

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO, POR EL QUE APRUEBA LAS ACCIONES DE IMPARCIALIDAD QUE DEBEN SER OBSERVADAS POR LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, ASÍ COMO POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS, DURANTE LAS CAMPAÑAS Y LA JORNADA ELECTORAL DEL PROCESO ELECTORAL ESTATAL ORDINARIO 2017-2018

GLOSARIO

| | |
|-----------------------------|--|
| Código Electoral | Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. |
| Consejo General | Consejo General del Instituto Electoral del Estado. |
| Constitución Federal | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| Constitución Local | Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. |
| Instituto | Instituto Electoral del Estado. |
| INE | Instituto Nacional Electoral. |
| LGIPE | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. |
| Proceso Electoral Ordinario | Proceso Electoral Estatal Ordinario 2017-2018, para renovar la Gubernatura del Estado, Diputaciones al Congreso Local y Ayuntamientos. |
| Servidor Público | La persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ¹ |

ANTECEDENTES

I. En sesión ordinaria de fecha diecinueve de octubre del año dos mil diecisiete, el Consejo General, en cumplimiento de la resolución INE/CG386/2017 del INE, aprobó el acuerdo CG/AC-033/17, mediante el cual modificó diversos plazos contenidos en el Código Electoral; dichos ajustes buscaron armonizar las fechas aprobadas por la mencionada Autoridad Nacional con los contemplados en la normatividad local, asegurando que las acciones operativas vinculadas con el registro de las candidaturas se desarrollen observando los principios rectores de la función electoral.

Asimismo, el citado instrumento en el párrafo anterior, estableció en su punto de acuerdo TERCERO que todas las candidaturas registradas por los órganos competentes del Instituto, deberán iniciar su correspondiente campaña electoral el día **veintinueve de abril del año dos mil dieciocho**.

II. En fecha tres de noviembre del año dos mil diecisiete, el Consejo General aprobó el acuerdo número CG/AC-034/17, a través del cual declaró el inicio del Proceso Electoral Ordinario y convocó a elecciones para renovar los cargos de la Gubernatura del Estado, Diputaciones al Congreso Local y Ayuntamientos.

¹ Artículo 3, fracción XXV de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

III. La Dirección Técnica del Secretariado, en fecha diecinueve de abril del presente año, por instrucciones de la Secretaria Ejecutiva del Instituto remitió a las y los integrantes del Consejo General el presente instrumento.

IV. Durante el desarrollo de la mesa de trabajo llevada a cabo en fecha veinte de abril del año dos mil dieciocho, las y los integrantes del Consejo General, discutieron, entre otros, el tema relativo al presente instrumento.

CONSIDERACIONES

DEL INSTITUTO Y ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL

1. Los artículos 98, numeral 1 de la LGIPE; 3, fracción II de la Constitución Local; así como 71 y 72 del Código Electoral, indican que el Instituto como Organismo Público Local Electoral es autónomo y permanente; cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio; y tiene a su cargo la función estatal de organizar las elecciones; observando en su actuación los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y máxima publicidad.

2. De acuerdo con lo establecido en los artículos 79 y 89, fracciones II, III, LIII y LVIII del Código Electoral, el Consejo General es el Órgano Superior de Dirección del Instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, contando dentro de sus atribuciones las referentes a:

- Organizar el proceso electoral;
- Dictar los acuerdos necesarios para cumplir con sus atribuciones; y
- Las demás que le confiere el Código en alusión.

DEL DERECHO AL VOTO

3. Los artículos 35, fracción I de la Constitución Federal; 3, párrafo segundo de la Constitución Local y 11 del Código Electoral establecen que el voto constituye un derecho y una obligación del ciudadano, definiéndolo como el instrumento único de expresión de la voluntad popular para elegir Diputaciones al Congreso Local, la Gubernatura y los Ayuntamientos, así como para participar en los procesos de plebiscito y referéndum.

De acuerdo con lo indicado por los artículos citados en el párrafo anterior, el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Asimismo, el diverso 11 del Código Electoral prohíbe la realización de actos que generen presión o coacción a las y los electores, con la finalidad de garantizar que participen de manera libre en el proceso electoral.

