

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 99 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 31 DE MAYO DE 2023

Quienes suscriben, los integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116 y 122, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de la Comisión Permanente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base a la siguiente

Exposición de Motivos

I. Ya desde el periodo electoral de 2021, el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, se caracterizó por la injerencia en los procesos electorales por celebrarse en aquella época. Ocupó su espacio de “La mañanera” para atacar a los contrarios contendientes para ocupar un espacio de la vida pública. Dicho activismo ha ocasionado en diversas ocasiones que las autoridades electorales le hagan un llamado a dejar de entrometerse en lo expresamente prohibido en la ley.

Incluso se hizo llamar “el guardián de las elecciones”: promovió investigaciones y opinó respecto a las entidades federativas donde las encuestas no favorecen electoralmente al partido que representa; viola la equidad de la contienda porque ocupa un espacio y recursos públicos para favorecer a sus candidatos, además de los múltiples cuestionamientos del uso de programas sociales para amedrentar a la ciudadanía que, de no apoyar algún candidato, se le retiraría la ayuda.

Asimismo, se aprovechó de la pandemia utilizando la campaña de vacunación de todo el territorio nacional para promocionarse en diversos estados en los centros de vacunación o en algunos casos se utilizaba su imagen para recordarles previa elecciones de quien estaba realizando su aplicación. Incluso hace pocos meses, en una de sus conferencias, aceptó el uso de programas sociales para favorecer a su partido en todo el territorio nacional.

II. En diversas ocasiones, múltiples personas servidoras públicas han llamado a votar en favor de un determinado partido político, coalición o candidato utilizando recursos públicos a los que tienen acceso con motivo de su encargo.

En días pasados, el titular del Ejecutivo incurre en delitos electorales al llamar a votar en favor de Morena en el estado de México y Coahuila durante la veda electoral, por lo que la bancada naranja ya ha tornado cartas en el asunto para llevar a cabo denuncias contra estas acciones del presidente López Obrador.

Aunado a lo anterior, la Ley General en materia de Delitos Electorales establece:

Artículo 5. Tratándose de servidores públicos que cometan cualquiera de los delitos previstos en esta ley, se les impondrá, además de la sanción correspondiente en el tipo penal de que se trate, la inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de dos a seis años y, en su caso, la destitución del cargo.

Artículo 11. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de dos a nueve años, al servidor público que

...

IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sea que lo haga por sí mismo o a través de sus subordinados, en sus horarios de labores;

Asimismo, se estaría violentando el artículo 134 constitucional, donde se establece que las personas servidoras públicas tienen la obligación de garantizar que los recursos públicos a su cargo sean aplicados de manera imparcial y objetiva a fin de no afectar el principio constitucional de equidad en la contienda. A la letra dicho artículo señala lo siguiente:

Artículo 134. (...)

Los servidores públicos de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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. ¹

El 11 de mayo de 2023, el Partido de la Revolución Democrática denunció ante el Instituto Nacional Electoral declaraciones vertidas el **11 de mayo de 2023** por el presidente de la República dentro de su habitual conferencia matutina en las que llamaba a votar en favor de la cuarta transformación.

El 12 de mayo de 2023, el Partido Acción Nacional presentó otra denuncia en contra de diversas declaraciones vertidas el **9 de mayo de 2023** durante la conferencia presidencial matutina donde se realizaron manifestaciones que “podrían configurar actos anticipados de precampaña y campaña; la difusión de propaganda gubernamental con fines de promoción personalizada; y vulnerar los principios de imparcialidad, legalidad, neutralidad y certeza haciendo uso indebido de recursos públicos para todo ello. Lo anterior, en atención a que **durante dicha conferencia el titular del Poder Ejecutivo federal realizó manifestaciones encaminadas a destacar la necesidad de ejercer el voto en favor de las candidaturas que postule Morena para los cargos de diputaciones federales y senadurías, en relación con el proceso electoral federal 2023-2024 por iniciar**”.

Finalmente, el coordinador de la bancada naranja en la Cámara de Diputados, Jorge Álvarez Máynez, denunció las declaraciones vertidas el 9 y 11 de mayo de 2013 en las que el titular del Poder Ejecutivo Federal llamó de manera expresa a la ciudadanía a votar en favor de la “cuarta transformación” en el llamado “Plan C”.

