

El principio de imparcialidad de los servidores públicos durante el proceso electoral federal

The principle of impartiality of public servant in the federal electoral process

Francisco Guerrero Aguirre*

Fecha de recepción: 10 de septiembre de 2011

Fecha de aceptación: 26 de enero de 2012

RESUMEN

El marco normativo respectivo tanto como constitucional como electoral, así como los principales criterios de interpretación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), permite que las conductas, relacionadas con este principio de imparcialidad, se agrupen en dos grandes tipos de conductas susceptibles de ser sancionadas:

- a) Aquellas que impliquen de alguna forma el uso de recursos públicos, en dinero o en especie; el uso de servicios, programas, bienes y obras públicas; en general, recursos humanos, materiales o financieros que por su empleo, cargo o comisión tengan a su disposición los servidores públicos, para influir en la contienda;

* Consejero electoral del Instituto Federal Electoral. francisco.guerrero@te.org.mx.

- b) Aquellas que no implican el uso de recursos del Estado, pero que se relacionen con la calidad de servidor público que ostentan en el momento en que acontecen los hechos, esto es, las que restringen sus libertades de expresión y asociación con el objeto de evitar que sus acciones favorezcan o perjudiquen a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.

PALABRAS CLAVE: imparcialidad, recursos públicos, equidad, libertad de expresión.

ABSTRACT

The respective regulatory framework either constitutional or electoral, as well as the main criteria for interpretation of the Federal Electoral Court of Mexico, allowing behaviors related to this principle are grouped into two main groups:

- a) Those related to the regulation of behavior in any way involving use of public resources, in cash or in kind, use of services, programs, goods and civil works, generally human, material or financial that by its employment, position or commission have available to public servants, and
- b) Those that regulate conduct that does not necessarily involve the use of state resources, but they relate to the quality of public servants who hold at the time of the events that occur, that is, restricting their freedom of expression and association in order to prevent their actions from promote or injure a political party or candidate, or in some way, linked to the electoral process.

KEYWORDS: impartiality, public resources, fairness, freedom of expression.

Introducción

Uno de los principios constitucionales que rodean la actividad electoral es precisamente el de la imparcialidad, entendida como una forma de conducta de los servidores públicos en general, que implica abstenerse de influir en todo momento, pero especialmente durante los procesos comiciales, en la contienda electoral, a favor o en contra de algún partido político o coalición, o de algún precandidato o candidato.

En México, los poderes públicos de todos los órdenes deben observar en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto de la competencia electoral, éste es un principio constitucional que se refiere, para mí, a los siguientes aspectos:

- El ejercicio de los recursos públicos de los programas sociales, sin fines partidistas y de forma totalmente imparcial.
- Abstenerse de acudir a reuniones partidistas o de apoyo a candidatos, por lo menos durante la jornada laboral.
- Suspender la difusión de la propaganda gubernamental durante las campañas.
- Tener en todo momento en el ejercicio del encargo, una conducta imparcial respecto de la contienda electoral, es decir, abstenerse de realizar pronunciamientos a favor o en contra de algún precandidato, candidato y partido político.

En este trabajo se pretende analizar, con base en los criterios que ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), las conductas que se ha considerado que afectan el principio de imparcialidad al que se hace referencia, relacionadas con la propaganda y con los límites a las libertades de los servidores públicos respecto de las contiendas electorales.

Antecedentes

El 13 de noviembre de 2007 se publicó la reforma constitucional que le da viabilidad al sistema político después del punto de quiebre al que llegó el día 3 de julio de 2006. Se establecieron los candados necesarios que pretenden que no se presenten las conductas que, de alguna manera, marcaron la sucesión presidencial.

La exposición de motivos de la referida reforma al artículo 41 constitucional lo pone de manifiesto:

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, *es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral* (Rodríguez 2007).[‡]

Se ha dicho que en otros países, como en Estados Unidos, es válido que el presidente en turno realice campaña a favor del candidato de su partido de origen, de forma abierta y hasta con recursos públicos; en México, debe quedar claro: la norma constitucional lo prohíbe. Los gobernantes en turno, de cualquier orden, no pueden utilizar recursos públicos para favorecer a determinado candidato o partido político, ni intervenir en los procesos electorales. El marco normativo respectivo, tanto constitucional como electoral, así como los principales criterios de interpretación de la Sala Superior del TEPJF, permiten que estas conductas se reúnan en dos grandes grupos:

[‡] Énfasis añadido.

