



ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, POR EL QUE SE REALIZAN DIVERSAS MODIFICACIONES AL REGLAMENTO INTERIOR DE ESTE INSTITUTO EN ATENCIÓN A LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL.

ANTECEDENTES

I. Reglamento Interior del Instituto. El veintisiete de marzo de dos mil diecisiete el órgano de dirección superior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro¹ aprobó el acuerdo relativo al dictamen mediante el cual la Comisión Jurídica sometió a su consideración el Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.²

II. Ley Electoral del Estado de Querétaro. El primero de junio de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga* se publicó la Ley Electoral del Estado de Querétaro³ que abrogó la ley comicial vigente hasta ese momento.

III. Ley General. El primero de enero de dos mil diecinueve⁴ entró en vigor la Ley General de Comunicación Social, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho.⁵

IV. Acción de inconstitucionalidad. El dieciocho de junio de dos mil dieciocho, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación radicó la acción de inconstitucionalidad 52/2018 y sus acumuladas 53/2018 y 55/2018,⁶ interpuestas en contra de la Ley General de Comunicación Social, en el cual determinó, entre otros, no acordar de conformidad la solicitud de suspender la Ley General de referencia. Cabe señalar que a la fecha el proceso de control constitucional se encuentra pendiente de resolución.⁷

V. Remisión del proyecto de acuerdo al Consejero Presidente. El veintiuno de febrero a través del oficio SE/304/19, la Secretaría Ejecutiva remitió al Consejero Presidente del Consejo General del Instituto,⁸ el proyecto de acuerdo para los efectos conducentes.

¹ En adelante Instituto.

² En adelante Reglamento Interior.

³ En adelante Ley Electoral.

⁴ Las fechas que se señalan en lo subsecuente, salvo mención en contrario, corresponden a dos mil diecinueve.

⁵ Consultable en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5522344&fecha=11/05/2018

⁶ Acuerdo que puede ser consultado en: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_controversias_constit/documento/2018-06-22/MI_AcInconst-52-2018.pdf

⁷ Consultado el veintiuno de febrero del año en curso en: <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=238108>

⁸ En adelante Consejo General.



VI. Oficio del Consejero Presidente del Consejo General. El veintiuno de febrero se recibió en la Secretaría Ejecutiva el oficio P/051/19, por medio del cual el Consejero Presidente instruyó se convocará a sesión del Consejo General, con la finalidad de someter a su consideración de dicho colegiado la presente determinación.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Estudio de Fondo.

I. Disposiciones generales

1. De conformidad con los artículos 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ 32, párrafos primero y tercero de la Constitución Política del Estado de Querétaro,¹⁰ 98, párrafos 1 y 2, así como 99, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 52 de la Ley Electoral el Instituto es el organismo público local en la entidad, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Federal, la Constitución Estatal, la Ley General y las leyes locales, es profesional en su desempeño, cuenta con un órgano de dirección superior integrado conforme a las leyes y se rige por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.
2. Los artículos 104 de la Ley General, así como 53 y 61 de la Ley Electoral prevén de manera general las funciones, fines y competencias del Instituto, así como del Consejo General.
3. El artículo 57 de la citada ley, en relación con el artículo 98, párrafo 1 de la Ley General señala que este Instituto a través del Consejo General es encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de velar porque los principios de la función electoral rijan todas las actividades de los órganos electorales.
4. El artículo 61, fracciones VI y XXIX de la Ley Electoral dispone que el Consejo General tiene competencia para expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto, así como para dictar los acuerdos para la debida observancia de la Constitución Federal, la Constitución Estatal y la normatividad aplicable.

⁹ En adelante Constitución Federal.
¹⁰ En adelante Constitución Estatal.



5. Los artículos 3, fracción II, inciso w), 18, párrafo primero, 37, 38 y 39 del Reglamento Interior, refieren que los comités son creados por acuerdo del Consejo General o disposición legal, así como que el órgano de dirección superior del Instituto puede determinar su integración y que tienen las competencias y atribuciones que la normatividad o el órgano superior de dirección del Instituto determinen.

