



CUADERNILLO DE DIVULGACIÓN
No. 9. DICIEMBRE 2023



Interpretación Judicial Electoral del Artículo 134 Constitucional

Interpretación judicial electoral del Artículo 134 constitucional

Cuadernillo de divulgación no. 9

Diciembre 2023



DIRECTORIO DEL CONSEJO GENERAL DEL IEPC

CONSEJERA PRESIDENTA PROVISIONAL

María Magdalena Vila Domínguez

CONSEJERO Y CONSEJERAS ELECTORALES

Sofía Martínez de Castro León

Edmundo Henríquez Arellano

Teresa de Jesús Alfonso Medina

Helena Margarita Jiménez Martínez

Gloria Esther Mendoza Ledesma

SECRETARIO EJECUTIVO

Manuel Jiménez Dorantes

REPRESENTANTES PARTIDISTAS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Ruperto Hernández Pereyra
Catalina Caravantes Almarás

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

José Alberto Gordillo Flecha

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

Juan Marín Vázquez Hernández
Samuel Castellanos Hernández

PARTIDO DEL TRABAJO

Mario Cruz Velázquez
Hitzel Guadalupe Martínez Ruíz

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Claudia Iveth Gómez Moreno
Enoc Mandujano Mundo

MOVIMIENTO CIUDADANO

Hiber Gordillo Náñez
María H. Xochil Ordaz Gordillo

CHIAPAS UNIDO

Elías Antonio Argueta Ruíz
Mercedes Nolbérída León Hernández

MORENA

Martín Darío Cázarez Vázquez
Marco Vinicio Barrea Moguel

PODEMOS MOVER A CHIAPAS

José Domingo Palacios Tovar
Rafael Alberto Camargo Vidal

POPULAR CHIAPANECO

Estefanía Franco García
Héctor Emiliano López Castellanos

ENCUENTRO SOLIDARIO CHIAPAS

Patricia del Carmen Carvajal Ramos
María Isabel Rodríguez Jiménez

REDES SOCIALES PROGRESISTAS CHIAPAS

Carlos Alfredo Rojas Orantes
Héctor Alfonso Pérez Nango

FUERZA POR MÉXICO

Janette Ovando Reazola
Jorge Isaac Salazar Tello

COMITÉ EDITORIAL

PRESIDENTA

CE Helena Margarita Jiménez Martínez

SECRETARIA

Karina Culebro Mandujano

Titular de la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Capacitación

INTEGRANTES

CE María Magdalena Vila Domínguez

CE Teresa de Jesús Alfonso Medina

Pablo Álvarez Vázquez

Titular de la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana

Silvia Hernández Alvarado

Encargada del despacho de la Unidad Técnica de Comunicación Social

ASESORÍA EXTERNA

Corina Giacomello

Gabriela Dolores Ruvalcaba García

Francisco Javier Aparicio Castillo

Javier Martín Reyes

COORDINACIÓN EDITORIAL

Juan Ángel Esteban Cruz

Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Capacitación

Diciembre 2023

Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (diciembre, 2023). Interpretación judicial electoral del Artículo 134 constitucional. Cuadernillos de divulgación (9). Chiapas: IEPC.

Interpretación judicial electoral del Artículo 134 constitucional Cuadernillos de divulgación

D.R. © Alejandra Tello Mendoza
D.R. © Ernesto Jesús Gama Lozano
D.R. © Fabiola Judith Espina Reyes
D.R. © Rubén Jesús Lara Patrón
D.R. © Alejandro Torres Morán
D.R. © Margarita Concepción Espinosa Armengol

D.R. © Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas Periférico Sur Poniente #2185, Col. Penipak. C.P. 29060, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Conmutador: (961) 26 400 20, 21, 22 y 23
Lada sin costo: 01800 050 IEPC (4372)
www.iepc-chiapas.org.mx
editorial@iepc-chiapas.org.mx

2a. Edición, diciembre de 2023
ISBN: En trámite
ISBN de la colección: 978-607-98764-0-1