Al respecto, Juan José Franco Cuervo, en el texto sobre derechos humanos titulado “El derecho humano al voto”², establece que:

“En síntesis, el voto es

Universal porque tienen derecho a él todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos por la ley, sin discriminación de raza, religión, género, condición social o ilustración. Libre porque el elector no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para la emisión del sufragio. Secreto en cuanto que se tiene la garantía de que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada elector individualmente considerado. Directo en razón de que el ciudadano elige por sí mismo sus representantes.”

De lo anterior, se desprende la importancia que conlleva el voto como instrumento de expresión de la voluntad de una sociedad, el cual tiene que garantizar que la contienda sea imparcial y equitativa; ya que, a través de él, la ciudadanía ejerce la facultad constitucional de elegir a sus gobernantes, sin presión o coacción, de forma libre, secreta y directa.

DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL

4. El artículo 108 de la Constitución Federal establece que se reputarán como servidores públicos a las y los representantes de elección popular, a las y los integrantes del Poder Judicial de la Federación, las y los funcionarios y empleadas (os) y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a las y los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Además, el diverso antes mencionado establece que las Constituciones de las entidades federativas precisarán, para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Tal y como lo señala el diverso 134 de la Constitución Federal, 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; asimismo, los párrafos séptimo, octavo y noveno del diverso antes mencionado, disponen lo siguiente:

“Artículo 134.

(...)

Los servidores públicos de la Federación, los estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con

² Franco Cuervo J. (2016). *EL DERECHO HUMANO AL VOTO*. Ciudad de México: D.R. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 9.

imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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.”

El artículo 54 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que será responsable de desvío de recursos públicos, el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables.

En lo que respecta a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, el artículo 5 dispone que tratándose de servidores públicos que cometan cualquiera de los delitos previstos en dicha 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.

Aunado a lo anterior, el artículo 11 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, establece que se impondrán de doscientos a cuatrocientos días de multa y, de prisión de dos a nueve años, al servidor público que:

I. Coaccione o amenace a sus subordinados para que participen en eventos proselitistas de precampaña o campaña, para que voten o se abstengan de votar por un candidato, partido político o coalición;

II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición; a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un precandidato, candidato, partido o coalición.

Si el condicionamiento del programa gubernamental, se realiza utilizando programas de naturaleza social, se aumentará hasta un tercio de la pena prevista en este artículo;

III. Destine, utilice o permita la utilización, de manera ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado;

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;

V. Solicite a sus subordinados, por cualquier medio, aportaciones de dinero o en especie para apoyar a un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política, o

VI. Se abstenga de entregar o niegue, sin causa justificada, la información que le sea solicitada por la autoridad electoral competente, relacionada con funciones de fiscalización.

Por su parte el artículo 4, fracción II, segundo y tercer párrafo de la Constitución Local señala lo siguiente:

“Artículo 4
II (...)

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes estatales, como de los municipios.”

De igual forma, el numeral 217 del Código Electoral establece que para garantizar la equidad en las campañas electorales, durante el tiempo que comprendan las mismas y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes públicos, los órganos autónomos, los municipios, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipales, o cualquier otro ente público, salvo las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para los programas de protección civil en casos de emergencia, así como los que acuerde el Consejo General del INE. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Asimismo, el artículo 392 Bis del Código Electoral califica como infracción del mencionado ordenamiento de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de los poderes locales; órganos de gobierno municipal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público, las siguientes conductas:

- I.- La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por el Instituto;
- II.- La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;
- III.- El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;
- IV.- Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal;
- V.- La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y

VI.- El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.”

Tal y como se puede apreciar de las disposiciones normativas citadas en este considerando, el Estado Mexicano ha aprobado reglas que permiten asegurar el comportamiento imparcial de las y los funcionarios públicos, previendo que tanto su labor como los recursos que manejan, se ejerzan sin buscar beneficiar indebidamente a nadie, cuestión que en el ámbito electoral garantiza la existencia de condiciones de equidad en la contienda.

En el mismo sentido, el sistema jurídico nacional se ha encargado de contemplar las conductas de las y los servidores públicos que constituyen violaciones a los principios de imparcialidad y equidad, así como las sanciones a las que se harán acreedores tanto en el ámbito administrativo como en el penal.