6. De lo anterior se advierte que el Instituto es la autoridad electoral en la entidad y a través del Consejo General es responsable de garantizar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, además que el mismo puede crear comités para el desahogo de asuntos especializados; así como que es competente para emitir los acuerdos necesarios para la debida observancia de la normatividad aplicable.

7. Ciertamente en un reglamento o acuerdo al prever la forma de ejercer los derechos, el establecimiento de restricciones o deberes a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, se debe cuidar el debido ajuste al marco constitucional.

8. El principio de jerarquía normativa con relación a ejercer la facultad reglamentaria impide modificar o alterar el contenido de una ley y los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan materia y contenido al ordenamiento reglamentado, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponer distintas limitantes a las incluidas, lo que en la especie acontece.¹¹

9. Así, las características de autonomía otorgadas constitucionalmente a este organismo público local se traducen en autonomía orgánica, técnica, normativa y funcional, que implica la capacidad para decidir en los asuntos propios de la materia específica que le ha sido asignada; emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas; así como de realizar, sin restricción o impedimento, lo que involucra la autonomía orgánica y normativa, entre otros.¹²

¹¹ Lo anterior fue sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-159/2016.

¹² Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. *Órganos constitucionales autónomos*. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, número 29, 2010, Instituto de la Judicatura Federal, Poder Judicial de la Federación, México, D.F., pág. 257.



10. De lo anterior se desprende que este Instituto cuenta con las facultades necesarias para emitir o modificar la normatividad interna requerida para el cumplimiento de sus fines acotando siempre la naturaleza propia de la actividad reglamentaria.

II. Modificación al Reglamento Interior en atención a la Ley General de Comunicación Social

11. El primero de enero entró en vigor la Ley General de Comunicación Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil dieciocho, la cual dispone en sus artículos 1 y 2, que la citada norma es de observancia general en toda la República y reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, relativo a la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, además que tiene por objeto establecer las normas a que deben sujetarse los entes públicos a fin de garantizar que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los respectivos presupuestos de egresos.

12. Los artículos 3 y 4, fracción III de la citada Ley disponen que son sujetos obligados a su cumplimiento, los poderes públicos, los órganos a los que la Constitución Federal dota de autonomía, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno, así como que se entiende por ente público a los poderes de la Federación, de las Entidades Federativas, los municipios, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los órganos constitucionales autónomos y cualquier otra dependencia o entidad de carácter público.

13. El artículo 4, fracción X de la referida norma, señala que se entiende por Secretaría Administradora a la dependencia o unidad administrativa equivalente en el ámbito de las entidades federativas y los municipios, encargada de regular el gasto en materia de comunicación social, así como las áreas o unidades administrativas con funciones o atribuciones equivalentes o similares que determinen el resto de los entes públicos.

14. Los artículos 7, párrafo primero y 8 de la Ley General de Comunicación Social establecen que la norma es aplicable a cualquier campaña de comunicación social pagada con recursos públicos, que sea transmitida en el territorio nacional o en el extranjero; y se determina la finalidad y el contenido de las campañas.



15. Los artículos 23 y 24 del citado ordenamiento refieren que los entes públicos que cuenten con recursos en el presupuesto de egresos para comunicación social, deben elaborar un Programa Anual de Comunicación, y considerar una Estrategia Anual de Comunicación Social, para efectos de difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales; de igual manera mencionan los criterios que deben considerarse para su elaboración.
16. Por su parte los artículos 30, párrafo segundo y 32, párrafo segundo de la Ley General de Comunicación Social, disponen entre otros que, los organismos constitucionales autónomos locales deben prever en su Reglamento Interior u ordenamiento equivalente, el mecanismo para la elaboración, aprobación y registro de sus estrategias y programas anuales, de conformidad con lo establecido en el capítulo V, relacionado con la estrategia, programa anual y campañas de comunicación social de la ley en comento, así como el mecanismo para la difusión de mensajes extraordinarios, en caso de que la legislación aplicable así lo prevea.
17. El artículo 38, párrafo segundo de la Ley General de Comunicación Social menciona que la revisión y fiscalización de los recursos públicos en materia de comunicación social de los entes públicos de las entidades federativas, los municipios, la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, se realiza a través de la Contraloría estatal o equivalente en las entidades federativas, en términos de lo dispuesto por la legislación aplicable en cada caso en materia de fiscalización.
18. Los artículos 40 y 41 de la norma de referencia, estipulan que los entes públicos deben poner a disposición del público y mantener actualizada, en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, sobre los montos destinados a gastos relativos a campañas de comunicación social desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña, de conformidad con la legislación aplicable, y que deben elaborar un informe semestral sobre el gasto en publicidad oficial el cual debe ser colocado en su portal de transparencia.
19. De lo anterior se advierte la obligación del Instituto de atender las disposiciones generales en materia de comunicación social y adecuar la normatividad interna, razón por la cual se presenta la modificación al Reglamento Interior, en los términos siguientes:



