

## **QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE HUMBERTO LÓPEZ PORTILLO BASAVE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Jorge Humberto López Portillo Basave, diputado de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en uso de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 39 numeral 3, 40 numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter al pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

### **Exposición de Motivos**

El proceso de transición democrática implantado en nuestro país requiere que toda modificación constitucional, como legales en materia electoral, rijan los principios de un estado democrático, por ello en el 2007 se modificaron las normas constitucionales en materia electoral, incluyendo entre otros puntos, nuevas disposiciones para los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno.

En ese tenor, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, otorga a todos los servidores públicos e incluso a los legisladores, la obligación de informar a la ciudadanía las acciones que como representantes del pueblo, este derecho les otorga la posibilidad de difundir por cualquier medio de comunicación un informe anual de labores o de gestión, siempre y cuando esa difusión sea una vez al año en estaciones de cobertura regional, correspondiente al ámbito geográfico de cada servidor público, además de no exceder de los siete días anteriores ni cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe de labores o gestión, además no tiene que aludir fines electorales ni se realice dentro del periodo de campaña electoral alguna.

Este nuevo régimen de responsabilidad de los servidores públicos, prohíbe que atenten contra la equidad electoral, igualmente regule que la comunicación del gobierno sea objetiva, informativa y educativa, pero distinta a la propaganda electoral, para evitar que los servidores públicos promuevan su imagen o la de su partido con el erario público.

Con estas medidas coercitivas, se regula el mal manejo de recursos públicos en la promoción personal de servidores públicos, normando la equidad en la competencia electoral, para dar respuesta a la problemática que enfrenta la democracia como es, el uso desmedido del dinero en los medios de comunicación.

De ese modo la legislación electoral permite a los tres niveles de gobierno tanto vertical como horizontal, que todos los servidores públicos rindan un informe anual de labores o gestión, siempre que la difusión sea una vez al año empleando la radio o televisión dentro del ámbito geográfico del servidor público, no exceder de los siete días anteriores ni cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, regulando la propaganda gubernamental pagada con el erario público para que sea de carácter institucional, así como impedir promover la imagen personal de los servidores públicos o la de sus partidos.

En ese sentido el artículo 228 párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales preceptúa, “para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, el informe anual de labores o de 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 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.”

Aun que si bien es cierto, contempla una excepción en la que se pueden difundir los mensajes en medios de comunicación social sólo en el caso del informe anual, pero con sus limitaciones una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional en el lugar donde desempeñan el cargo público, se especifica una temporalidad, además y lo fundamental, esta difusión no debe tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campañas electorales.

Podemos precisar que esta reforma se planteó en dos aspectos: consistente en suspender la difusión de propaganda electoral en medios de comunicación social, con sus respectivas excepciones, desde el inicio de las campañas electorales hasta la conclusión de la jornada electoral, así como hacer prevalecer el principio de imparcialidad de los servidores públicos, prohibiendo, en la propaganda gubernamental, la inclusión de nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público, enfatizando el carácter institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social de esta propaganda.

Evidentemente estas reformas fueron trascendentales, sin embargo la reformas constitucionales como legales no fueron eficaces para poder regular la publicidad de los informes de labores o de gestiones, incluso podemos decir restrictivas en cuando al tiempo de la publicidad como el material a difundir, así como precisar cuándo es el día que se debe rendir el informe, para evitar hacerlo en periodo de campañas electorales.

En tal sentido el propósito de la presente iniciativa es reformar el artículo 228 del párrafo 5, para regular la publicidad de la propaganda especificando el contenido de los informes de labores como los de gestión de acuerdo a la actividad o gestión desempeñada, tanto en radio, televisión, promocionales de difusión en cualquier medio de comunicación que se empleé, los tiempos de publicidad de la propaganda, así como precisar que día deben rendir el informe de labores o de gestión, sujetos, contenido informativo, temporalidad y finalidad.

Lo anterior, debido a que la reforma ha permitido interpretaciones subjetivas por parte del Instituto Federal Electoral como del Poder Judicial en materia electoral, incluso la autoridad electoral ha reglamentado y el Tribunal Electoral sancionado equívocamente, desvirtuando el contenido constitucional del artículo 134, que preceptúa las modalidades y prohibiciones de la propaganda electoral como gubernamental, e incluso haciendo nugatoria lo consagrado en el párrafo 5 del artículo 228 de la normatividad electoral.

Es necesario precisar que los ciudadanos tienen el derecho inherente de saber no sólo el nombre de sus gobernantes, sino también lo que hacen, independientemente de encontrarse regulado constitucionalmente como legal en la Ley de Transparencia y el Acceso a la Información Pública, como garantía constitucional de sus derechos y obligaciones.