MARCO NORMATIVO Y ANTECEDENTES JURISDICCIONALES

5. El artículo 89, fracción LIII del Código Electoral indica que, es atribución de este Consejo General el dictar los acuerdos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

En ese orden de ideas, este Órgano Superior tomando en consideración los fines para los cuales fue creado el Instituto, así como el papel de garante que tiene durante el desarrollo del presente Proceso Electoral Ordinario, de que cada una de sus etapas se lleve a cabo en estricto apego a los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones, estima que debe generar las condiciones necesarias para garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones en la entidad, vigilando el cumplimiento de las disposiciones que en el ámbito electoral se establecen y en específico la relativa a la prohibición de actos que generen presión o coacción a los electores.

Para tal efecto, este Cuerpo Colegiado estima necesario tomar en cuenta la experiencia obtenida en los pasados Procesos Electorales, a efecto de que su actuación se apegue a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y máxima publicidad que rigen la función estatal.

Lo anterior, toma relevancia al estar próximo el inicio de las campañas electorales de este Proceso Electoral Ordinario, ya que los partidos políticos, coaliciones o, en su caso, las candidaturas independientes, que respectivamente, interactúan tanto con su militancia, como con la ciudadanía, realizarán acciones tendientes para la obtención del voto; por lo que en ese sentido esta autoridad debe asegurar que dichas actividades se realicen apegadas a los principios rectores de la función electoral, garantizando con ello la equidad en la contienda.

De igual forma, y en lo que respecta a las instancias del poder público, se observará que actúen dentro del ámbito de sus atribuciones en estricta observancia a la normatividad electoral vigente.

Bajo ese contexto, atendiendo a lo preceptuado por el artículo 5 del Código Electoral, las autoridades federales, estatales y municipales están obligadas a prestar el



apoyo que las autoridades electorales les soliciten para el cumplimiento de sus atribuciones y el desempeño de sus funciones.

Aunado a lo anterior, el artículo 9 del Código Electoral dispone que las y los servidores públicos como ciudadanas(os), son corresponsables de garantizar y vigilar el libre desarrollo del Proceso Electoral Ordinario, la efectividad del voto, así como la autenticidad e imparcialidad de las elecciones que se celebren en términos del referido ordenamiento.

De igual manera, dichos servidores públicos independientemente de su calidad de ciudadanos, al formar parte de las estructuras organizacionales de los poderes públicos federal, estatal y municipal deben desarrollar sus actividades en términos de lo dispuesto por la Constitución Federal, la Constitución Local y por las leyes aplicables, pues a través de ellos se ejercen las atribuciones conferidas a los mismos.

Al respecto, tiene relevancia lo señalado en la sentencia dictada dentro de los autos del expediente número SUP-JRC-179/2005 y su acumulado SUP-JRC-180/2005, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual sustenta que ninguna servidora y servidor público debe intervenir activamente en actos de proselitismo electoral y de campaña a favor de un partido político, coalición, candidata o candidato alguno; pues la participación de éstos sí constituye un acto que afecta al debido desarrollo de los procesos electorales y su resultado, por violentar la libertad del voto de las y los ciudadanos, quienes se ven influenciados, coaccionados o inducidos para votar en determinado sentido. De igual forma, refiere que la participación personal de los servidores públicos en estos actos, provoca una ventaja o beneficio indebido para el partido político que hace la campaña electoral, pues se transmite a la ciudadanía la idea de que una determinada opción política cuenta con el respaldo de las autoridades que le acompañan, así como la viabilidad de la ejecución de obra social en beneficio de la colectividad, pero condicionada a que la opción política promitente alcance el triunfo; vulnerándose con ello, el principio de imparcialidad a que están obligados constitucional y legalmente las y los servidores públicos, generando con esa actuación, una violación a la ley que se puede materializar en la conculcación a la libertad del voto.

De igual forma, en el artículo 41, base III, Apartado C de la Constitución Federal señala que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales de las entidades federativas, así como de los municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

En cuanto a la propaganda gubernamental, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido diversos criterios, como los que se detallan a continuación:

Jurisprudencia 18/2011

"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."