Texto vigente	Propuesta
<p style="text-align: center;">TÍTULO SEGUNDO Del Instituto CAPÍTULO I De la Organización y Funcionamiento del Instituto</p>	
No aplica	<p>Artículo. 8 Bis. El Instituto contará con un Comité Administrador en Materia de Comunicación Social, que será el órgano encargado de aprobar la estrategia y el programa anual de comunicación social del Instituto, así como el correspondiente a la difusión de mensajes extraordinarios que le presente la Coordinación de Comunicación Social.</p> <p>Para efectos de lo anterior, el Comité Administrador en Materia de Comunicación Social aprobará el mecanismo para la elaboración y registro de la estrategia y el programa anual de Comunicación Social y de mensajes extraordinarios, de conformidad con las disposiciones aplicables.</p> <p>El Comité Administrador de referencia, estará integrado por la persona titular de la Presidencia del Consejo quien presidirá el mismo y por dos Consejerías del Consejo; sus atribuciones y competencias se regirán por las disposiciones aplicables.</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO VI De los Órganos Técnicos</p>	
<p>Artículo 109. Corresponde a la Coordinación de Comunicación Social, las atribuciones siguientes:</p> <p class="list-item-l1">I. Presentar a quien funja como Titular de la Presidencia del Consejo General para su aprobación, la estrategia de comunicación social de las actividades y funciones del Instituto;</p> <p class="list-item-l1">(...)</p>	<p>Artículo 109. Corresponde a la Coordinación de Comunicación Social las atribuciones siguientes:</p> <p class="list-item-l1">I. Presentar al Comité Administrador en Materia de Comunicación Social para su aprobación, la estrategia y programa anual de Comunicación Social de las actividades y funciones del Instituto, y en su caso, lo relativo a mensajes extraordinarios;</p> <p class="list-item-l1">(...)</p>
<p style="text-align: center;">TRANSITORIOS</p> <p>PRIMERO. Se adiciona el artículo 8 bis y se modifica el artículo 109, fracción I del Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, modificaciones que entrarán en vigor una vez aprobadas por el Consejo General de Instituto Electoral del Estado de Querétaro.</p> <p>SEGUNDO. Se ordena la publicación de las modificaciones de referencia del Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" y en el sitio de internet del Instituto.</p>	