- a) Las relacionadas con la regulación de conductas que impliquen de alguna forma el uso de recursos públicos, en dinero o en especie; el de servicios, programas, bienes y obras públicas; en general, el de recursos humanos, materiales o financieros que por su empleo, cargo o comisión tengan a su disposición los servidores públicos; los medios de comunicación social oficiales, los tiempos del Estado en radio o televisión a que tengan derecho o que sean contratados con recursos públicos o cualquier conducta análoga a lo expuesto.
- b) Aquellas que regulan conductas que no necesariamente impliquen el uso de recursos del Estado, pero que se relacionen con la calidad de servidor público que ostentan en el momento en que acontecen los hechos, tales como: la asistencia de dichos sujetos durante sus respectivas jornadas laborales a mítines, marchas, asambleas, reuniones o actos públicos que tengan como finalidad promover o influir de cualquier forma el voto a favor o en contra de un partido político; las que restringen la difusión de informes de labores o de gestión durante la campaña y hasta la jornada electoral; y las que prohíben expresamente su intervención en los procesos electorales, esto es, las que restringen sus libertades de expresión y asociación con el objeto de evitar que sus acciones favorezcan o perjudiquen a un partido político o candidato o, de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.

Dentro de las del primer grupo identificamos la llamada propaganda gubernamental y la prohibición de difundirla durante el periodo de campañas:

Artículo 41 constitucional, apartado c:

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comi-

cial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones 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.

Es interesante analizar la estructura legislativa con la que se construye la regulación secundaria en materia federal, ya que en principio es sabido que la regulación de los procedimientos en cuanto a las responsabilidades de los servidores públicos le corresponde a la ley específica de esta materia, y la aplicación de sanciones, en su caso, le corresponde al Poder Legislativo o Ejecutivo; sin embargo, ante la valoración de que estas conductas lesionan el buen curso de las campañas políticas, se le otorga al Instituto Federal Electoral (IFE) la competencia para investigarlas y sancionarlas. De acuerdo con la interpretación del TEPJF, al resolver el recurso de revisión SUP-RAP-12/2010, tiene esta competencia, tanto durante las campañas federales como en los procesos electorales locales, cuando la difusión de la propaganda gubernamental sea en radio o televisión.

El artículo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) establece, en el inciso 2, la obligación de la suspensión de la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante el tiempo que comprenden las campañas y hasta la conclusión de la jornada comicial, y en el inciso 4 del mismo artículo señala que el “Instituto” dispondrá lo necesario para asegurar el cumplimiento de las normas antes establecidas y de las demás dispuestas en este código.

Problemática legislativa

El Cofipe considera que constituye una infracción de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; de los órganos de gobierno municipales; de los órganos de gobierno del Distrito Federal; de los órganos autónomos, y de cualquier otro ente público: “b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas hasta el día de la jornada electoral” (Cofipe, artículo 345, b).

Un primer problema que se presentó al tratar de imponer alguna sanción, es que en el Cofipe no está regulado en el artículo 354 qué sanciones se les pueden imponer a los servidores públicos o autoridades que cometan esta infracción. En los casos en que así se acredite, se remite únicamente el expediente a los órganos de fiscalización del Poder Legislativo que corresponda o a las contralorías respectivas, en atención a lo que señala el 355, que regula el incumplimiento de un mandato de la autoridad electoral; sin embargo, estas instancias realmente poco pueden hacer, ya que no está determinado si la falta se puede considerar como grave a la Constitución o no, como para iniciar un juicio político o un procedimiento administrativo sancionador. No ha sido explorado hasta ahora, en ningún caso, el inicio de un juicio político por estas violaciones.

Caso especial es el de la denuncia en contra del presidente de la República, si bien señaló el Tribunal Electoral al resolver el recurso SUP-RAP-74/2010, que se le puede citar al procedimiento sancionador electoral, es decir a la audiencia, no se puede —incluso en caso de determinar su responsabilidad— turnar el expediente a alguna autoridad, ya que ninguna es competente para sancionarlo. La norma es imperfecta, se dijo al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-119/2010.