Jurisprudencia 11/2009

"PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LÍMITES A SU DIFUSIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL.-De la interpretación de los artículos 39, 40, 41, párrafos primero y segundo, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los numerales 2, párrafo 2, 237, párrafo 4, y 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que, a fin de salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, la difusión de propaganda gubernamental que realicen en los medios de comunicación social los poderes públicos federales, estatales o municipales, los órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y, en general, todos los servidores, funcionarios y entes públicos, se encuentra limitada por razones de contenido y temporalidad. En cuanto al contenido, en ningún caso podrá ser de carácter electoral, esto es, debe de abstenerse de estar dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Por lo que hace a la temporalidad, no puede difundirse en el entorno de un proceso electoral, durante los periodos que comprenden las etapas de precampaña, campaña electoral, periodo de reflexión, conformado por los tres días previos al de la elección, y hasta el final de la jornada electoral, salvo en los casos previstos expresamente en el artículo 41, base III, apartado C, in fine, de la Carta Magna. Estimar lo contrario, implicaría que la difusión de propaganda gubernamental pudiese constituir propaganda que influyera en las preferencias electorales de los ciudadanos y, con ello transgredir el principio democrático conforme con el cual los poderes públicos de todos los órdenes de gobierno y los entes públicos deben observar una conducta imparcial en los procesos comiciales."

No obstante, el mencionado Órgano Jurisdiccional, también ha sustentado que no se pueden limitar en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas a las y los servidores públicos, ni tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones; por lo que la intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulnera los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, siempre y cuando no difundan mensajes que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político y/o coalición, aspirantes, candidata o candidato, y/o alguna candidatura independiente o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.

Lo anterior, se aprecia en las Jurisprudencias y Tesis del Tribunal Electoral identificadas con los números 2/2011, 38/2013, 18/2011 y LXII/2016 cuyos textos, respectivamente son:

“PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).-De la interpretación sistemática de los artículos 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11 y 129 de la Constitución Política del Estado de México; 78, párrafo primero, 85, 95, fracciones XXXV y LI, y 356 del código electoral de esa entidad federativa, se advierte que cuando las autoridades administrativas electorales reciban una queja o denuncia en la que se aduzca, entre otras, violación a disposiciones en materia electoral por la promoción personalizada de servidores públicos o el uso de recursos públicos que implique inequidad en la contienda de los partidos políticos, deberán, tramitar y resolver la queja con apego a las siguientes formalidades esenciales del procedimiento: 1. Determinar si los hechos que se denuncian tienen repercusión en la materia electoral; 2. De advertir que no existen consecuencias de esa naturaleza, declarar infundado el procedimiento respectivo, y 3. Si los hechos denunciados inciden en la materia, analizar si éstos constituyen transgresión a la normativa electoral.”

“SERVIDORES PÚBLICOS, SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.- De la interpretación sistemática de los artículos 41, bases II y V, párrafo segundo, y 134, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se colige que, a fin de respetar los principios de imparcialidad en la disposición de recursos públicos y el de equidad en la contienda, que rigen los procesos comiciales, se establece la prohibición a los servidores públicos de desviar recursos que están bajo su responsabilidad, para su promoción, explícita o implícita, con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía con propósitos electorales. Con los referidos mandatos no se pretende limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas, tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones; en ese contexto, la intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulnera los referidos principios, si no difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.”

“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.”

“PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LA INVITACIÓN A UNA CELEBRACIÓN DE CARÁCTER CULTURAL Y SOCIAL, NO VIOLA LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE DIFUNDIRLA EN EL PROCESO ELECTORAL.- De la interpretación sistemática, teleológica y funcional del artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que versa sobre el principios de la equidad en la contienda, el acceso a los medios de comunicación social, que rigen en los procesos comiciales, en la que se establece la prohibición de abstenerse de expresiones que calumnien a las personas, así como la suspensión de la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental. En ese sentido, la colocación de lonas, pendones o gallardetes, u otro tipo de propaganda, en época electoral, con motivo de la invitación a festejar un día social y

culturalmente importante para la sociedad mexicana, no infringe la prohibición de difundir propaganda gubernamental, durante una campaña electoral, aun cuando no esté en los supuestos de excepción expresamente señalados por el referido precepto constitucional, siempre que no difunda programas, acciones, obras o logros de gobierno, que tengan como finalidad apoyar o atacar algún candidato o partido político específico o que se promocióne a un servidor público, ni contenga expresiones, logotipos, emblemas, lemas que promocionen a algún partido político, coalición o candidato, porque no se trata de propaganda que contenga expresiones de naturaleza político-electoral ni gubernamental, sino de una invitación para la celebración de un acto de carácter cultural y social.”