D.R. © Imagen de cubierta, *El descubrimiento del fuego*
Alberto Espinosa Vera

D.R. © Diseño editorial y maquetación 2023
Gustavo A. González Escarela

D.R. © Cuidado editorial, 2023
Silvia Álvarez-Arana

D.R. © Diseño de cubierta, 2023
Joshep Fabian Coronel Gómez

PRESENTACIÓN

El artículo 134 de la Constitución Federal se refiere directamente a la administración de los recursos financieros de carácter público y a que estos deben ser administrados con eficiencia, eficacia y honradez, así como al hecho de que el funcionariado público tiene la obligación de su aplicación con imparcialidad. A raíz de la reforma de 2007, se establece la obligatoriedad, por parte del funcionariado, de su aplicación con imparcialidad, sin influir en la equidad de la contienda entre los partidos políticos, estableciendo las bases en cuanto al manejo de la propaganda, bajo la modalidad de comunicación social, que las dependencias emitan y que deberá tener un carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social: (...) *no deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.*

De esta manera, se han institucionalizado criterios para separar las campañas emitidas por las instituciones para la promoción y difusión de acciones, políticas públicas o mensajes de divulgación, de las orientadas a promover mensajes de posicionamiento político que generen ventajas indebidas en las contiendas electorales.

Si bien, la naturaleza de estas disposiciones está orientada a garantizar el principio de equidad en la contienda, la disminución de ventajas y generar un “piso parejo”, el tema se vuelve complejo, ya que la interpretación de estas disposiciones puede prestarse a ambigüedades en la generación de mensajes, al permitir la difusión de contenidos con la imagen de personas servidoras públicas en diferentes plataformas.

De esta manera, la interpretación judicial electoral del artículo 134 constitucional configura un reto para las autoridades electorales, por lo que este Comité Editorial considera una oportunidad para que, desde un espacio académico, se pueda contar con puntos de vista que ofrezcan a la ciudadanía, autoridades y personas interesadas en la materia, referencias sobre esta disposición constitucional.

En el presente cuadernillo, Alejandra Tello Mendoza plantea su perspectiva en cuanto a la *Neutralidad gubernamental en las elecciones*; el equilibrio entre libertad de expresión y uso indebido de recursos públicos, lo que resulta de sumo interés pues su planteamiento expone a un análisis lo que implica una neutralidad con respecto del Estado, al hacer referencia a una gran cantidad de situaciones que van desde la neutralidad religiosa de los Estados laicos, a la neutralidad moral de los estados liberales, hasta el dilema de la neutralidad de la administración pública.

Por su parte, Ernesto Jesús Gama Lozano presenta un análisis de la argumentación jurídica utilizada por el Instituto Nacional Electoral en las controversias constitucionales que interpuso contra los decretos que contienen las leyes secundarias conocidas como “Plan B”. En su ensayo plantea que estas reformas aprobadas le dan a la propaganda gubernamental un tratamiento mayormente presupuestal, de manera tal que lo que no se etiqueta dentro de ese rubro, no se considerará propaganda, aunque implique el uso de recursos públicos y posiblemente la promoción de una persona. Agrega que tampoco se considera propaganda a las manifestaciones de las y los servidores públicos “en uso de su libertad de expresión” o “en el ejercicio de sus funciones públicas”. Plantea incluso como una consecuencia directa que las expresiones de gobernantes a favor o en contra de candidatos se puede realizar al amparo de esta legislación.

Con la finalidad de aportar a las y los lectores de más elementos para la crítica y reflexión sobre la integridad del sistema democrático y la responsabilidad de aquellos que están investidos con el poder público, y de esta forma, poder contribuir en la difusión de los criterios

electorales, Fabiola Judith Espina Reyes, Rubén Jesús, Lara Patrón y Alejandro Torres Morán, en una colaboración conjunta, analizan la línea jurisprudencial del Tribunal Electoral, específicamente de la Sala Superior y de la Sala Regional Especializada, respecto de la interpretación sobre los principios constitucionales de equidad, imparcialidad y neutralidad que, necesariamente, según su parecer, se convierten en faros, es decir las guías de actuación de todas personas del servicio público de todos los niveles de gobierno.