Partiendo de esa premisa de la información de las actividades desempeñadas, es importante precisar que independientemente de la valoración que se haga sobre esta materia, el hecho jurídico como constitucional es que la Constitución conjuga las normas tanto para la propaganda electoral como la gubernamental, esta última para todos los servidores públicos de los tres Poderes de la Unión tanto vertical como horizontal, teniendo un papel fundamental el Poder Legislativo, por tener una particularidad como servidor público, de esta manera el marco constitucional como la legislación electoral preceptúan la propaganda política y gubernamental en la cual se encuentran inversos estos servidores públicos.

Ahora bien, la propaganda política se contextualiza dentro del artículo 41 constitucional, en el apartado A de su base III, que regula las actividades de los partidos políticos, resumiéndole en tres puntos básicos, tienen acceso y uso permanente de los medios de comunicación social, le corresponde en exclusiva al IFE la administración de los tiempos de radio y televisión, empleando los criterios consagrados por la Carta Magna, asimismo los partidos políticos no pueden contratar o adquirir, por sí o a través de terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

De igual manera, la propaganda gubernamental se consagra en los artículos 134 y 41 base III apartado C de la norma suprema, marco institucional que regula la propaganda de las instituciones gubernamentales como de los servidores públicos de los tres Poderes de la Unión, para evitar que ésta se utilice con fines electorales,

disposiciones que se concretan, en que la propaganda gubernamental pagada con recursos del estado debe ser de carácter institucional sin promover la imagen personal de los servidores públicos, ni de ningún partido político, respecto de la propaganda difundida en cualquier modalidad de comunicación social de los tres poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias como entidades de la administración pública como cualquier otro ente de los tres órdenes, comprendiendo como carácter institucional el de fines informativos, educativos, orientación social, o de gestión en el caso de los legisladores como servidores públicos, consecuentemente la propaganda gubernamental no puede incluir nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de los servidores públicos.

Para efectos de lo anterior, se colige que la reglamentación general de la norma fundamental, debe plasmarse en la norma electoral que en el artículo 228 regula el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos limitando que los mensajes se difundan en medios de comunicación social una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público, no excedan de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe difusión que no debe tener fines electorales ni se realice dentro del periodo de campaña electoral.

En ese sentido, las restricciones constitucionales como electorales en materia de propaganda gubernamental, deben interpretarse como la regulación que establece las modalidades, limitaciones y condiciones para que los servidores públicos difundan mensajes en los medios de comunicación social.

Como preámbulo podemos mencionar que lo preceptuado en el artículo 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) es preciso al reglamentar la norma constitucional en materia electoral, al preceptuar las modalidades como restricciones del informe anual de labores y de gestiones, concernientes a los tres Poderes de la Unión en su conjunto, a través de los representantes de cada poder.

De esta manera podemos decir que el Poder Judicial para rendir su informe de labores lo hará por medio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como máximo órgano, nunca por separado los jueces, o magistrados, asimismo al Ejecutivo le corresponderá informar de las tareas desempeñadas por cada una de sus subordinados siendo éste el encargado de difundir el informe, esto será igual en cada la entidades federativas.

Ahora por lo que respecta al Poder Legislativo, corresponde al Congreso de la Unión, en donde se reúnen las dos Cámaras, el rendir el informe de labores de los congresistas como servidores públicos, ya que estos no legislan para sus representantes o estados, sino para todo el pueblo, además que existen congresistas de representación proporcional que no tienen un distrito o demarcación en particular, distinto a los de mayoría relativa que sí tiene un distrito en específico o estado, por tanto los de representación proporcional al no tener un distrito o estado, podría decirse que están haciendo propaganda electoral porque a quién informan si nadie votó por ellos, asimismo habría un desventaja entre los senadores porque tienen que rendir su informe en todo el estado, en cambio los diputados lo tienen que hacer en su distrito o demarcación, lo que rompe con los principios de equidad e imparcialidad electoral.

Los senadores sí emplearían la radio y la televisión a nivel estatal sin ninguna violación constitucional ni jurídica electoral, en cambio los diputados sólo tienen que hacerlo en su distrito o demarcación, considerando que en los municipios no existe una televisora, de publicitarse en todo el estado infringen las normas electorales.

Por tanto tendrá que ser el Congreso de la Unión el que rinda el informe de labores, pero falta el de gestión, que es de aclarar no es la actividad de los congresistas el gestionar, sería el informe que deben rendir los legisladores en sus respectivas de marcaciones pero sólo los de mayoría relativa.

