna autoridad local en materia electoral; *ii*) establecer qué autoridad resulta competente para conocer de la misma (federal o local) y; *iii*) en caso de que se estime que la propaganda incide en un proceso electoral y, es competencia de esta autoridad, establecer si la conducta contraviene sólo del artículo 134 constitucional o también del artículo 228, párrafo 5, del COFIPE.

Partiendo del análisis referido, el proyecto sometido a consideración proponía declarar la improcedencia por incompetencia de este Instituto para conocer de la supuesta violación al artículo 134, párrafo séptimo y octavo de la Constitución, así como al artículo 228 del COFIPE, a partir de las consideraciones siguientes:

- i*) Al momento en que fue difundida la propaganda denunciada (a partir del 13 de marzo en la Delegación Iztapalapa y del 11 de marzo en las redes sociales ya referidas) el proceso electoral federal 2011-2012 había concluido y el relativo al 2014-2015 aún no daba inicio,**

IZTAPALA, SUS DERECHOS SU IDENTIDAD, ALEIDA ALAVEZ', 1ER INFORME DE ACTIVIDADES LEGISLATIVAS.- OBTUVIMOS 485 MILLONES DE PESOS PARA EL D.F. Los símbolos o logotipos de Facebook y Twitter/aleidaalavez, www.aleidaalavez.com.mx.- Un sello impreso con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos, LXII LEGISLATURA, CÁMARA DE DIPUTADOS".

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL

por lo que **no es posible advertir algún impacto** de modo directo o indirecto, mediato o inmediato **en algún proceso electoral federal**.

- ii)* Del análisis integral de las constancias que obran en autos, se advierte, por un lado, que la **denunciante aduce expresamente que los actos denunciados pudieran impactar en los comicios locales** que habrán de realizarse en esta ciudad (expresando incluso que la Diputada Federal denunciada busca posicionarse para la Jefatura Delegacional de Iztapalapa) y, por el otro, **no existe referencia en la propaganda denunciada que permita concluir la existencia de una relación o vínculo con algún proceso electoral federal**. En atención a lo anterior y, tomando en consideración que corresponde a la autoridad administrativa electoral de esta ciudad la organización de los comicios para la renovación de quienes se desempeñan como Jefes Delegacionales, cualquier controversia relacionada con tales elecciones, escapa al ámbito de competencia del Instituto Federal Electoral.

A partir del argumento referido anteriormente, se determina también la incompetencia por lo que hace a la presunta comisión de actos anticipados de campaña.

A estos argumentos, derivado de la discusión del proyecto en el Consejo General se determinó incorporar el criterio sostenido por la Sala Superior en la ejecutoría recaída al recurso de apelación SUP-RAP-8/2014 y SUP-RAP-16/2014 acumulados, a través del cual estableció que es competencia del Instituto Nacional Electoral el conocimiento de denuncias en las que se aduzca la difusión de propaganda relacionada con el informe de gobierno de un servidor público, **fuera del territorio estatal donde ejerce su cargo, a través de medios de comunicación nacional, con un impacto nacional**.

En relación a dicho criterio, en el proyecto se establece que en el presente si bien se denuncian la difusión de propaganda que implica promoción personalizada, lo cierto es que las conductas no encuadran en el supuesto establecido por la Sala dado que la propaganda denunciada no fue difundida fuera del ámbito geográfico donde el funcionario público ejerce su cargo, a través de medios de comunicación nacional, con un impacto nacional.

A partir de los razonamientos expuestos la resolución fue aprobada en lo general, por ocho votos a favor, entre ellos el mío y, en lo particular el Considerando 2 respecto de la declaración de

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL

incompetencia del Instituto Nacional Electoral por temporalidad, por siete votos a favor, y cuatro votos en contra, incluyendo el mío.

Como establecí en el preámbulo del presente voto concurrente **si bien me encuentro de acuerdo con la determinación de haber declarado la incompetencia del Consejo General de este Instituto para conocer del fondo de la denuncia presentada** en contra de la C. Aleida Alavez Ruiz, Diputada de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión **por la presunta difusión de propaganda personalizada y comisión de actos anticipados de campaña, no comparto los argumentos que la sostienen.**

Lo anterior, en atención a que los argumentos de la resolución **parten de dos elementos que no están contemplados constitucional y legalmente** y, en consecuencia, son contrarios a las prohibiciones absolutas de hacer un uso parcial de los recursos públicos y difundir propaganda personalizada: criterio de **temporalidad** (que los hechos denunciados hayan acontecido cuando se encuentra en curso un proceso electoral federal) y criterio **material o características de la propaganda** (que la propaganda denunciada contenga elementos que la relacionen con un proceso electoral federal).

