

DIP. ANTONIO DE JESÚS MADRIZ ESTRADA.

PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA

H. CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

LXXIV LEGISLATURA

P R E S E N T E.



Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 36 fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 234 y 235 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, me permito presentar la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona tres párrafos al artículo 169 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, de acuerdo con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el Código Electoral de Michoacán existen vacíos legales que han sido aprovechados por algunos servidores y servidoras públicas, mismas que haciendo uso de estrategias o acciones engañosas promueven su imagen bajo la complacencia de algunas autoridades, ante la ausencia de lineamientos que permitan sancionar o inhibir estas conductas. La recurrente acción de promover la imagen a costa del erario público, en un país como México y en estado como Michoacán, donde existe una ciudadanía lastimada y desconfiada de la clase política, solo agudiza la de por sí opinión negativa que se tienen de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y los ayuntamientos, principalmente.

La presencia servidoras y servidores públicos aspirantes a distintos cargos de elección popular que buscan perpetuar su carrera política a través de la promoción de entrega de despensas u otros materiales sanitarios y médicos, en sus redes sociales, se ha convertido en una práctica cotidiana que va en detrimento no solo de la democracia de nuestro sistema político, sino que impacta en la sensación y percepción ciudadana de que existe una actuación dolosa, antiética y alevosa de estos, con el uso de recursos para beneficio personal, que bien podría configurarse en un hecho de corrupción.

La distribución de despensas en plena pandemia del Covid-19 con logotipos bien identificados con algún personaje político, o bien, la generación de fideicomisos en pleno terremoto del 2017 en nuestro país, son muestras claras de como el oportunismo político deja en la indefensión a los ciudadanos. Las crisis, siempre son

un campo fértil, para que los oportunistas políticos aparezcan, ante las necesidades no satisfechas de los ciudadanos, en consecuencia aprovechar para beneficio personal o con miras a obtener capital político, pero también evidencian la vulnerabilidad de los instrumentos jurídicos y los vacíos existentes en la legislación existente que impiden sancionar a quienes actúen en tales circunstancias, de ahí la urgencia de reformar la ley electoral existente, para sancionar a quienes actúen de manera premeditada y alevosa en estas circunstancias.

En el 2007, ocurrió una de las más importantes reformas a la Constitución del país, fue al artículo 134 que tuvo como propósito establecer la obligación de los servidores públicos de federación, estados y municipios de aplicar con imparcialidad los recursos que estaban bajo su responsabilidad, para que no influyera en la competencia electoral, así como evitar propaganda gubernamental a través de cualquier medio para su difusión que fuera personalizada, es decir que incluyera nombres voces o símbolos que lo promuevan, de esta manera se evitaba que los funcionarios públicos utilizarán su posición para influir en la voluntad ciudadana.

Pero además en la exposición de motivos del dictamen que sustenta la reforma del 2007 destacaba el reconocimiento de la Constitución a los derechos y garantías individuales, mismas que se aclaraba no son para las autoridades, por lo tanto las mismas no podían ser invocadas como justificación o defensa de sus actos, considerando a la libertad de expresión como una garantía individual, por lo que los poderes públicos no están protegidos por la Constitución, son las personas los que protege frente a los abusos del poder público¹.

“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”².

De esta manera, el artículo 134 constitucional además de garantizar principios como la equidad la imparcialidad y la legalidad en los procesos electorales, prohíbe conductas de servidores públicos tendientes a cometer actos de corrupción y que puedan incidir en el electorado. Pese a la reforma política para generar un escenario más equitativo y erradicar el disfrazar la publicidad política,

¹AMLO, los servidores de la nación y el límite a la promoción personalizada de los funcionarios públicos, Cintia Campos Garmendia, AGOSTO 27, 2019, Nexos, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=10129>.

² Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador, Expediente: Sup-Rep-163/2018
Recurrente: Partido Revolucionario Institucional, Autoridad Responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

las condiciones estructurales del sistema político mexicano rebasan la cuestión electoral y su marco regulatorio, lo que en ocasiones impide hacer cumplir este marco regulatorio, a esto se suma que dicho precepto constitucional no cuenta con una ley reglamentaria.

Así los candidatos a puestos de elección popular y los funcionarios públicos han recurrido cada vez más a esta forma de promoción, pero aún no se han aplicado sanciones suficientes que desincentiven estas prácticas. Asimismo, las investigaciones académicas que existen alrededor de esta forma de promoción son pocas, pese a ello en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya se ha manifestado y ha establecido la naturaleza de los poderes públicos como un elemento relevante para observar si sus conductas pueden generar un riesgo de inequidad.

“Esta Sala Superior ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores, como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada servidor público. En consecuencia, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público”³.

