

En la sesión extraordinaria efectuada el once de mayo de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, emitió el siguiente:

Acuerdo mediante el cual se da respuesta a la consulta formulada por el maestro Enrique Ayala Negrete, Director General del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

ANTECEDENTES:

Antecedente de consulta

I. En la sesión extraordinaria del veintisiete de abril de dos mil quince, mediante acuerdo CGIEEG/119/2015, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato número 86, cuarta parte, del veintinueve de mayo de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, se pronunció, respecto a diversas consultas, entre otras, a la formulada por el otrora Director del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, relativa a la posibilidad de efectuar la fase de consulta pública prevista en el procedimiento de formulación y aprobación de proyectos municipales de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial contenido en el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En dicho acuerdo, el Consejo General estableció que la difusión de la fase de consulta pública que se encuentra inserta dentro del procedimiento de formulación y aprobación de proyectos municipales de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial, implicaría difusión de propaganda gubernamental no permitida.

Consulta

II. El ocho de mayo de dos mil dieciocho se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, el oficio IPLANEG/329/2018, firmado por el Maestro Enrique Ayala Negrete, Director General del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, mediante el cual formula una consulta respecto a si la realización de una consulta pública durante el periodo de veda electoral contraviene lo dispuesto en las normas electorales vigentes o si puede llevarse a cabo durante ese periodo y bajo cuáles condiciones.

CONSIDERANDO:

Fundamento constitucional para organización de elecciones

1. De conformidad con el artículo 31 párrafo segundo de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, la organización de las elecciones locales es una función estatal que se realiza a través del organismo público electoral local y por el Instituto Nacional Electoral, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley.

Personalidad y principios que rigen al IEEG

2. El artículo 77 párrafos primero y segundo de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, establece que el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato estará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, y que gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Federal, la Constitución del Estado y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. De igual manera, se señala que será profesional en su desempeño y se regirá por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Asimismo, se estipula que el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato es autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución Federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Constitución del Estado y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

Órgano de dirección del IEEG

3. El artículo 81 de la ley comicial local señala que el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado, al que corresponde la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales de carácter estatal.

Atribución del Consejo General para responder consultas

4. De conformidad con el artículo 92 fracción XXVI de la ley electoral local, es atribución del Consejo General desahogar las dudas que se le presenten sobre la aplicación e interpretación de la propia ley.

Definición de propaganda gubernamental

5. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los diversos SUP-RAP-71/2010, SUP-RAP-74/2011 y acumulados, así como el SUP-REP-156/2016, señaló que la propaganda gubernamental es aquella

que es difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, así como los municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México –antes Distrito Federal–, o cualquier otro ente público cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos.

Restricciones en materia de propaganda gubernamental

6. El artículo 41 base III apartado C párrafo segundo, así como el artículo 134 párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen las bases generales a observar por las servidoras y servidores públicos en materia de propaganda gubernamental.

Por lo que hace a lo previsto en el artículo 41 constitucional, se establece que durante el periodo de campañas y hasta la jornada electoral, se deberá suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, salvo las excepciones en materia de servicios educativos, salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

El párrafo octavo del artículo 134 de nuestra Carta Magna, impone como obligación que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y bajo ningún motivo debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el ámbito local, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato establece en sus artículos 203 y 350 fracciones II y IV, las prohibiciones e infracciones dirigidas a autoridades, servidoras y servidores públicos, respecto a la difusión de propaganda gubernamental, durante el periodo comprendido desde el inicio de las campañas electorales y hasta el día de la jornada electoral; con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

Lo anterior, con la finalidad de evitar que dicha propaganda influya o pueda influir en las preferencias electorales de las ciudadanas y ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, candidata o candidato; teniendo en cuenta que nuestro sistema democrático ha sido diseñado para que los poderes públicos, los órganos de los tres órdenes de gobierno y cualquier ente público, observen una conducta imparcial frente a los procesos comiciales.