Ahora bien, respecto del uso de internet por parte de las instancias gubernamentales para la difusión de información pública de carácter institucional, se considera útil el siguiente criterio expuesto en la Tesis XIII/2017:

“INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL.- De lo establecido en los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que en atención al principio de imparcialidad, la información pública de carácter institucional es aquella que versa sobre servicios que presta el gobierno en ejercicio de sus funciones, así como de temas de interés general, a través de los cuales se proporcionan a la ciudadanía herramientas para que tenga conocimiento de los trámites y requisitos que debe realizar, inclusive, de trámites en línea y forma de pago de impuestos y servicios. De conformidad con lo anterior, la información pública de carácter institucional puede difundirse en portales de internet y redes sociales durante las campañas electorales y veda electoral, siempre que no se trate de publicidad ni propaganda gubernamental, no haga referencia a alguna candidatura o partido político, no promocióne a algún funcionario público o logro de gobierno, ni contenga propaganda en la que se realicen expresiones de naturaleza político electoral, dado que sólo constituye información sobre diversa temática relacionada con trámites administrativos y servicios a la comunidad.”

De lo antes expuesto, se desprende la necesidad de que las instancias gubernamentales, durante las campañas electorales y veda electoral, observen la normatividad electoral vigente respecto del ejercicio de sus atribuciones en las plataformas electrónicas, así como en las redes sociales, atendiendo siempre al principio de imparcialidad que deberá contemplar la información pública de carácter institucional, que tenga como finalidad informar a la ciudadanía respecto de los servicios que preste el gobierno en ejercicio de sus funciones, cuidando en todo momento que no haga referencia a alguna candidatura o partido político, no promocióne a alguna funcionaria o funcionario público o logro de gobierno, ni contenga propaganda en la que se realicen expresiones de naturaleza político electoral.

Asimismo, en la Jurisprudencia identificada con el número 14/2012, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha precisado que la asistencia en días inhábiles de los servidores públicos a eventos de proselitismo político para apoyar a determinado partido político, precandidata(o) o candidata(o), no está incluida en las restricciones contenidas en la Constitución Federal, en tanto que tal conducta, por sí misma, no implica el uso indebido de recursos del Estado. Así, la mencionada Jurisprudencia a la letra señala:

“ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY.-De la interpretación sistemática de los artículos 1º, 6º, 35, 41 y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 347, párrafo 1, inciso c), del

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige la prohibición a los servidores del Estado de desviar recursos públicos para favorecer a determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección popular. En este contexto, la sola asistencia en días inhábiles de los servidores públicos a eventos de proselitismo político para apoyar a determinado partido, precandidato, candidato, no está incluida en la restricción citada, en tanto que tal conducta, por sí misma, no implica el uso indebido de recursos del Estado; en consecuencia, se reconoce que la asistencia a esta clase de actos, se realiza en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política de los ciudadanos, las cuales no pueden ser restringidas por el sólo hecho de desempeñar un cargo público, por tratarse de derechos fundamentales que sólo pueden limitarse en los casos previstos en el propio orden constitucional y legal.”

Las y los servidores públicos, en atención a la función que realizan, tienen limitaciones en el ejercicio de las libertades de expresión y asociación, pues la investidura de sus cargos puede romper con el principio democrático de equidad en el Proceso Electoral Ordinario, por lo que los derechos políticos deben ser armonizados entre sí, delimitando para cada uno de ellos la extensión más amplia posible que, sin embargo, no invada indebidamente la esfera de realización de otro derecho de su misma o superior jerarquía.

Por lo anterior, toma relevancia referir la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-147/2011 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual consideró en el punto “QUINTO. Efectos.” lo siguiente:

“(…)

Se modifica la norma segunda, fracción I, del “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE IMPARCIALIDAD EN LA APLICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 347, PÁRRAFO 1, INCISO C) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”, en los términos siguientes.