En la práctica, hasta ahora ha funcionado el dictado de medidas cautelares por la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, para ordenar la suspen-

sión inmediata de la difusión de dicha propaganda prohibida en emisoras de radio y televisión, aunque la inmediatez se convierte en cuatro o cinco días efectivos, debido al proceso de notificación respectivo.

Criterios de aplicación

Los criterios de la Sala Superior son ilustrativos para entender el alcance de la prohibición.

¿Qué es propaganda gubernamental?

La propaganda gubernamental, según se ha deliberado por parte de la Sala Superior del TEPJF en la sentencia del recurso de revisión SUP-RAP-117/2010, debiera ser una forma de comunicación social cuyos fines,¹ son informativos, educativos o de orientación social.

De este modo, la “propaganda” gubernamental *no busca dirigir o condicionar el comportamiento de los gobernados, a través de estímulos o repeticiones, como sucede en la propaganda tradicional (comercial), pues, conforme con los principios democrático y representativo, establecidos en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la opinión de los gobernados sobre el desempeño de los órganos públicos debe basarse en la evaluación racional de las acciones de gobierno, no en el posible convencimiento de los ciudadanos sobre la bondad, conveniencia o pertinencia de dichas acciones a través de mensajes publicitarios, que pueden apelar a la emoción, a la reiteración constante de una idea o a los gustos del público a quienes se dirigen.*

Se trata pues de un proceso de información, no de persuasión sobre la bondad o eficiencia de tales servicios y programas,[‡]

¹ SUP-RAP 117/2010, resuelto por la Sala Superior del TEPJF el 24 de diciembre de 2010.

[‡] Énfasis añadido.

Ante estos conceptos es fácil afirmar que la propaganda gubernamental que se difunde, en términos generales, no se apega a estos criterios y está precisamente intentando persuadir a la audiencia del buen rumbo de los gobiernos que la divulgan. La propaganda que generalmente se da a conocer es aquella que presume logros y obras en beneficio de la sociedad, para obtener, en su caso, la aprobación ciudadana de la gestión del gobierno en turno. Precisamente por ello es que está prohibida en tiempos de campañas.

¿Qué sí se puede difundir durante las campañas?

De acuerdo con el propio artículo 41 constitucional es dable difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, siempre y cuando se refieran exclusivamente a información de autoridades electorales, servicios educativos, servicios de salud y protección civil en casos de emergencia.

Información de las autoridades electorales

El artículo 50, párrafo 1 del Cofipe establece textualmente lo siguiente:

Artículo 50

1. El Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales de las entidades federativas, para la difusión de sus respectivos mensajes de comunicación social, accederán a la radio y televisión a través del tiempo de que el primero dispone en dichos medios.

Servicios educativos

El artículo 3o de la Ley General de Educación, establece textualmente lo siguiente:

Artículo 3o.- El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la

primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley.

En ese sentido, se puede afirmar que la propaganda gubernamental que tenga como propósito brindar la información o la orientación necesaria para que la población pueda cursar la educación preescolar, primaria y secundaria, se encuentra amparada por el supuesto de excepción y puede ser difundida aun en el periodo de prohibición constitucional. No se puede difundir el logro de construcción de escuelas, o mejor equipamiento en las mismas, si lo hubiera.

Servicios de salud

El artículo 23 de la Ley General de Salud, señala a la letra lo siguiente:

Artículo 23.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicios de salud todas aquellas acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad.

El precepto legal que se transcribe es explícito en señalar que los servicios de salud comprenden “aquellas acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud” de los individuos y de la sociedad, como sería el caso, por ejemplo, de la orientación a la población sobre qué hacer ante una epidemia de piojos en las primarias del DF.

No se puede difundir la construcción de nuevos hospitales y clínicas en la propaganda, ya que esto se refiere a logros de un gobierno pero no a los servicios que se prestan en dichas clínicas u hospitales.

Protección civil en caso de emergencias

El artículo 3o, fracción IV, de la Ley General de Protección Civil, define a la protección civil de la forma siguiente:

Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

IV.- Protección Civil: Conjunto de disposiciones, medidas y acciones destinadas a la prevención, auxilio y recuperación de la población ante la eventualidad de un desastre.