Como se advierte, el titular del Poder Ejecutivo federal ha utilizado hasta el momento dos veces las conferencias presidenciales para llamar de manera expresa al voto en favor de los partidos que componen la “cuarta transformación”; es decir, Morena, PVEM y Partido del Trabajo. Por esa razón **hay el riesgo fundado de que en futuras ocasiones el mandatario llame de nuevo al voto en favor de esos institutos políticos de manera anticipada y con uso de recursos públicos.**

Actualmente están en curso dos procesos electorales locales: estado de México y Coahuila. En el primero se elegirá a la mujer que ocupará la gubernatura, mientras que en la segunda entidad federativa se elegirá a la persona que ocupe el Ejecutivo local, así como a las que ocupen diputaciones locales.

Resulta necesario recalcar que las declaraciones del mandatario:

1. Tuvieron incidencia directa en el ánimo del electorado de estas dos entidades federativas en donde actualmente se lleva a cabo un proceso electoral;
2. Hay el riesgo fundado de que se haya generado una incidencia en el ánimo del electorado para el proceso concurrente de 2023-2024; y
3. Se violentó de manera flagrante el principio constitucional de equidad en la contienda, pues se utilizaron recursos públicos para difundir llamados al voto para favorecer a determinados institutos políticos.

El 26 de mayo de 2023, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó en el expediente SUP-REP-114/2023 que el Titular del Poder Ejecutivo Federal debía de dejar de emitir expresiones y declaraciones de índole electoral durante procesos electorales en curso, esto pues, se podría afectar gravemente el principio constitucional de equidad en la contienda reconocido en el artículo 134.

IV. Restricción a libertad de expresión de servidores públicos dentro de proceso electoral es una restricción que persigue un fin constitucionalmente válido

La libertad de expresión no es un derecho ilimitado. La propia Sala Superior ha determinado que el derecho a la libertad de expresión no ampara expresiones como la imputación de delitos para calumniar a las personas; la comisión de violencia política de género o la violación al principio constitucional de equidad en la contienda por parte de personas servidoras públicas. Al respecto conviene señalar los siguientes criterios del máximo tribunal en materia electoral:

Libertad de expresión. No protege la imputación de delitos cuando con ello se calumnia a las personas. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6o. y 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; **19, párrafo 3, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles; y 11 y 13, párrafo 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**, se desprende que si bien la libertad de expresión en el ámbito de las contiendas electorales de una sociedad democrática, es un elemento primordial de comunicación entre los actores políticos y el electorado, en el que el debate e intercambio de opiniones debe ser no sólo propositivo, sino también crítico, para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios a fin de que determine el sentido de su voto, lo cierto es que el ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral tiene como restricciones la emisión de expresiones que calumnien a las personas. **En consecuencia, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral como órgano competente de verificar el respeto a la mencionada restricción, debe ser particularmente cuidadoso en el ejercicio de esa atribución, cuando las denuncias o quejas se formulan contra propaganda política o electoral, cuyo contenido se relacione con la comisión de delitos. Lo anterior, porque a diferencia de la crítica desinhibida, abierta, vigorosa que se puede dar incluso respecto al ejercicio de cargos públicos anteriores en donde el intercambio de ideas está tutelado por las disposiciones constitucionales invocadas, tratándose de la difusión de información relacionada con actividades ilícitas, ésta incrementa la posibilidad de quien la utiliza sin apoyarla en elementos convictivos suficientes, de incurrir en alguna de las restricciones previstas constitucionalmente, en atención a la carga negativa que sin una justificación racional y razonable, aquélla puede generar sobre la reputación y dignidad de las personas**

Violencia política en razón de género. Se configura cuando se utilizan o exhiben imágenes del cuerpo de la mujer en el contexto del debate político.

Hechos: Una mujer, otrora candidata a diputada federal, denunció la difusión de publicaciones en medios digitales en internet, en las que se criticó su idoneidad para el cargo público al que aspiraba, haciendo uso de

palabras estigmatizantes y de imágenes de su cuerpo aparentemente desnudo. La Sala Especializada consideró que se actualizó violencia política en razón de género contra las mujeres. Inconformes, los responsables de las publicaciones adujeron que no se acreditó la infracción, ya que la discusión sobre una candidatura se encuentra amparada por la libre expresión.

Criterio jurídico: Utilizar la imagen del cuerpo de una mujer para exhibir una supuesta ineptitud para aspirar a un cargo de elección popular es una conducta inaceptable y debe considerarse prohibida, al constituir violencia política en razón de género en contra de las mujeres en el ejercicio de sus derechos político- electorales dentro del contexto del debate político.