SEGUNDA. Además de los supuestos señalados en la norma reglamentaria primera, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal y los servidores públicos en general, incurrirán en una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, si realizan cualquiera de las siguientes conductas:

I. Asisten dentro de sus jornadas laborales a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o la abstención.”³

DE LAS ACCIONES DE IMPARCIALIDAD

6. El artículo 8, fracciones I y II del Código Electoral establece que son principios rectores de la función estatal para organizar las elecciones los siguientes:

- Legalidad: Adecuación estricta a la Ley de todas las actuaciones de las autoridades electorales, de los ciudadanos y de los partidos; e
- Imparcialidad: Actuación neutral de quienes desarrollan la función estatal de organizar las elecciones, sin beneficiar ni perjudicar a alguna de las partes en la contienda electoral.

³ Tal criterio fue retomando por el Consejo General del INE en el instrumento identificado con el número INE/CG66/2015.

En ese tenor, este Órgano Superior de Dirección en observancia a las disposiciones legales citadas en el considerando anterior, considera oportuno generar un instrumento que establezca un conjunto de acciones concretas que deberán observar los gobiernos federal, estatal y municipal, así como las y los servidores públicos durante las campañas y la jornada electoral en el Proceso Electoral Ordinario.

Cabe señalar, que este acuerdo no busca generar nuevas limitaciones, ni reglamentar conductas o imponer cargas a las y los servidores públicos, así como a los gobiernos federal, estatal y municipal, que no estén ya contempladas en la normatividad electoral aplicable; ya que lo que se persigue mediante el presente instrumento es conformar un decálogo de acciones a observar por los mencionados sujetos en ánimos de contribuir al correcto desarrollo de sus funciones en estricto apego a los principios rectores de la función electoral de legalidad e imparcialidad.

Bajo ese orden de ideas, a la luz de los principios que rigen la función estatal de organizar las elecciones, se considera que se debe privilegiar durante el desarrollo de las etapas de preparación de las elecciones y Jornada Electoral del presente Proceso Electoral Ordinario, la imparcialidad por parte de las y los representantes del poder público, así como de las y los servidores públicos, sobre todo aquellos de mayor jerarquía administrativa, con la finalidad de que se garantice el ejercicio auténtico y efectivo del sufragio en condiciones libres y de igualdad; buscando asegurar que los mencionados servidores se abstengan de hacer pronunciamientos a favor o en contra de un partido político, coalición y/o candidata o candidato, así como de utilizar o condicionar recursos públicos a cambio de promesa del voto, entre otros actos.

Por lo anterior, las y los funcionarios o las y los servidores públicos deben observar las acciones que a continuación de manera enunciativa y no limitativa se señalan, con la finalidad de garantizar el respeto a los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones, lo dispuesto por el Código de la materia, las normas sobre la responsabilidad de las y los funcionarios públicos, así como las disposiciones contempladas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que se prevén para evitar la intervención del poder público en cualquiera de sus niveles, en la organización y desarrollo del Proceso Electoral Ordinario, respetando con ello, la equidad en la contienda.

Dichas acciones son las siguientes:

1. Observar la limitación de no efectuar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, provenientes del Erario Público a partidos políticos, coaliciones, aspirantes y/o candidatas o candidatos, así como brindarles cualquier clase de apoyo gubernamental distinto a los permitidos por los artículos 219 y 220 del Código Electoral.

Asimismo, deberán observar lo dispuesto por los artículos 134 de la Constitución Federal, segundo y tercer párrafo, fracción III, del artículo 4 de la Constitución Local, en atención a que los servidores públicos del Estado y de los municipios, en el ámbito de su competencia, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos de los que sean responsables, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

2. Abstenerse de asistir dentro de las jornadas laborales a cualquier evento o acto público, gira, mitin, acto partidista, de coalición o de campaña, de los aspirantes y/o candidatas o candidatos a cargos de elección popular, así como de alguna candidatura independiente.

En caso de asistir, dentro de las jornadas laborales a actos relacionados con las funciones que tienen encomendadas, deben abstenerse de difundir mensajes que tengan la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político, coalición o candidata/o, o que de alguna manera los vincule a los Procesos Electorales.