La propaganda gubernamental que busque el auxilio a la población es válida en cualquier tiempo. No se puede considerar que la lucha contra el narcotráfico es una labor de protección civil y por ello está prohibida la propaganda de Seguridad Pública y seguridad nacional que refiera logros o detenciones importantes.

Proceso electoral federal 2009. Propaganda difundida durante las campañas

Cadenas nacionales

Una modalidad de propaganda que se analizó durante las campañas federales en el proceso de 2009, fue precisamente la utilización de las cadenas nacionales por parte del titular del Ejecutivo federal, y en este sentido se señaló:

En el caso de la cadena nacional en que apareció el presidente, durante las campañas, consideró el Tribunal

Que aun cuando en el mensaje del presidente de la República transmitido en cadena nacional el día 15 de junio del presente año, se refiere el tema de seguridad; lo cierto es que no se utilizan alusiones, por ejemplo, respecto a qué deben hacer los ciudadanos ante situaciones relacionadas con los actos que impliquen poner en riesgo su

seguridad, tampoco se alude a lo que deben hacer en caso de emergencia, y por el contrario, el mensaje bajo análisis únicamente estuvo relacionado con acciones implementadas por el Gobierno Federal relacionadas con el combate al crimen organizado (narcotráfico) en donde se difunden logros.

Por lo tanto se consideró como propaganda gubernamental, prohibida (SUP-RAP 119/2010).

*¿Qué acciones de propaganda realizadas en 2009
están prohibidas?*

La Sala Superior del TEPJF consideró, al resolver el recurso de apelación 119/2010,² que la conferencia de prensa que el presidente de la República dio el día 30 de junio de 2010 en red nacional, para “informar” de las nuevas disposiciones fiscales, fue ilegal, ya que la información además estuvo vinculada con supuestos logros del gobierno y beneficios para la ciudadanía. Se señaló en la citada conferencia:

Nuestro objetivo es contar con una regulación que ponga al ciudadano en el centro de las decisiones, que le reduzca los costos, que elimine las distorsiones generadas por la regulación y que verdaderamente contribuya el Gobierno a elevar la productividad desde este aspecto. También buscamos simplificar la normatividad y los trámites e incrementar la certidumbre, la calidad, la transparencia de los servicios que ofrece el Gobierno Federal (Presidencia de la República 2010).

² Resuelto por la Sala Superior del TEPJF el 25 de agosto de 2010.

Dijo el Tribunal:

No se pretendió informar a la ciudadanía los verdaderos objetivos de la modificación fiscal efectuada, sino que pretendieron posicionar el esquema de políticas públicas del Gobierno de la República ante la ciudadanía para conseguir una mayor aceptación, so pretexto de la publicación de un decreto de simplificación de trámites fiscales, en el Diario Oficial de la Federación.

Además, se consideró que el objetivo fue también buscar que los medios de comunicación repitieran la información de forma reiterada en sus noticieros y así adquirir características de propaganda.

De esta forma, con base en precedentes de resoluciones del TEPJF, se puede establecer que se han fijado nuevos criterios dentro de la prohibición, que generan que se considere propaganda gubernamental prohibida la que se difunda en los medios de comunicación, aun en forma diversa a los promocionales o *spots*, como es el caso de las conferencias de prensa en red nacional, entrevistas y declaraciones. En casos de entrevistas y declaraciones, para considerarse prohibidas tienen que observar los siguientes parámetros:

Sistematicidad. Dicha restricción ha sido establecida por la Sala Superior del TEPJF en el criterio sustentado en la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP- 48/2010.³

En dicha sentencia se determinó que constituye promoción gubernamental violatoria de la normatividad electoral aquella que se genera como consecuencia de la difusión sistemática de información que originalmente tenía carácter noticioso o periodístico.

³ Resuelto por la Sala Superior del TEPJF el 9 de junio de 2010.

Lo anterior es así, toda vez que al sistematizarse la difusión de la información periodística, de forma reiterada y prolongada, ésta pierde su naturaleza noticiosa y de actualidad frente a la ciudadanía y adquiere matices que lo asemejan mucho más a un promocional, al generar un posicionamiento ya sea de la información que fue objeto de la entrevista, o bien, del funcionario o servidor público que la emitió.