20. Sobre esta base, la adición del artículo 8 Bis del Reglamento Interior, tiene sustento en lo dispuesto en los artículos 4, fracción X, 30, párrafo segundo y 32, párrafo segundo de la Ley General de Comunicación Social, a efecto de que el Comité Administrador en Materia de Comunicación Social¹³ sea el órgano encargado de aprobar la estrategia y programa anual de Comunicación Social del Instituto, así como el correspondiente a la difusión de mensajes extraordinarios que le presente la Coordinación de Comunicación Social y emita las disposiciones aplicables para su elaboración.
21. De igual manera, su integración atiende a lo dispuesto en el artículo 108, párrafo segundo del Reglamento Interior y a las funciones que realizará dicho órgano colegiado, las cuales tienen como fin la planeación de la estrategia y programa anual de comunicación social del Instituto a fin de acordar los temas prioritarios para ser difundidos a la ciudadanía, por lo que tal actividad debe ser acorde a los principios rectores del ejercicio de la función electoral como lo son la imparcialidad, independencia y objetividad.
22. La modificación del artículo 109, fracción I, del ordenamiento en materia tiene como propósito hacer compatible la adición del artículo 8 Bis del Reglamento Interior con la Ley General de Comunicación Social, por lo que resulta necesario que la propuesta que realice el órgano técnico de Comunicación Social del Instituto, sea remitida al Comité Administrador como órgano competente para conocer de su aprobación en los términos previstos en las disposiciones aplicables.
23. Asimismo, se establecen dos artículos transitorios, los cuales se relacionan con la entrada en vigor de la modificación y adición al Reglamento Interior y la publicación de la citada reforma en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro *La Sombra de Arteaga* y el sitio de internet del propio Instituto.
24. De esta manera, las modificaciones al Reglamento Interior tienen por objeto dar cumplimiento a las disposiciones previstas en la Ley General de Comunicación Social, acorde con lo dispuesto en el artículo 61, fracción XXIX de la Ley Electoral que refiere la competencia del Consejo General para emitir los acuerdos necesarios para la debida observancia de las normas aplicables.

III. Comité Administrador

25. El funcionamiento del Comité Administrador se regirá por las disposiciones aplicables en la materia y por lo dispuesto en el Reglamento Interior.

¹³ En adelante Comité Administrador.



26. En esta tesitura, en atención a la concertación de las Consejerías del Consejo se determina que el Comité Administrador, se conformará de la manera siguiente:



27. La Secretaría Técnica del Comité Administrador, recaerá en el personal del Instituto adscrito a la consejería de la Presidencia del Consejo General, quien auxiliará en el desahogo de sus actividades y será responsable de llevar el archivo del órgano colegiado, así como de las acciones que se deriven del mismo, en términos de lo previsto en el artículo 18 del Reglamento Interior.

28. El Comité Administrador debe sesionar a efecto de su instalación y para aprobar los mecanismos para la elaboración y registro de la estrategia y el programa anual de Comunicación Social, y de mensajes extraordinarios del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables.

29. El Comité Administrador informará al Consejo General respecto de la aprobación de la estrategia y el programa anual de comunicación social del Instituto, así como, en su caso, el correspondiente a la difusión de mensajes extraordinarios que le presente la Coordinación de Comunicación Social y en el ámbito de sus competencias debe dar cumplimiento a las disposiciones previstas en la Ley General de Comunicación Social y la normatividad aplicable.

Por lo expuesto, con fundamento en los artículos 1, 41, Base V, Apartado C y 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal; 98, párrafos 1 y 2, y 99 de la Ley General; 3 y 32, párrafos primero y tercero de la Constitución Estatal; 1, 2, 3 y 4, fracción III, 30, párrafo segundo y 32, párrafo segundo de la Ley General de Comunicación Social; 52, 53, 57, 61, fracciones VI, XXIX y XXXV y 68 de la Ley Electoral; así como 15, 16, 17, 37, 79, fracción II y 80 del Reglamento, el órgano de dirección superior de este Instituto emite el siguiente



ACUERDO:

PRIMERO. Se aprueban las modificaciones al Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro en atención a la Ley General de Comunicación Social.

SEGUNDO. Se adicionan y modifican diversas disposiciones del Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, mismas que entrarán en vigor una vez aprobadas por el Consejo General de Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

TERCERO. Se instruye a la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos a efecto de que realice la integración del texto modificado del Reglamento Interior de este Instituto, para su posterior publicación.

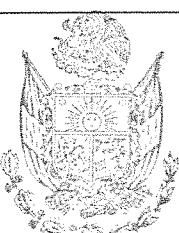
CUARTO. Notifíquese y publíquese como corresponda, en términos de la Ley Electoral, la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ambas del Estado de Querétaro, así como del Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro.