3. Observar lo indicado por los artículos 5 y 9 del Código Electoral, respecto a que éste último establece que las autoridades federales, estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias deben garantizar y vigilar el libre desarrollo del Proceso Electoral Ordinario, la efectividad del voto, así como la autenticidad e imparcialidad de las elecciones que se celebren, evitando para ello efectuar manifestaciones a favor o en contra de los partidos políticos, coaliciones y/o candidaturas.

4. La propaganda gubernamental que realicen en los medios de comunicación social de los poderes públicos federales, estatales o municipales y, en general, de todas las y los servidoras, funcionarias o funcionarios y entes públicos no debe dirigirse a influir en las preferencias electorales de las y los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos, coaliciones o de alguna candidatura a los cargos de elección popular a renovarse en el Proceso Electoral Ordinario.

5. Abstenerse de condicionar obras o recursos de programas gubernamentales federales, estatales y municipales a cambio de la promesa del voto a favor de determinado partido político, coalición, aspirantes y/o candidatas o candidatos; o para apoyar su promoción.

6. Abstenerse de realizar, desde el inicio de las campañas y hasta la conclusión de la Jornada Electoral, cualquier tipo de campaña publicitaria de programas de obra pública o de desarrollo social. Exceptuando a dicha suspensión, la comunicación de medidas urgentes de estado o de acciones relacionadas con protección civil, programas de salud por emergencias, servicios y atención a la comunidad por causas graves, así como las que acuerde el Consejo General del INE, es decir, la campaña será del veintinueve de abril al veintisiete de junio del año dos mil dieciocho, esto en concordancia con lo dispuesto por el artículo 217 del Código Electoral.

7. Abstenerse de efectuar campañas de promoción de la imagen personal de servidores públicos, a través de inserciones en medios de comunicación impresos o electrónicos⁴, así como bardas, mantas, volantes, panfletos o anuncios espectaculares.

Aunado a lo anterior, y bajo cualquier modalidad de comunicación social, la información 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

⁴ Respecto del uso de internet, se debe tomar en consideración lo establecido por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al dictar la sentencia identificada con la clave SER-PSC-288/2015 que textualmente establece en su punto séptimo "Precisión final. En distinto orden, al margen de la decisión recién tomada, si bien, por el cúmulo de razonamientos expuestos, la conducta denunciada no resulta sancionable, tampoco es plausible, habida cuenta que en opinión de esta Sala Especializada el ejercicio de un derecho debe ser responsable, como en el caso, en la utilización de plataformas de Internet, en tanto espacios para la exposición de ideas y de ofertas políticas, esto es, vías reales de información. Ciertamente, deviene indiscutible que los usuarios deben ser conscientes en la utilización de estas plataformas, sobre todo en el caso de los propios participantes del proceso electoral, en tanto sujetos obligados a respetar los principios y valores de las contiendas electorales. Bajo esta premisa esencial, se debe atender que el artículo 145 del Código Electoral de Colima dispone: "...los precandidatos que realicen actividades propagandísticas dentro de los cauces normativos de las precampañas, deberán conducirse dentro del marco de ética y respeto hacia sus contendientes y ajustándose a los lineamientos de los partidos políticos en los que participen...". Tal precepto, si bien dirigido a los precandidatos, es un llamado general a todos los participantes del proceso electoral a conducirse en los límites normativos, en otras palabras el respeto a la cultura de la legalidad. Ahora bien, como ya se resolvió, el caso particular escapa a algunas limitaciones de orden constitucional, legal o convencional porque, se insiste, el Internet (Facebook), tiene un mecanismo de liberalidad, salvo casos excepcionales. Pero la actividad política sí debe cuidar, en un ejercicio responsable, el marco previsto por el legislador de Colima; esto es, libertad de expresión y el derecho de información en el contexto del debate político, con las limitaciones que señalen nuestra Constitución federal y las leyes en materia electoral. Similar criterio se sustentó por esta Sala Especializada al resolver los procedimientos sancionadores identificados con las claves SRE-PSC-268/2015, SRE-PSC-274/2015, SRE-PSC-275/2015, SRE-PSC-283/2015, SRE-PSC-284/2015 y SRE-PSC-285/2015.