Lo referido, encuentra sustento en el criterio dictado en jurisprudencia 18/2011 de la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, la cual es del tenor literal siguiente:

PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD. De la interpretación de los artículos 41, Base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político o candidato, atento a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral. En consecuencia, los supuestos de excepción relativos a las campañas de información, servicios educativos, de salud y las de protección civil en caso de emergencia, a que se refieren ambos preceptos jurídicos, deberán colmar los mencionados principios, dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.¹

Respuesta a la consulta planteada

7. El oficio referido en el antecedente II de este acuerdo, plantea lo siguiente:

“En el procedimiento para la formulación y aprobación de los Programas Municipales de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial establecido en el artículo 58 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato en lo dispuesto en la fracción IV y V del citado Código se señala lo siguiente:

IV. Una vez integradas las opiniones de las dependencias y entidades descritas en la fracción que antecede, o habiendo transcurrido el plazo sin que se hayan formulado, se presentará el proyecto de programa al Ayuntamiento, el que acordará someterlo a consulta pública; para tal efecto:

- a) Definirá las bases para la realización de la consulta pública;*
- b) Ordenará que se dé a conocer a la población, a través de los medios disponibles; y*

¹ Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del año 4, Número 9, 2011, páginas 35 y 36.

c) *Dispondrá que se faciliten copias de la versión abreviada del proyecto a quienes lo requieran, para que formulen, por escrito, las observaciones, sugerencias u objeciones que estimen pertinentes;*

V. *El Ayuntamiento, por conducto de la unidad administrativa municipal en materia de planeación, convocará y coordinará la consulta pública, la que deberá consumarse dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la emisión del acuerdo respectivo.*

En este sentido atentamente le consultamos si la realización de la consulta pública durante el periodo de veda electoral contraviene a lo dispuesto en las normas electorales vigentes, o si bien, puede llevarse a cabo durante este periodo y bajo cuáles condicionantes.”

Realizado el análisis del escrito antes mencionado, se observa que la consulta formulada por el Director General del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato se relaciona con la posibilidad de efectuar, durante el tiempo que comprenden las campañas electorales y hasta el día de la jornada electoral, la fase de consulta pública que se encuentra inserta dentro del procedimiento de formulación y aprobación de proyectos municipales de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Ecológico Territorial que prevé el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

En este sentido, resulta pertinente remitirnos al referido Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, el cual, en su artículo 57 dispone:

“Los programas municipales son los instrumentos de planeación, con visión prospectiva de largo plazo, en los que se representa la dimensión territorial del desarrollo del Municipio, se establece la zonificación del territorio municipal, asignando los usos y destinos para áreas y corredores urbanos, la intensidad y lineamientos específicos de uso de suelo para cada zona o corredor, así como las modalidades y restricciones al uso del suelo y a las construcciones, definiendo el marco para ordenar las actividades sociales y económicas en el territorio, desde una perspectiva integral y sustentable, atendiendo los aspectos sociales, ambientales y económicos.

Los programas municipales se sujetarán a las previsiones del programa estatal, así como a las de los respectivos planes municipales de desarrollo.”

Por su parte, el artículo 58 de ese mismo ordenamiento, indica que el procedimiento para la formulación y aprobación de los programas municipales es el siguiente:

“I. El Ayuntamiento ordenará a la unidad administrativa municipal en materia de planeación que elabore el diagnóstico para la formulación del proyecto, a partir de los resultados de los estudios e investigaciones de que disponga;

II. Una vez elaborado el diagnóstico, el Ayuntamiento ordenará que se elabore el proyecto correspondiente;

III. Formulado el proyecto, la unidad administrativa municipal en materia de planeación lo remitirá a las dependencias y entidades de la administración pública municipal en materia de protección civil, movilidad, administración sustentable del territorio, infraestructura y aquellas cuya opinión se estime necesaria, para que la emitan dentro de los diez días hábiles siguientes a la recepción del proyecto;

IV. Una vez integradas las opiniones de las dependencias y entidades descritas en la fracción que antecede, o habiendo transcurrido el plazo sin que se hayan formulado, se presentará el proyecto de programa al Ayuntamiento, el que acordará someterlo a consulta pública; para tal efecto:

a) Definirá las bases para la realización de la consulta pública;

b) Ordenará que se dé a conocer a la población, a través de los medios disponibles; y

c) Dispondrá que se faciliten copias de la versión abreviada del proyecto a quienes lo requieran, para que formulen, por escrito, las observaciones, sugerencias u objeciones que estimen pertinentes;