Es de puntualizar que la evolución que ha tenido la materia electoral en los últimos veinte años ha sido notable, aunque en el caso de los informe de labores y de gestión por su complejidad permite interpretaciones subjetivas por parte de los órganos encargados de cumplir las normas como de aplicarlas, como es el caso de los legisladores al rendir su informe se incluyen nombres, imágenes, voces o símbolos, lo cual implica una promoción similar a la de una campaña electoral, difunden imagen en los medios de comunicación de su partido, así como la pretensión del Instituto Federal Electoral de regular el artículo 134 constitucional que establece las modalidades y prohibiciones

de la propaganda gubernamental de cualquier servidor público, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejercer el control constitucional de las leyes, por tanto es necesario precisar reglas específicas.

En tal circunstancia, debemos diferenciar entre la promoción individual de la propaganda electoral así como la propaganda gubernamental consistente en el informe puntual de actividades o de gestión de todos los servidores públicos, en la propaganda individual consiste en el lanzamiento de mensajes que pretenden influir tanto en el sistema de valores de la población como en su conducta, respecto de la propaganda gubernamental se refiere a que todos los servidores públicos incluso los legisladores rindan informe a la ciudadanía de tipo institucional.

Toda vez que bajo la protección de lo preceptuado por la norma electoral no existe violación alguna, puesto que tal ordenamiento dispone que los “informes anuales de labores” de los servidores públicos no serán considerados como propaganda, con las limitaciones que señala el mismo ordenamiento, sin embargo se hace caso omiso de lo ordenado en el artículo 134 constitucional el cual es categórico al decir que en “...en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”, es decir, se trata de una prohibición absoluta, que no acepta excepciones.

Actualmente, en la práctica, los informes de labores como de gestión que rinden promocionalmente los legisladores, transgreden lo ordenado por el artículo 134 de la norma fundamental, regulado por el artículo 228 de la legislación electoral, al incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, incluso en días previos a las campañas electorales, esto debido a que omiten hacer una interpretación sistemática como teleológica tanto de la norma constitucional como reglamentaria electoral, toda vez que la interpretación debe ser integral.

Es de señalar que ni el ordenamiento electoral ni la Ley Orgánica del Congreso establece una forma, mecanismo o procedimiento específico de información, a pesar de eso no debe constituir un impedimento para hacerlo, por el contrario la difusión de la actividad legislativa, se puede llevar a cabo mediante diversas formas, entre otras, mediante la colocación en los medios electrónicos de promocionales que destaquen las funciones desempeñadas en el encargo legislativo a favor de la ciudadanía.

Indudablemente ante tales circunstancias es necesaria una regulación en lo tocante con la propaganda gubernamental de los servidores públicos precisando en la legislación electoral los lineamientos como mecanismo a seguir para rendir los informes de labores o de gestión.

Esta condición exige la creación de reglas precisas que distingan a detalle los distintos ámbitos de competencias, el tipo de autoridades que concurran a su aplicación y las sanciones que correspondan a cada conducta para evitar interpretaciones subjetivas por parte del poder judicial en materia electoral como órgano electoral, por tanto es necesario establecer disposiciones específicas para hacer efectiva la reforma constitucional electoral.

En ese orden de ideas, para el caso de los informes de labores y de gestión que deben de rendir los legisladores con base en lo obligado en el artículo 134 de la norma constitucional en correlación con el artículo 228 de la legislación electoral en materia de propaganda gubernamental, para que los mensajes emitidos por los congresistas no constituyan propaganda electoral, además de los límites consagrados de ser un informe anual de labores o de gestión del servidor público, será una vez al año, la difusión de los mensajes se limitará dentro de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe, difundir en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público, sin que tenga fines electorales ni se realice dentro del periodo de campaña electoral.

Es necesario que las obligaciones anteriores deben adecuarse a los siguientes mecanismos, la contratación de los promocionales en cualquier forma de comunicación debe hacerse exclusivamente por conducto del Congreso de la Unión a través de sus respectivas Cámaras para tener un carácter institucional con fines informativos, identificarse con la actividad sustantiva del Congreso, lo cual significa que será a cargo del erario público, asimismo el contenido informativo será el desempeño de la actividad legislativa haciendo mención de las iniciativas propuesta, el proceso legislativo en que se encuentran así como los dictámenes aprobados, los trabajos en comisiones, incluso

la votación emitida en pleno respecto de la aprobación, el tiempo de su duración será de 15 días anteriores y 7 posteriores a la fecha en que se rinda el informe, considerando que el tiempo actual es limitado para dar a conocer el trabajo de legislativo como de gestión, por tanto es necesario extender la temporalidad de la difusión, la difusión se limitara una vez al año el día en que el servidor público rindió la protesta al cargo, toda vez que en ese periodo no hay campañas ni procesos electorales en sus estados, con la finalidad que la difusión de los informes de labores o de gestión de los promocionales no tengan fines electorales, asimismo no deberá incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público para evitar violentar el sentido de la restricción constitucional, la cobertura en radio y televisión no será a nivel nacional sino local en las respectivas áreas geográficas de los legisladores.