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

8. Observar lo dispuesto por el artículo 233, último párrafo del Código Electoral que establece que ninguna persona física o moral, a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos, coaliciones o de las candidaturas a cargos de elección popular.

9. Las y los servidores públicos deberán abstenerse de emitir a través de cualquier discurso, medio de comunicación electrónico o impreso, publicidad, expresiones, propaganda a favor o en contra de un partido político, coalición o de sus aspirantes y/o candidatas o candidatos, a cargos de elección popular así como a candidaturas independientes en el presente Proceso Electoral Ordinario, incluyendo la utilización de símbolos y mensajes distintivos que vinculen a un partido político, coalición o candidatura.

10. Respetar los derechos y prerrogativas de los partidos políticos y coaliciones, observando que la difusión de la propaganda de los partidos políticos, coaliciones y sus candidaturas no tiene más límite que lo dispuesto en la Constitución Federal, la Constitución Local y el Código Electoral, de acuerdo con lo señalado en los artículos 227, 232 y 234 del Código en cita.

En este orden de ideas, al establecerse las acciones antes citadas que, durante el desarrollo de las campañas y de la Jornada Electoral del presente Proceso Electoral Ordinario, deben de observar los servidores públicos de los gobiernos federal, estatal y municipal, se garantiza que su actuación se apegue a los principios que rigen la función estatal de organizar las elecciones, buscando generar condiciones de equidad a los partidos políticos y coaliciones, en su caso, y/o candidaturas, en el desarrollo del presente Proceso Electoral Ordinario, procurando generar certeza y seguridad jurídica a los institutos políticos y a los ciudadanos en relación con el respeto del voto como el instrumento único de expresión de la voluntad popular para integrar la Gubernatura del Estado, Diputaciones al Congreso Local y Ayuntamientos; además, dichas medidas en todo momento buscan salvaguardar el desarrollo libre de las elecciones, evitando la generación de actos que pudieran crear presión o coacción del voto en las y los electores.

COMUNICACIONES

7. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 89, fracciones LIII y LVIII y 91, fracciones I y XXIX del Código Electoral, el Consejo General faculta al Consejero Presidente para que comunique a las siguientes instancias el contenido del presente acuerdo:

- a) A la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del INE, para su conocimiento;
- b) Al Vocal Ejecutivo de la Junta Local del INE en esta Entidad Federativa, para su conocimiento;
- c) Al Titular del Poder Ejecutivo Local, para su conocimiento y observancia, así como para que lo haga extensivo a las dependencias que están a su cargo;
- d) Al Poder Legislativo Local, para su conocimiento y observancia;
- e) A los Ayuntamientos de la Entidad, para su conocimiento y observancia; y
- f) A las Autoridades Federales con residencia en el Estado a través de sus titulares o encargados de despacho, para su conocimiento y observancia.

Por lo anteriormente expuesto, y en ejercicio de las facultades que confiere el artículo 89, fracción LIII del Código Electoral, el Consejo General del Instituto emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. El Consejo General de este Instituto es competente para conocer y pronunciarse sobre el presente asunto, según ha quedado plasmado en los considerandos 1 y 2 del presente acuerdo.

SEGUNDO. Este Órgano Superior de Dirección aprueba las acciones de imparcialidad que deben ser observadas por los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como por las y los servidores públicos durante las etapas de preparación de las elecciones y jornada electoral del Proceso Electoral Ordinario, de conformidad con lo indicado en los considerandos 3, 4, 5 y 6 del presente instrumento.

TERCERO. Este Cuerpo Colegiado faculta al Consejero Presidente para que notifique el presente acuerdo, en términos del considerando 7 del presente documento.

CUARTO. El presente instrumento entrará en vigor a partir de su aprobación por parte del Consejo General.

QUINTO. Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial del Estado a través del formato aprobado mediante instrumento CG/AC-004/14.⁵

Este acuerdo fue aprobado por unanimidad de votos de las y los integrantes del Consejo General, en sesión ordinaria de fecha veinte de abril de dos mil dieciocho.

CONSEJERO PRESIDENTE

C. JACINTO HERRERA SERRALLONGA.

SECRETARIA EJECUTIVA

C. DALHEL LARA GÓMEZ.

⁵ De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 77 bis y 93, fracción VIII del Código Electoral.