V. El Ayuntamiento, por conducto de la unidad administrativa municipal en materia de planeación, convocará y coordinará la consulta pública, la que deberá consumarse dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la emisión del acuerdo respectivo;

VI. Concluida la consulta pública y recibidas las opiniones emitidas o transcurrido el plazo sin que éstas hayan sido presentadas, el Ayuntamiento, por conducto de la unidad administrativa municipal en materia de planeación, efectuará las adecuaciones procedentes, dentro de los diez días hábiles siguientes;

VII. El Ayuntamiento remitirá al Instituto de Planeación el proyecto para que emita el dictamen de congruencia y vinculación con la

planeación nacional y estatal;

VIII. El Instituto de Planeación una vez recibido el proyecto del programa municipal, procederá de conformidad a lo siguiente:

[...]

IX. El proyecto dictaminado de congruencia por el Instituto de Planeación, será presentado al Ayuntamiento para su aprobación;

X. Aprobado el programa, el Presidente Municipal:

a) Gestionará la publicación en términos del último párrafo del artículo 42 del Código y de los lineamientos técnicos que deberán atender los municipios para la presentación de los proyectos de programas, para su dictamen de congruencia y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato;

b) Tramitará y obtendrá su inscripción en el Registro Público de la Propiedad; y

c) Enviará a la Secretaría y al Instituto de Planeación una copia de la versión integral del programa municipal.”

Teniendo en cuenta el marco normativo en cita, la consulta pública que se encuentra inserta en el procedimiento de formulación y aprobación de proyectos municipales de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico territorial, implica para su realización, por su propia naturaleza, la difusión masiva de acciones del ente público denominado Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, así como de acciones de gobierno de autoridades municipales, respecto al desarrollo del municipio de que se trate, principalmente en relación a la actividad económica.

En tal sentido, para determinar si es posible difundir las actividades de dicho ente público, es necesario determinar si los programas municipales a que se ha hecho referencia, encuadran en alguno de los supuestos de excepción que permiten difundir propaganda gubernamental durante el periodo que comprenden las campañas electorales y hasta la jornada comicial.

Los supuestos de excepción, en materia de propaganda gubernamental, previstos por la norma constitucional y legal, durante periodo de campañas y hasta la jornada electoral son los relativos a servicios educativos, salud o los necesarios para la protección civil en casos de emergencia. Al caso, por la naturaleza de la consulta, se descartan los dos últimos.

Ahora bien, para llevar a cabo la valoración relativa a la excepción de servicios educativos, es preciso tener en cuenta el razonamiento contenido en la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-RAP-59/2015 y su acumulado SUP-RAP-69/2015, donde se puntualizó que dicha excepción a la difusión de propaganda gubernamental, no debe ampliarse indiscriminadamente.

En ese entendido, en el caso en comento, la revisión debe partir de un riguroso análisis respecto de la naturaleza de los programas municipales de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico territorial.

Así, resulta evidente que conforme a lo dispuesto en el artículo 57 del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la noción de programas municipales deja ver que éstos no pueden ser considerados servicios educativos, ya que no promueven en forma directa el desarrollo de las capacidades humanas, sino que son instrumentos de planeación, que basados en información geográfica, ordenan las actividades sociales, ambientales y económicas de los municipios.

Por tanto, durante el periodo que comprenden las campañas electorales y hasta la jornada comicial, la realización de la consulta pública prevista en el procedimiento de formulación y aprobación de proyectos municipales de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico territorial, implicaría difusión de propaganda gubernamental, y con ello, la vulneración del marco normativo electoral al que se ha hecho referencia, por lo que no está permitida.

Por lo anterior, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 31 párrafo segundo de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 77, párrafos primero y segundo, 81, 92 fracciones II y XXVI, 203 y 350 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, se somete a la consideración del Consejo General, el siguiente:

ACUERDO:

PRIMERO. En los términos precisados en el considerando 7, se da respuesta al escrito signado por el maestro Enrique Ayala Negrete, Director General del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato.

SEGUNDO. Con copia de este acuerdo notifíquese al Director General del Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato en su domicilio oficial.

TERCERO. Publíquese este acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

Notifíquese por estrados.

Con apoyo en lo previsto por los artículos 93, fracción IV, y 98, fracción VII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, firman este acuerdo el Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y la Secretaria Ejecutiva.