No obstante que la reforma fue eficiente para garantizar la equidad e imparcialidad para que los servidores públicos promocionaran sus informes de laborales o de gestión, su efectividad quedó en tela de juicio al prestarse a interpretaciones subjetivas por parte de las autoridades electorales, prevaleciendo las del poder judicial en materia electoral, resoluciones inciertas como contradictorias, lo anterior nos debe hacer reflexionar sobre la eficacia del régimen de sanciones que el sistema electoral prescribe.

Por tal motivo es necesario implementar coherencia a las medidas coercitivas para lograr la eficacia y poder aplicar las infracciones a lo preceptuado en la norma electoral a quienes violen la norma constitucional como la legislación electoral.

En tal sentido, el artículo 347 de Código Electoral contempla en su inciso d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución, se aprecia la limitación para la autoridad electoral al restringir intervención sólo durante los proceso electorales, en tal sentido considerando que la propaganda de los servidores públicos puede generarse en cualquier momento, se tiene que facultar a la autoridad electoral a tener competencia para conocer en todo momento propaganda contraria a la norma constitucional como a la legislación electoral. De igual manera, con los demás artículos para normar la propaganda gubernamental

Con esta reforma la Constitución diferencia claramente entre los servidores públicos, que están regulados por el artículo 134 como la propaganda que difunden la cual debe tener carácter institucional e informativo, incluso aquella que se difunda con motivo de los informes de labores en los cuales se permite, por excepción, que se haga referencia a las personas concretas, los partidos políticos como los particulares los regula el artículo 41 base III inciso A, toda la difusión de propaganda en radio y televisión debe ser administrada en exclusiva por el IFE, para los particulares la Constitución tiene una prohibición absoluta y es que ninguna persona física o moral puede contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor ni en contra de partidos políticos o candidatos a cargos de elección popular, respecto de la propaganda electoral el artículo 228 en su párrafo quinto establece los lineamientos como mecanismos a los que se deben adecuar.

Es nuestro deber legislativo atemperar los cambios que se presentan para garantizar la seguridad de todos los mexicanos, tomando en cuenta que la Constitución es el equilibrio de nuestro sistema político, por ello la necesidad de regular la propaganda electoral, como la propaganda gubernamental y garantizar equidad en las contiendas electorales.

Finalmente esta reforma transparenta la propaganda gubernamental de los tres niveles de gobierno dirigida a todos los servidores públicos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, las dependencias, así como a todas las entidades de la administración pública federal, para conservar la legitimidad como principal fuente de derecho, para responder al dinamismo inherente, en su adecuación constante justifica su validez.

De lo antes expuesto y en uso de las atribuciones citadas en el proemio de este documento, someto a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el artículo 52; el párrafo 5 del artículo 228; el inciso g) artículo 344; el inciso b) del artículo 345; el inciso d) del artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Artículo 52**

1. El Consejo General, a propuesta motivada y fundada de la Comisión de Quejas y Denuncias, podrá ordenar la suspensión inmediata de cualquier propaganda política, electoral o gubernamental en radio o televisión que resulte violatoria de este código; lo anterior, sin perjuicio de las demás sanciones que deban aplicarse a los infractores. En estos casos el Consejo General deberá cumplir los requisitos y observar los procedimientos establecidos en el capítulo cuarto, título primero, del libro séptimo de este código.

**Artículo 228.**

...

...

...

...

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

a) La contratación de los promocionales en cualquier forma de comunicación será exclusivamente por conducto del Congreso de la Unión a través de sus respectivas Cámaras;

b) El informe contendrá el desempeño de la actividad legislativa o de los legisladores haciendo mención de las iniciativas presentadas, del proceso legislativo en que se encuentran, de los dictámenes aprobados, de los trabajos en las comisiones, incluso de la votación emitida en la aprobación de los dictámenes, minutas y foros, y las gestiones realizadas.

c) El tiempo no exceda de los 15 días anteriores y 7 posteriores a la fecha en que se rinda el informe;

d) La difusión se limitará una vez al año el día en que el servidor público rindió la protesta de ley del cargo, sin que se realice dentro del periodo de precampaña o campaña electoral;

e) Los informes no incluirán nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público;

f) La cobertura en radio y televisión no será a nivel nacional sino local en sus respectivas áreas geográficas de los legisladores.

**Artículo 344.**

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular al presente código

...

...

...

...

...

...

g) Cuando se rindan los informes de labores o de gestión se contravenga lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución y el artículo 228 del presente código.

#### **Artículo 345.**

1.

...

b) Contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales en la propaganda gubernamental, para 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;

#### **Artículo 347.**

...

...

...

...

d) La difusión de propaganda en todo tiempo, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución y el artículo 228 del presente código;

#### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de noviembre de 2010

Diputado Jorge Humberto López-Portillo Basave  
(rúbrica)