Justificación: El flujo de datos, información y opiniones en torno a los procesos electorales y democráticos de nuestro País es fundamental para contar con una ciudadanía en condiciones óptimas de generar un voto libre y auténtico. **Sin embargo, el respeto de los principios de igualdad, no discriminación y dignidad de todas las personas en el ejercicio de sus derechos político-electorales, implica imponer restricciones válidas a la libertad de expresión cuando con ello se cometen actos de violencia política contra las mujeres.** El que los medios de comunicación tengan derecho a cuestionar las circunstancias que rodean una candidatura a un cargo de elección popular, no justifica que se empleen elementos o recursos gráficos, como fotografías o videos, que expongan el cuerpo desnudo o semidesnudo de una mujer, sin su consentimiento o de manera descontextualizada, con el objeto de criticar su integridad o idoneidad para el cargo público, a través de palabras o mensajes estereotípicas que contienen prejuicios de tipo sexual estigmatizante, pues ello sería un menoscabo a su dignidad y violencia política en razón de género.

Lo anterior no implica que los medios de comunicación no puedan informar sobre el pasado personal o profesional de una persona que aspira a una candidatura o a un puesto público, sino que al hacerlo deben respetar la dignidad de las personas cuando se aborde de manera pública aspectos de su vida íntima, sea en el ámbito público o en el privado. Ello, con independencia de la procedencia pública o privada de las imágenes de las personas se encuentra.

Veda electoral. Las prohibiciones impuestas durante esta etapa constituyen límites razonables a la libertad de expresión de los candidatos y abarcan los mensajes difundidos por internet. De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; **11, párrafos 1 y 2, y 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;** y 251, párrafos 3 y 4, así como 242, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, **se advierte que la prohibición dirigida a quienes tengan una candidatura de difundir propaganda electoral por cualquier medio durante la veda electoral, abarca, entre otros aspectos, los mensajes que publican a través de sus redes sociales. Tal prohibición constituye una limitación razonable a su libertad de expresión para garantizar las finalidades de dichas normas, y resulta una medida que contribuye a salvaguardar además el principio de equidad en la contienda electoral.**

Libertad de expresión. No se viola con la prohibición al gobernador de hacer manifestaciones a favor o en contra de un candidato (legislación de Colima). De la interpretación de los artículos 1o., párrafo primero; 5o., 6o., 33, 35, 38, 39, 40, 41, párrafos primero y segundo; 115, primer párrafo y 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos a) y b), y 122, párrafo sexto, apartado C, Base Primera, fracciones I y V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafos 1 y 2; 3, párrafo primero; **25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2, 23, 29, 30 y 32, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;** 59, fracción V; 86 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima; 4, párrafo tercero, 6, 49, fracciones I y X, 61, 207, 330, 332, fracciones I y III del Código Electoral del Estado de Colima, **se concluye que las libertades de expresión y de asociación en materia**

política por el gobernador del estado se encuentran limitadas en su ejercicio durante los procesos electorales. Lo anterior es así en virtud de que las libertades de expresión y asociación son derechos fundamentales de base constitucional y desarrollo legal y en su casa, deben establecerse en la ley las restricciones o limitaciones a su ejercicio. Ahora bien, la facultad legislativa por la cual se establezcan restricciones o limitaciones a esos derechos fundamentales debe tener una plena justificación constitucional en la necesidad de establecer o preservar condiciones acordes con una sociedad democrática. Ciertamente, esos derechos fundamentales de participación política establecidos en favor del ciudadano conllevan un derecho de libertad y, al propio tiempo, uno de igualdad. Esto se refuerza en virtud de que existe una prescripción jurídica que prohíbe la intervención del gobernador del estado en las elecciones para que recaigan en determinada persona, ya sea por sí o por medio de otras autoridades.

De los principios jurídicos establecidos en la Constitución federal destacan la idea de las elecciones libres, auténticas y periódicas, así como la idea del sufragio universal, libre, secreto y directo; además de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, aspectos rectores del proceso electoral, al igual que el establecimiento de condiciones de equidad en cuanto a los elementos con que cuenten los partidos políticos.

Lo anterior, aunado a que la libertad de sufragio se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna, redundando en que los órganos y autoridades del poder público se deben mantener al margen del proceso electoral para no influir en el ánimo del elector, y no transgredir así los principios constitucionales referidos, máximo si no están autorizados constitucional y legalmente para organizar o conducir el proceso mismo.

Lo dicho sirve de presupuesto para estimar que, de acuerdo con la normativa nacional e internacional, vigente en México, no se puede considerar que se transgreden las libertades de expresión o asociación, cuando se establecen limitaciones, en razón del sujeto, que son conformes y necesarias en una sociedad democrática, para asegurar condiciones de igualdad y libertad que aseguren la realización de elecciones auténticas.