Congruencia. Del texto de las sentencias dictadas en los recursos de apelación 119/2010, 123/2010 y 125/2010 se establece que los mecanismos de comunicación social en virtud de los cuales los funcionarios públicos pueden tener comunicación con la ciudadanía, tales como las ruedas de prensa, cadenas nacionales, discursos, entrevistas etcétera, deben ser usados sopesando la idoneidad, necesidad, proporcionalidad y oportunidad de dirigir un mensaje, de modo tal que no pueda interpretarse que tiene intención de beneficiar a un determinado candidato o partido político.

Esto es, el funcionario público puede dirigirse a la ciudadanía siempre y cuando ello cumpla con el propósito de hacer de su conocimiento determinada información que se considere indispensable o trascendental.

Imparcialidad en el uso de recursos públicos prevista en el artículo 134 constitucional

Otro supuesto normativo que se encuentra dentro del primer grupo es el relacionado con la imparcialidad en el uso o ejercicio de recursos públicos.

El artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece la obligación por parte de los servidores públicos de la Federación, los estados y los municipios, de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Al respecto, conviene reproducir el contenido del artículo en mención, mismo que a la letra establece:

Artículo 134

[...]

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo momento la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

[...]

Como se observa, nuestra Carta Magna establece como obligación de los servidores públicos de la Federación, los estados y los municipios, aplicar con imparcialidad los recursos públicos que tienen bajo su resguardo, con el objeto de no afectar el equilibrio de la competencia entre los partidos políticos nacionales.

De lo anterior, es posible desprender que la actuación imparcial de los servidores públicos a que se refiere la CPEUM, entendida en función del principio de equidad en la contienda electoral, exige que las autoridades gubernamentales que dispongan o ejerzan recursos públicos se mantengan al margen del proceso electoral, con el objeto de que ningún partido, candidato o coalición obtenga apoyo del gobierno que pueda afectar el equilibrio entre dichas entidades políticas.

De forma congruente con lo dispuesto por el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución, el numeral 347, párrafo 1, inciso c, del Cofipe, dispone lo siguiente:

Artículo 347

1. Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

- c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

Por su parte, el Consejo General del IFE emitió el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el Acuerdo CG193/2011 mediante el cual se emitieron 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 acatamiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-147/2011”, el cual establece algunas conductas que se estima infringen el principio de imparcialidad, por cuanto hace al uso de recursos públicos, humanos, materiales y financieros a cargo de servidores públicos:

PRIMERA.- En relación con lo dispuesto por el inciso c) del párrafo 1 del artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y su vinculación con el actual párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, son conductas contrarias al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, y por tanto que afectan la equidad de la competencia entre los partidos políticos, las realizadas por cualquier servidor público, por si o por interpósita persona, *a partir del inicio de los procesos electorales federales y hasta la conclusión de la jornada electoral*, mismas que se describen a continuación:

- I. Condicionar la entrega de recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, en dinero o en especie, el otorgamiento, la administración o la provisión de servicios o programas públicos, la realización de obras públicas u otras similares:
- II. Entregar o prometer recursos públicos en dinero o en especie, servicios, programas públicos, dádivas o cualquier recompensa, a cambio de alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción anterior.
- III. Amenazar con no entregar recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, en dinero o en especie, no otorgar, administrar o proveer de servicios o programas públicos, o no realizar obras públicas u otras similares, de no efectuarse alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción I de estas Normas.
- IV. Suspender la entrega de recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, el otorgamiento, administración o provisión de servicios o programas públicos, o la realización de obras públicas, u otras similares, de no efectuarse alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción I de estas Normas.
- V. Recoger, retener o recabar la información de la credencial para votar con fotografía sin causa prevista por ley o amenazar con ello, a cambio de entrega o mantenimiento de recursos públicos, bienes, obras, servicios o programas públicos en general.
- VI. Ordenar, autorizar, permitir o tolerar la entrega, otorgamiento, administración o provisión de recursos, bienes o servicios que

contengan elementos visuales o auditivos, imágenes, nombres, lemas, frases, expresiones, mensajes o símbolos que conlleven, velada, implícita o explícitamente:

- a) La promoción personalizada de funcionarios públicos;
- b) La promoción del voto a favor o en contra de determinado partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato; o
- c) La promoción de la abstención.