Dado en Santiago de Querétaro, Querétaro, veinticinco de febrero de dos mil diecinueve. **DOY FE.**

El Secretario Ejecutivo del Instituto **HACE CONSTAR**: que el sentido de la votación en el presente acuerdo fue como sigue:

CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES	SENTIDO DEL VOTO	
	A FAVOR	EN CONTRA
MTRO. CARLOS RUBÉN EGUIARTE MERELES	✓	
LIC. YOLANDA ELÍAS CALLES CANTÚ	✓	
MTRO. LUIS ESPÍNDOLA MORALES		✓
MTRA. GEMA NAYELI MORALES MARTÍNEZ	✓	
MTRA. MARÍA PÉREZ CEPEDA	✓	
DR. LUIS OCTAVIO VADO GRAJALES	✓	
M. EN A. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO	✓	


M. EN A. GERARDO ROMERO ALTAMIRANO
Consejero Presidente


LIC. JOSÉ EUGENIO PLASCENCIA ZARAZÚA
Secretario Ejecutivo

INSTITUTO ELECTORAL
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
CONSEJO GENERAL
SECRETARÍA EJECUTIVA

VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 86 DEL REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL LUIS ESPÍNDOLA MORALES RESPECTO AL ACUERDO IDENTIFICADO CON LA CLAVE IEEQ/CG/A/2019.

Con el debido respeto a los miembros de este colegiado, emito **voto particular** respecto al acuerdo de referencia, en los términos que expongo enseguida:

En el proyecto se propone adicionar un artículo 8 Bis¹ y reformar el artículo 109² del Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Querétaro a efecto de dar cumplimiento a las disposiciones previstas en la Ley General de Comunicación Social.

En dicha propuesta de reformas y adiciones, se plantea, en esencia: **a)** la creación de un Comité Administrador en Materia de Comunicación Social, **b)** dicho Comité deberá estar integrado por la Presidencia del Instituto y por dos consejerías del Consejo General, **c)** el referido Comité será el encargado de **elaborar el mecanismo** y la estrategia anual de Comunicación Social, **d)** la Coordinación de Comunicación Social deberá presentar, para aprobación del Comité, dicha estrategia anual y, **e)** una vez aprobados el mecanismo y la estrategia de comunicación social el Comité **únicamente informará al Consejo General** respecto de su aprobación.



¹ **Artículo. 8 Bis.** El Instituto contará con un Comité Administrador en Materia de Comunicación Social, que será el órgano encargado de aprobar la estrategia y el programa anual de comunicación social del Instituto, así como el correspondiente a la difusión de mensajes extraordinarios que le presente la Coordinación de Comunicación Social. Para efectos de lo anterior, el Comité Administrador en Materia de Comunicación Social aprobará el mecanismo para la elaboración y registro de la estrategia y el programa anual de Comunicación Social y de mensajes extraordinarios, de conformidad con las disposiciones aplicables.

El Comité Administrador estará integrado por la persona titular de la Presidencia del Consejo quien presidirá el mismo y por dos Consejerías del Consejo; sus atribuciones y competencias se regirán por las disposiciones aplicables.

² **Artículo 109.** Corresponde a la Coordinación de Comunicación Social las atribuciones siguientes:

- I. Presentar al Comité Administrador en Materia de Comunicación Social para su aprobación, la estrategia y programa anual de Comunicación Social de las actividades y funciones del Instituto, y en su caso, lo relativo a mensajes extraordinarios

En la especie, como lo anuncié, me aparto de la propuesta en comento, por las razones que enseguida expongo.

El penúltimo párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece, toralmente, que *la propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan (...) los órganos autónomos (...) deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social*³.

En el mismo sentido, el *artículo tercero transitorio* de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, prevé:

Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá **las normas a que deberán sujetarse** los poderes públicos, **los órganos autónomos**, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que **garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los tope presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos**.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que **los artículos transitorios** contenidos en un decreto de reforma constitucional **forman parte de dicho cuerpo normativo**.

³ Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

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.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002, el Pleno de la SCJN sostuvo que “una disposición transitoria, goza del mismo atributo de obligatoriedad al igual que el articulado común”⁴.

Lo trasunto permite sostener que el parámetro de regularidad constitucional en cuanto a la determinación de las autoridades competentes, los mecanismos o procedimientos que en materia de comunicación social a los que deben **sujetarse**⁵, entre otros, los órganos constitucionales autónomos, aparece mandatado por el artículo 134 de la CPEUM, su régimen transitorio y la ley secundaria correspondiente.