Lo anterior es así en virtud de que la calidad del sujeto titular del derecho constituye un elemento esencial para que se configure la limitación, pues si el titular del derecho subjetivo no tiene determinada calidad; por ejemplo, la condición de ser servidor público con el carácter de gobernador del Estado, no habría razón alguna para sostenerla.

Esto es así en virtud de que las restricciones sólo pueden ser establecidas expresamente en la ley (tanto formal como material), en conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en sus artículos 19, párrafo 3, y 22, párrafo 2, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los artículos 13, párrafo 2, y 16, párrafo 2.

Las limitaciones de los derechos fundamentales en razón de su titular se sustentan primordialmente en la necesidad de proteger otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, como lo son la libertad en el sufragio y la no presión en las elecciones. De esta manera se justifica que las libertades de ese servidor público como ciudadano puedan ser restringidas en razón, *verbi gratia*, de la protección del orden público, de la seguridad nacional o el respeto a los derechos de los demás.

Lo anterior hay que relacionarlo con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, cuyo artículo 59, fracción V, prohíbe expresamente la intervención indebida del titular del Poder Ejecutivo local en los procesos electorales para favorecer a determinado candidato. Ello se traduce en una limitación en el ejercicio de las libertades de expresión y de asociación que el titular del ejecutivo local tiene como ciudadano, toda vez que tiene semejantes libertades públicas fundamentales, a condición de que su ejercicio no interfiera sustancialmente con

sus responsabilidades oficiales ni con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político-electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos.

El gobernador, en tanto servidor público, tiene las libertades de expresión y asociación condicionadas por las potestades administrativas inherentes que el propio orden jurídico le confiere, ello en virtud de que la investidura de dicho cargo confiere una connotación propia a sus actos que implican atribuciones de mando y acceso privilegiado a medios de comunicación que rompen en consecuencia con todo principio democrático de equidad en el proceso electoral.

De esa manera, los derechos políticos deben ser armonizados entre sí, delimitando para cada uno de ellos la extensión más amplia posible que, sin embargo, no invade indebidamente la esfera de realización de otro derecho de su misma o superior jerarquía.

Como se advierte, ha sido criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el considerar los actos de las personas servidoras públicas bajo un mayor escrutinio que al que está sujeta la ciudadanía en general. Esto pues, como señala la tesis libertad de expresión, no se viola con la prohibición al gobernador de hacer manifestaciones a favor o en contra de un candidato (legislación de Colima), las personas servidoras públicas como el gobernador de un estado o el presidente de la República, dada la importancia de su encargo público, cuentan con “atribuciones de mando y acceso privilegiado a medios de comunicación que rompen en consecuencia con todo principio democrático de equidad en el proceso electoral”. Por analogía, dichas limitaciones no pueden restringirse solamente a las personas titulares de los Poderes Ejecutivos locales, sino que también deben ser aplicables para las personas titulares del Poder Ejecutivo federal y otras personas servidoras públicas.

Dicho criterio señala que las libertades de expresión del titular del poder ejecutivo local encuentran limitaciones cuando existe un periodo electoral. Esto, pues se busca garantizar que el voto no esté sujeto a presión, intimidación o coacción alguna, redundando en que los órganos y autoridades del poder público”.

Las restricciones al derecho a la libertad de expresión señaladas persiguen un fin constitucionalmente válido, el cual es garantizar en todo momento el principio constitucional de equidad en la contienda entre los distintos partidos políticos así como evitar que las personas servidoras públicas utilicen los recursos públicos que tienen a su cargo para beneficiar a alguna persona aspirante, precandidata, candidata, a algún partido político o alianza electoral.

Por lo expuesto se somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **adiciona** un último párrafo al artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 99. [...]

[...]

[...]

I. a X. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

El personal del tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley. El ingreso, formación, permanencia y demás aspectos inherentes a las servidoras y los servidores públicos que pertenezcan al servicio de carrera judicial se sujetaran a la regulación establecida en las disposiciones jurídicas aplicables.

En caso de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva que se han utilizado recursos públicos para afectar gravemente la equidad en la contienda entre los partidos políticos, se podrá declarar la nulidad de la elección en cuestión si el partido político, coalición o candidato beneficiado resultó ganador en el proceso electoral que corresponda.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión contará con 60 días naturales para adecuar la legislación secundaria respecto a lo establecido en el presente decreto.

Nota

1 Cámara de Diputados (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. Recuperado de <https://www.diputados.gob.mx/Leyes0ibtig/pdf¿CPEUM.gdf>

Sede de la Comisión Permanente, a 31 de mayo de 2023.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de la Comisión de Reforma Política-Electoral. Mayo 31 de 2023.)