Al respecto, como lo he establecido en los Considerados anteriores, es importante señalar que la redacción del párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, establece dos condiciones a la imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos: una temporal —**en todo tiempo**—, y otra material —**sin influir** en la equidad de la competencia.

Es decir, tal como se propuso en la iniciativa de reforma constitucional en materia electoral 2007-2008, las regulaciones a la propaganda electoral se establecieron **"tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales"**, por la necesidad de que **"los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral"**.

En ese sentido, contrario a lo que se pretende establecer en el proyecto, **el uso parcial de recursos públicos y la difusión de propaganda personalizada pueden ser objeto de análisis y pronunciamiento por parte de esta autoridad en todo momento**, dado que, pueden incidir o afectar el principio de equidad que debe regir la competencia político-electoral, estando o no relacionadas con un proceso electoral en específico.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL

Una vez expuesto lo anterior, aclaro que **la razón por la que acompañé la determinación de declarar la incompetencia**, atiende a que la queja en cuestión señala expresamente que **la denunciada difundió la propaganda con “la clara intención de posicionarse entre el electorado como aspirante a la Candidatura a Jefe Delegacional en Iztapalapa para el proceso electoral 2014 y 2015”**, así como al hecho de que **la propaganda denunciada fue difundida en el Distrito Federal**, es decir, en la entidad en que tendrán lugar los comicios que presuntamente podría afectar, de conformidad con la denuncia presentada.

En este sentido, es mi convicción que **para valorar la competencia de esta autoridad** para conocer de las infracciones denunciadas **resulta indispensable realizar un análisis integral tanto de los elementos de la queja, como del contexto en que tiene lugar la difusión de la propaganda denunciada.**

En tal virtud, considero que **la incompetencia de esta autoridad debió determinarse en atención a que corresponde a la autoridad administrativa electoral local vigilar el principio de equidad del proceso electoral que presuntamente puede afectar la propaganda denunciada**, así como investigar la presunta comisión de actos anticipados de campaña en relación con dicha contienda.

Termino esta reflexión señalando que la reciente reforma político-electoral abre la oportunidad de abordar el análisis de quejas relacionadas con las infracciones señaladas desde una perspectiva diversa, dadas las nuevas facultades de este Instituto Nacional Electoral en relación con la organización de comicios a nivel local.

En este sentido, cobra particular relevancia tomar en consideración la historia político electoral de nuestro país y, particularmente, el objeto que persigue el principio de imparcialidad establecido constitucionalmente.

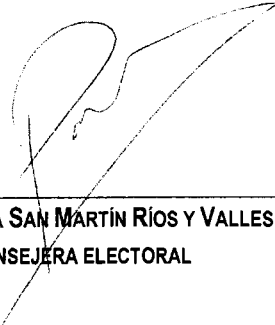
En virtud de las razones anteriormente expuestas y fundadas, emito el presente **VOTO CONCURRENTE** respecto de la resolución emitida en relación con el punto 2.1 del orden del día de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el 21 de mayo de 2014, pues si bien comparto el sentido de la resolución en cuestión, estoy en contra de los argumentos sostenidos por la mayoría de las y los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral para declarar infundado el procedimiento administrativo sancionador ordinario — identificado con el expediente SCG/Q/SGRZ/CG/45/2014 y su acumulado SCG/Q/SGRZ/CG/46/2014— incoado en contra de la C. Aleida Alavez Ruiz, Diputada de la LXII

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN
CONSEJERA ELECTORAL**

Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por el presunto uso parcial de recursos públicos y la difusión de propaganda personalizada, en contravención de lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución, en relación con el artículo 228 numeral 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante COFIPE) vigente al momento en que ocurrieron los hechos motivo de denuncia y esta autoridad tomó la determinación en cuestión.

ATENTAMENTE



**LIC. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**