De esta manera, el artículo tercero transitorio de la referida reforma constitucional manda al Congreso de la Unión para establecer **las normas a las que deberán sujetarse**, entre otros, **los órganos autónomos**.

En efecto, el Poder Revisor de la Constitución facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley reglamentaria en materia de comunicación social. Ello, implica que en cumplimiento al parámetro de regularidad constitucional y, particularmente, en ejecución del principio de legalidad, todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de sus competencias, deben ajustarse y desarrollar los mandatos previstos en la legislación de la materia, esto es, la relativa a la comunicación social.

En el caso, como lo anuncié, me aparto de la propuesta, fundamentalmente porque considero que la forma en que se pretende regular la comunicación social al interior del Instituto puede correr el riesgo de alejarse de los mandatos previstos en la Ley

⁴ Este criterio ha sido sustentado en varios asuntos —entre los que destacan el amparo directo en revisión 1250/201270 y la acción de inconstitucionalidad 99/201671— en los que Pleno de la SCJN ha examinado la constitucionalidad de leyes confrontando el texto de éstas con artículos transitorios de la Constitución.

⁵ En términos del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la palabra “sujetar” tiene las siguientes acepciones: 1. tr. **Someter al dominio, señorío o disposición de alguien**. U. t. c. prnl.

2. tr. **Afirmar o contener algo con la fuerza**.

3. tr. Poner en una cosa algún objeto para que no se caiga, mueva, desordene.

De una interpretación gramatical de dicha porción constitucional arriba a la conclusión de que el parámetro que la Ley General de Comunicación Social es la regulación a la que deben sujetarse -o someterse al imperio de dichas reglas y principios- todos los órganos del Estado, entre ellos, los autónomos.

General de Comunicación Social, en la sentencia emitida por la SCJN al resolver el Amparo en Revisión 1359/2015, así como diversos instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano⁶.

Al respecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la CPEUM el principio de legalidad constituye uno de los pilares fundamentales de la función electoral, según el cual, las autoridades del Estado mexicano –entre ellas los órganos constitucionales autónomos- pueden actuar en la forma y términos que la ley determine, de tal forma que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la legislación le confiere para ejercer ciertas atribuciones.

A su vez, este principio se encuentra íntimamente adminiculado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que obliga a la autoridad invocar los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto; y, el material, que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas.

Al respecto, considero que la propuesta reviste algunas inconsistencias que *inciden en el cumplimiento al principio de legalidad* y que me impiden acompañarla.

En efecto, el artículo 4, fracción X de la Ley General de Comunicación Social – legislación secundaria del artículo 134 de la CPEUM- dispone que por Secretaría Administradora se entiende a la Secretaría de Gobernación así como (...) las áreas o unidades administrativas **con funciones o atribuciones “equivalentes” o “similares”** que determinen el resto de los entes públicos.

⁶ Particularmente, me refiero a los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1, 2 y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 1, 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad, el Principio 7 de la Declaración de Chapultepec, así como los artículos 6 y 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y el precepto 3 de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Como se observa, la referida disposición únicamente manda a asignar la administración de la materia de comunicación social a aquella área con funciones **equivalentes o similares, pero en ninguna parte de dicha disposición prevé la creación de un órgano nuevo, en este caso, como el que se propone en el acuerdo del que me aparto: un comité administrador en materia de comunicación social.**

Conforme a lo anterior, considero que si la legislación respectiva solo dispone la asignación de la función administradora de la comunicación social a un área **equivalente o similar** entonces considero evidente que la creación de un órgano distinto contravendría la finalidad de la norma y, en consecuencia, produciría la incompetencia de origen del denominado “Comité Administrador” en los términos en los que se plantea en la propuesta.

Arribo a la referida conclusión, en atención a que de una interpretación gramatical de las expresiones “equivalente” o “similar” a las que hace referencia la disposición en estudio, en forma alguna conducen a inferir válidamente la obligatoriedad o siquiera aún la existencia de una facultad a cargo de este Instituto de crear un órgano distinto.