En este mismo tenor ha establecido que no toda propaganda institucional que utilice el nombre la voz imagen de un servidor público puede ser considerada como infractora del artículo 134, pero para ello se debe analizar el impacto de cada uno de los elementos que se contienen, y al respecto, la Sala Superior del TEPJF en los SUP-REP-3/2015 y SUP-REP-5/2015, determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
- Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;
- La propaganda difundida por los servidores públicos no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público;

³ Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador, Expediente: Sup-Rep-163/2018
Recurrente: Partido Revolucionario Institucional, Autoridad Responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión;
- Prevé que todo servidor público tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos;
- Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, internet, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros..

De igual manera y de acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de los servidores públicos, son los siguientes:

- Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;
- Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
- Temporal. Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

Recientemente la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral tuvo conocimiento sobre el uso del nombre del presidente de la República en la indumentaria y discursos de los servidores públicos denominados "servidores de la nación", se alegó la probable violación al artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución, la Comisión de Quejas y Denuncias dictó medidas cautelares, bajo la figura de tutela preventiva, a efecto de ordenar la suspensión inmediata del uso del nombre de Andrés Manuel López Obrador, en la indumentaria y accesorios (chalecos, gorras, mochilas, gafetes y cualquier otra) utilizados por los servidores públicos o personas que participen en levantamiento de censos o entrega de beneficios de programas sociales. Aunque no existía un proceso electoral, la misma comisión señaló que no implica, que no se está ante una posible promoción personalizada del servidor público, le pudiera generar un beneficio o interés que pueda tener relevancia en cuestiones electorales, así lo refiere Cintia Campos Garmendia. Directora de Procedimientos Especiales Sancionadores del INE.

"Todo programa, política pública u obra gubernamental está sujeto a límites y restricciones jurídicos, particularmente a dos: a) en cuanto a la temporalidad de la propaganda utilizada para su difusión y b) en cuanto a la neutralidad de su contenido. Estas restricciones, tutelan o protegen que los recursos públicos y los medios de comunicación se utilicen con imparcialidad, por lo que la referencia directa y constante a un funcionario público como responsable directo de la entrega de dichos programas, pudiera infringir los principios antes referidos"⁴.

Por ello consideramos pertinente proponer como Comité de Participación Ciudadana ante este Poder Soberano, la propuesta de reforma al artículo 169 del Código Electoral del Estado de Michoacán, para quedar de la siguiente manera:

CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

⁴ AMLO, los servidores de la nación y el límite a la promoción personalizada de los funcionarios públicos, Cintia Campos Garmendia, AGOSTO 27, 2019, Nexos, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=10129>.

Legislación vigente	Propuesta de reforma
<p>PROPAGANDA ELECTORAL</p> <p>ARTÍCULO 169. Los partidos políticos gozarán de libertad para realizar propaganda a favor de sus candidatos, programas y plataformas, la que deberán respetar mutuamente...</p>	<p>PROPAGANDA ELECTORAL</p> <p>ARTÍCULO 169. Los partidos políticos gozarán de libertad para realizar propaganda a favor de sus candidatos, programas y plataformas, la que deberán respetar mutuamente....</p> <p>Queda prohibida la promoción personalizada de los servidores públicos seis meses antes del inicio del proceso electoral, cualquier acción efectuada por estos, no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen su promoción personalizada, cualquiera que sea el medio para su difusión.</p> <p>La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional.</p> <p>En situaciones de crisis derivadas de desastres naturales, sequías o crisis sanitarias, los apoyos o recursos que se entreguen con recursos públicos son de carácter institucional y no personal.</p>

Ante los hechos señalados con antelación, el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Michoacán, propone ante este poder aprobar la siguiente reforma que busca sancionar todas aquellas conductas que resultan violatorias de lo establecido en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes o entes públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social,

y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por lo antes expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta Soberanía, el siguiente Proyecto de:

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO: Se reforma y se adiciona tres párrafos al artículo 169 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo para quedar de la siguiente manera:

PROPAGANDA ELECTORAL

ARTÍCULO 169. Los partidos políticos gozarán de libertad para realizar propaganda a favor de sus candidatos, programas y plataformas, la que deberán respetar mutuamente....

Queda prohibida la promoción personalizada de los servidores públicos seis meses antes del inicio del proceso electoral, cualquier acción efectuada por estos, no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen su promoción personalizada, cualquiera que sea el medio para su difusión.

La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional.

En situaciones de crisis derivadas de desastres naturales, sequías o crisis sanitarias, los apoyos o recursos que se entreguen con recursos públicos son de carácter institucional y no personal...

TRANSITORIOS

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

Palacio del Poder Legislativo, junio del 2020

Mtra. Elvia Higuera Pérez

Presidenta del Comité de Participación Ciudadana

Mtra. Elizabeth Vázquez Bernal

Integrante del Comité de Participación Ciudadana

Mtra. Rosmi Berenice Bonilla Ureña

Integrante del Comité de Participación Ciudadana

Dr. César Arturo Sereno Marín

Integrante del Comité de Participación Ciudadana