VII. Entregar, otorgar, administrar o proveer recursos, bienes o servicios que contengan elementos, como los descritos en la fracción anterior.

VIII. Obtener o solicitar declaración firmada del posible elector acerca de su intención de voto, mediante promesa de pago, dádiva u otra similar.

IX. Autorizar, permitir, tolerar o destinar fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición con motivo de su empleo, cargo o comisión para apoyar o perjudicar a determinado partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o promover la abstención.

X. Ordenar o autorizar, permitir o tolerar la utilización de recursos humanos, materiales o financieros que tenga a su disposición para 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.

XI. Utilizar los recursos humanos, materiales o financieros que por su empleo, cargo o comisión tenga a su disposición para pro-

mover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o a la abstención.

- XII. Emplear los medios de comunicación social oficiales, los tiempos del Estado en radio o televisión a que tenga derecho o que sean contratados con recursos públicos, para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato.
- XIII. Cualquier conducta análoga que a través de la utilización de recursos públicos vulnere la equidad de la competencia entre los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos o candidatos, a juicio de la autoridad electoral.

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 durante sus respectivas 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.*
- II. Usan recursos públicos para promover la difusión de propaganda que pueda influir o inducir el sentido del voto de los militantes o electores.

- III. Difunden informes de labores o de gestión durante la campaña electoral y hasta la jornada electoral, inclusive.
- IV. Utilizar medios de transporte de propiedad pública para asistir a eventos político-electorales para promover o influir de cualquier forma en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato, candidato o a la abstención.

TERCERA.- Respecto de los eventos oficiales de gobierno, los precandidatos y candidatos deberán abstenerse de asistir a los mismos, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, inclusive.

CUARTA.- Las quejas y denuncias por violaciones al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos que involucren la difusión en radio o televisión de cualquier clase de propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, serán radicadas como procedimientos especiales sancionadores.

QUINTA.- En caso que se determine la responsabilidad del sujeto infractor, la autoridad electoral actuará conforme a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con independencia que, en su caso, se dé vista a las autoridades competentes para determinar cualquier tipo de responsabilidad penal o administrativa (Acuerdo CG193/2011).[‡]

El acuerdo es congruente con el criterio establecido respecto a la competencia del IFE para conocer de la violación al artículo 134 constitucional, si la conducta denunciada incide en el proceso electoral federal.

[‡] Énfasis añadido.

Grupo B

Aquellas que regulan conductas que no necesariamente implican el uso de recursos del Estado, pero que se relacionen con la calidad de servidor público que ostentan en el momento en que acontecen los hechos, tales como: las que regulan la asistencia de dichos sujetos durante sus respectivas jornadas laborales a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma el voto a favor o en contra de un partido político; las que restringen la difusión de informes de labores o de gestión durante la campaña y hasta la jornada electoral y las que limitan su libertad de expresión; las primeras, que están consideradas en el mencionado Acuerdo, en la norma Segunda:

- V. Asisten durante sus respectivas 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.
- VI. Difunden informes de labores o de gestión durante la campaña electoral y hasta la jornada electoral, inclusive (Acuerdo CG193/2011).

Límite a la libertad de expresión, por atentar contra la libertad del sufragio

Estas normas son las que prohíben a los servidores públicos su intervención en los procesos electorales, esto es, las que restringen sus libertades de expresión y asociación con el objeto de evitar que sus acciones favorezcan o perjudiquen a un partido político o candidato o, de alguna manera, los vinculen a los procesos electorales.

Sobre este criterio de límite a la libertad de expresión de determinados servidores públicos, tenemos los siguientes precedentes y tesis.

La Sala Superior del TEPJF consideró que quienes detentan cargos de gobierno, dada su posición privilegiada ante la sociedad, no pueden emitir comentarios ni posicionamientos respecto a quienes contienden en la justa comicial, aun cuando tales expresiones se formulen al amparo de las libertades conferidas en la ley fundamental. Es decir, existe una limitante constitucional a la libertad de expresión, concretamente de los titulares de los poderes ejecutivos, federal, estatal y municipal, en cuanto a emitir opiniones favorables para algún candidato o partido político, o bien contrarias a un candidato o partido político, en cualquier momento en el ejercicio de su cargo, por considerar precisamente que dada su influencia en el electorado por el cargo que ostentan, estas declaraciones constituyen una influencia indebida en los electores.