Al respecto, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española entiende por **“equivalente”**, en su primera acepción: *dicho de una persona o de una cosa que equivale a otra* y, por **“equivalencia”** dicho Diccionario entiende: *igualdad en el valor, estimación, potencia o eficacia de dos o más cosas o personas.*

Lo anterior, me permite establecer que la obligación de cumplir con el referido mandato legal consiste en asignar la función administradora en materia de comunicación social a un área u órgano de estimación similar a lo ordenado por la norma, **pero en forma alguna manda la creación de un órgano novedoso o diverso.**

Esta circunstancia se corrobora con la diversa acepción “similar” que emplea la disposición en estudio, cuya expresión se entiende como aquello *que tiene semejanza o analogía con algo*, lo cual se insatisface cuando en la propuesta se plantea la creación de un órgano nuevo, facultad de la que se carece en los términos que mandata la legislación.

De esta manera, al establecerse en la propuesta la creación de un órgano nuevo y no uno *equivalente o similar* se incumple con el principio de legalidad al que deben ceñirse todas las autoridades del Estado mexicano, inclusive las autónomas. En este sentido, dado el incumplimiento al principio de legalidad, la creación de un órgano en desatención al parámetro de regularidad constitucional en comento, considero que en el caso, el órgano propuesto como encargado de la función administradora en materia de comunicación social **podría estar viciado o carecer de competencia originaria**, puesto que, como lo mencioné, la legislación en forma alguna faculta a crearlo, sino a asignar dicha función administradora dentro del organigrama del Instituto.

Ahora bien, con independencia de esta circunstancia, el acuerdo del que me aparto tampoco justifica la necesidad, objetividad o razonabilidad de que un Comité, como el propuesto, deba integrarse por tres consejerías del Consejo General de este Instituto, tampoco explica la inviabilidad de asignar la función administradora a alguna o algunas de las áreas de este Instituto, ni plantea la forma en cómo, con su instauración, se garantizarían de mejor manera los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados que en términos del 134 de la CPEUM deben procurarse:

Asimismo, considero que la propuesta pasa por alto que los artículos 30⁷, párrafo segundo y 32⁸ de la Ley General de Comunicación Social disponen la obligación de los órganos autónomos de **prever en su Reglamento Interior el mecanismo para la elaboración aprobación y registro de sus Estrategias y Programas Anuales**, sin embargo, dicho mecanismo no se prevé en la propuesta de reforma, sino que se otorga la atribución reglamentaria al Comité Administrador para desarrollarlo.

De igual forma, disiento con la propuesta porque considero que la facultad reglamentaria para establecer el “mecanismo” para dar cumplimiento a los referidos mandatos legales corresponde, en términos del artículo 61, fracción VI, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro al Consejo General del este Instituto Electoral y no al “Comité Administrador”.

En efecto, si la Ley General en Materia de Comunicación Social establece la obligación a este Instituto de prever en su Reglamento Interno el mecanismo para la elaboración de los programas anuales y, si quien cuenta con la facultad de reformar dicho Reglamento es el Consejo General, entonces la atribución reglamentaria que se le asigna al “Comité Administrador” para tal efecto, contraviene una atribución originaria que corresponde a este órgano superior de dirección, la cual, en mi concepto, es indelegable e irrenunciable.

⁷ Ley General de Comunicación Social

Artículo 30.- Las dos Cámaras del Congreso de la Unión, el Poder Judicial de la Federación, así como los Órganos a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, **deberán prever en su Reglamento Interior u ordenamiento equivalente, el mecanismo para la elaboración, aprobación y registro de sus Estrategias y Programas Anuales, de conformidad con lo establecido en el presente Capítulo**. Los Poderes Legislativos y Judiciales de las Entidades Federativas, así como los organismos constitucionales autónomos locales deberán prever en su Reglamento Interior u ordenamiento equivalente, el mecanismo para la elaboración, aprobación y registro de sus Estrategias y Programas Anuales, de conformidad con lo establecido en el presente Capítulo.