La libertad del sufragio que considera el segundo párrafo del artículo 41 constitucional, tutela los valores fundamentales de *elecciones libres y auténticas*, como elementos indispensables de toda elección democrática. En este sentido la Sala Superior del TEPJF al resolver el SUP-RAP 199/2008, señaló:

La libertad de sufragio, cuyo principal componente es la vigencia efectiva de las libertades públicas constitucionales, se traduce en que *el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna*. En particular, la fuerza organizada, el poder del capital, *el poder público*, la fuerza pública o los poderes coercitivos de los aparatos estatales, no deben emplearse para influir al elector, porque destruyen la naturaleza del poder del sufragio.[‡]

La influencia que, por ejemplo, ejerce el titular del Ejecutivo —estatal o federal—, por el cargo que ostenta, puede provocar presión moral hacia los electores al realizar expresiones contrarias a una fuerza política para desalentar el sufragio a favor de esa fuerza política o motivarlo a favor de otra.

[‡] Énfasis añadido.

El *Diccionario de la Lengua Española* define *influir* como “Dicho de una persona o de una cosa: Ejercer predominio, o fuerza moral”, e *influencia* como:

1. f. Acción y efecto de influir.
2. f. Poder, valimiento, autoridad de alguien para con otra u otras personas o para intervenir en un negocio.
3. f. *Persona con poder o autoridad con cuya intervención se puede obtener una ventaja, favor o beneficio.*[‡]

Es decir, existe una influencia de la persona sobre los electores sólo por el cargo que ostenta, y al ejercerla de forma contraria a un partido político, desde luego afecta la libertad del sufragio y le genera a dicho partido un perjuicio, por ello se ha interpretado que existe un límite a la libertad de expresión de los gobernantes, en cuanto a que con diversas expresiones pueden influir a favor o en contra de alguna fuerza política o candidato.

Estos diversos criterios jurisdiccionales han sido elevados a la categoría de tesis relevante 27/2004 por la Sala Superior del TEPJF:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO.

... Por otro lado, de los principios jurídicos establecidos en la Constitución federal destacan la idea de las elecciones libres, auténticas y periódicas, así como la idea del sufragio universal, libre, secreto y directo; además de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, aspectos rectores del proceso electoral, al igual que el establecimiento de condiciones de equidad en cuanto a los elementos con que cuentan los partidos políticos. Lo anterior aunado a que la libertad de sufragio se traduce en que el voto no debe

[‡] Énfasis añadido.

estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna, redundando en que los órganos y autoridades del poder público se deben mantener al margen del proceso electoral para no influir en el ánimo del elector, y no transgredir así los principios constitucionales referidos.[‡]

Y más adelante afirma la resolución:

Ello se traduce en una limitación en el ejercicio de las libertades de expresión y de asociación que el titular del ejecutivo local tiene *como ciudadano*, toda vez que tiene semejantes libertades públicas fundamentales, a condición de que su ejercicio no interfiera sustancialmente con sus responsabilidades oficiales ni con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político-electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos.[‡]

Concluyendo entonces que:

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

[‡] Énfasis añadido.

Es decir, los titulares de los poderes ejecutivos tienen restricciones a su libertad de expresión y una de ellas se refiere precisamente a no realizar expresiones públicas, en el ejercicio de su encargo, a favor o en contra de un partido político, precandidato o candidato, esta situación de intervención del Ejecutivo federal en las elecciones fue analizada también por la Sala Superior, al emitir el dictamen de la elección de 2006 y se señaló de forma expresa lo siguiente:

Algunas expresiones del Presidente Vicente Fox, contienen una mezcla de elementos, que oscilan entre el ejercicio de la libertad de expresión acotada de los funcionarios públicos respecto a los actos y hechos de los procesos electorales, y la intromisión en dichos procesos, a través de mensajes indirectos o implícitos, que pueden tener efectos, en alguna medida, de carácter proselitista a favor de la opción política contendiente, deja visibles algunos elementos, para que con un grado de cultura cívica, de experiencia en la vida y de seguimiento de la información ordinaria de los acontecimientos que ocurren constantemente en el país, pueda descifrarse o interpretarse el mensaje que se quiere transmitir.

Entre las frases estuvieron según el Tribunal las siguientes:

- No se debe cambiar de caballo a la mitad del río.
- Si seguimos por este camino mañana México será mejor que ayer, “no hay varitas mágicas... eso de los nuevos modelos económicos son sólo cuentos chinos”, “hay que cambiar de jinete mas no de caballo”.

Entonces, aún siendo disfrazadas de metáforas las declaraciones de Vicente Fox, la autoridad jurisdiccional las consideró como reprochables y que pueden resultar determinantes para el resultado del proceso electoral, lo que en su momento pudiera afectar la valides de la elección (Dictamen 2006).

Conclusión

La imparcialidad es un principio constitucional obligatorio para los servidores públicos, está previsto en diversos preceptos constitucionales como lo son el 41, segundo párrafo y apartado c, y en el artículo 134, asimismo en el 347 del Cofipe y, durante los procesos electorales federales, en el Acuerdo CG193/2011 por el que se emiten normas sobre imparcialidad.

Considero que la sociedad no quiere volver a presenciar un escenario conflictivo como el de 2006, que además afecta la legitimidad de los vencedores y es nocivo para lograr acuerdos de gobierno y consensos respecto a los temas que requieren atención en el país.

La imparcialidad y, en consecuencia, la equidad en la contienda son principios fundamentales que deben ser cuidados y respetados por todos los actores involucrados, ya que ambos le dan viabilidad y continuidad al sistema democrático; los servidores públicos por el ejercicio del encargo y por la propia investidura del mismo, tienen un compromiso especial con el sistema democrático y por ello asumen responsabilidades jurídicas específicas y limitaciones a sus derechos individuales, como se ha expuesto en este texto. Los ciudadanos esperamos que la reforma constitucional pasada, que se inspiró precisamente en los valores democráticos de la equidad y la imparcialidad, sea respetada y se cumplan los propósitos finales que se buscaron, que no son otros que el fortalecimiento de la vida democrática y la legitimidad de los gobiernos emanados del sistema.

Fuentes consultadas

Acuerdo CG193/2011. Consejo General del IFE. ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el Acuerdo CG193/2011 mediante el cual se emitieron 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 acatamiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-147/2011” Del 27 de Junio de 2011. Disponible en www.ife.org.mx.

Aragón, Manuel. 2007. *Derecho del sufragio: principio y función*. México: Fondo de Cultura Económica.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2011. México: IFE.

Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2011. México: 2011: IFE.

DOF. Diario Oficial de la Federación. 1984. Ley General de Salud. 7 de febrero de 1984. DICTAMEN RELATIVO AL CÓMPUTO FINAL DE LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN Y DE PRESIDENTE ELECTO. COMISIÓN DICTAMINADORA: MAGISTRADOS ALFONSINA BERTA NAVARRO HIDALGO Y MAURO MIGUEL REYES ZAPATA. 2006. Dictámenes. 5/09/2006. Disponible en www.te.org.mx.

—. 1984. Ley General de Salud. 7 de febrero de 1984.

—. 2006. Ley General de Protección Civil. 24/04/06.

- IFE. Instituto Federal Electoral. 2001. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: IFE.
- Presidencia de la República. 2010. Sala de Prensa. www.presidencia.gob.mx SALA DE PRENSA, *conferencias de prensa* (DIA 30/06/2010). Tema: Estímulos fiscales.
- Proceso Electoral 2009 y aplicación de la reforma electoral. IFE. 2010.
- Rodríguez Hernández, Edmundo. 2007. *La reforma constitucional electoral*. México: IJ-UNAM.
- SUP-RAP 12/2010, de la Sala Superior, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- SUP-RAP 74/2010. Resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- SUP-RAP 117/2010. Resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 24 de diciembre de 2010.
- SUP-RAP 119/2010. Resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 25 de Agosto de 2010.
- SUP-RAP 48/2010. Resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 9 de junio de 2010.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <http://portal.te.gob.mx/>