⁸ Artículo 32.- Las dos Cámaras del Congreso de la Unión, el Poder Judicial de la Federación, así como los Órganos a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, **deberán prever en su Reglamento Interior u ordenamiento equivalente, el mecanismo para la difusión de Mensajes Extraordinarios, en caso de que la legislación aplicable así lo prevea**. Los Poderes Legislativos y Judiciales de las Entidades Federativas, así como los organismos constitucionales autónomos locales deberán prever en su Reglamento Interior u ordenamiento equivalente, el mecanismo para la difusión de Mensajes extraordinarios, en caso de que la legislación aplicable así lo prevea.

Con base a lo anterior, la facultad que se le confiere al “Comité Administrador” contraviene la legislación de la materia al asignársele una función reglamentaria a un órgano que carece de ella.

Al respecto, considero que no debe confundirse el ejercicio de la atribución que corresponde en materia de comunicación social respecto de los **mecanismos** para su cumplimiento.

En efecto, la Ley General de Comunicación Social prevé, como lo expuse, el deber de todas las autoridades del Estado mexicano de asignar dicha función a un órgano “equivalente” o “similar” pero en forma alguna prevé que sea dicha área u órgano quien cuente con atribuciones para reformar el Reglamento Interno con la finalidad de establecer el “mecanismo” para su cumplimiento, ya que, en la especie, quien cuenta con dicha atribución, indelegable, es el Consejo General de este Instituto.

Al respecto, una interpretación gramatical de la acepción “mecanismo”, en términos de lo que señala el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es: 4. *m. proceso (la sucesión de fases)*, por ello, si el proceso o mecanismo para dar cumplimiento a las disposiciones en materia de comunicación social deben preverse en el Reglamento Interior del Instituto y es éste último quien cuenta con la atribución de modificarlo o reformarlo, resulta evidente que dicha facultad en forma alguna corresponde al “Comité Administrador”.

Con base en lo anterior, si la ley de la materia dispone que el “mecanismo” para dar cumplimiento a las disposiciones en materia de comunicación social debe preverse en el Reglamento Interior, resulta inconcuso que el referido Comité Administrador carece de atribuciones reglamentarias que originariamente corresponden al Consejo General.

Lo expuesto me permite concluir que la propuesta se aleja tanto del mandato constitucional previsto en el artículo 134 de la CPEUM, de su régimen transitorio, así como de los mandatos que la legislación secundaria prevé para su debido

cumplimiento y, de esta manera, su desatención puede representar una inaplicación implícita de las obligaciones constitucionales y legales en los términos que en materia de comunicación social están encomendadas a este Instituto.

En el mismo sentido, considero que la propuesta de la que me aparto omite señalar la manera en que, entre otras, dicho Comité deba renovarse, supervisarse, rendir cuentas y transparentar su actuar.

La ausencia o deficiencia en los controles del actuar del Comité que se propone, también resulta manifiesta en términos de lo previsto en el párrafo 28 del acuerdo de referencia, puesto que las acciones –del Comité Administrador- no serán objeto de modificación, ya que en la ejecución de las atribuciones que le son conferidas con motivo de dicha propuesta, solo cuenta con el deber de **informar** al Consejo General de las mismas, pero en ninguna parte se prevé la posibilidad de que el Consejo General las pueda modificar, observar o revocar.

La ausencia de reglas claras, el ejercicio de competencias bien definidas y el establecimiento de mecanismos y procedimientos para su debida ejecución, no solamente es un tema del debido o indebido ejercicio de competencias o del adecuado cumplimiento a los principios constitucionales y los legales en la materia, sino que, en esta tarea, está involucrado el diseño de una efectiva garantía constitucional de la libertad de expresión de los medios de comunicación quienes, por décadas, han sido objeto de control a partir del financiamiento discrecional o arbitrario de los recursos que los órganos del Estado asignan en materia de comunicación social.

Por lo expuesto, respetuosamente me aparto de las consideraciones y el sentido del proyecto y emito el presente **voto particular**, ya que, en mi concepto, la propuesta se aparta del debido cumplimiento de los mandatos de constitucionalidad y legalidad que delimitan el actuar de este órgano constitucional autónomo. **FIN DEL VOTO PARTICULAR. CONSTE.**