En su texto, Margarita Concepción Espinosa Armengol agrega que no basta con que existan condiciones formales reconocidas en las normas para garantizar el respeto y observancia de la equidad en la contienda, sino, además, es imprescindible propiciar las condiciones formales para el debido cumplimiento de este principio y que es, precisamente donde el Instituto Nacional Electoral juega un papel indispensable a través del uso de su facultad reglamentaria.

Esta compilación de opiniones vertidas por especialistas, con experiencia en el ámbito judicial electoral, aporta bases para una mayor comprensión de los elementos con que se cuenta para la interpretación de las normas existentes, en cuanto a lo dispuesto, a fin de lograr una mayor equidad en cuanto las contiendas entre candidaturas y defensa del gasto público y que es la base con la que este instituto y demás autoridades electorales y jurisdiccionales contamos para el proceso electoral en puerta.

María Magdalena Vila Domínguez

Consejera presidenta provisional

Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana

CONTENIDO

Presentación.....	9
Neutralidad gubernamental en las elecciones: el equilibrio entre libertad de expresión y uso indebido de recursos públicos	15
Resumen	15
Introducción	15
El problema de la neutralidad del Estado.....	17
La regulación en México y su interpretación	24
Experiencia comparada.....	30
Conclusiones.....	37
Referencias.....	38
Análisis de la argumentación jurídica utilizada por el Instituto Nacional Electoral en las Controversias Constitucionales que interpuso contra los Decretos que contienen las leyes secundarias conocidas como “Plan B”	41
EL PLAN “B”	44
La argumentación jurídica en las Controversias Constitucionales.....	46
Disposiciones transitorias	54
Conclusiones	64
Referencias.....	66

La neutralidad de las personas del servicio público, reflexiones en torno a la celebración de elecciones justas	69
Las personas del servicio público ante las elecciones.....	70
Vulneración a los principios de imparcialidad y equidad	71
Uso indebido de recursos públicos.....	73
La asistencia de las personas del servicio público a eventos proselitistas	73
Prohibición de emitir propaganda personalizada por parte de servidores públicos	75
El uso indebido recursos públicos	77
Conclusión.....	78
Trascendencia del principio de equidad en la contienda electoral y sus implicaciones en el modelo de comunicación política del sistema democrático y de partidos de México	81
Conclusión	91
Referencias	92
Semblanzas.....	95
Martha Alejandra Tello Mendoza	95
Ernesto Jesús Gama Lozano	95
Fabiola Judith Espina Reyes.....	96
Rubén Jesús Lara Patrón	96
Alejandro Torres Morán	97
Margarita Concepción Espinosa Armengol.....	97

NEUTRALIDAD GUBERNAMENTAL EN LAS ELECCIONES: EL EQUILIBRIO ENTRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS

Alejandra Tello Mendoza

RESUMEN

Es fundamental el establecimiento de normas y sanciones para evitar el desvío de recursos en los procesos electorales por parte de personas servidoras públicas. Sin embargo ¿cuáles deben ser sus alcances frente a la libertad de expresión? En este texto se busca plantear el dilema, tanto teórico como práctico, y proponer un argumento para delimitar mejor el equilibrio necesario con el principio de neutralidad. El punto central no debe ser prohibir que se expresen las personas servidoras públicas sobre las elecciones en todos los eventos políticos, sino cuidar que no usen plataformas o recursos a las que las otras personas candidatas no tienen acceso para beneficio propio o de sus partidos.

INTRODUCCIÓN

¿Qué pueden hacer y no hacer los gobiernos en turno durante los procesos electorales? En México, desde la reforma de 2007, se establecieron directrices en el artículo 134 constitucional y, desde entonces, se ha construido una línea jurisprudencial compleja que no ha sido estática sobre lo que pueden y no pueden hacer las personas servidoras públicas en el contexto de las elecciones.

El párrafo séptimo de dicho artículo establece la obligación de todas las y los servidores públicos de usar los recursos públicos bajo su responsabilidad sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Por su parte, el párrafo octavo habla del carácter

institucional y de los fines informativos, educativos o de orientación social que debe tener la propaganda gubernamental. Se prohíbe con claridad incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Si bien a simple vista pareciera que este mandato es claro, lo cierto es que su aplicación no lo ha sido del todo. De entrada, porque si bien estas adiciones constitucionales se realizaron desde 2007, el legislador secundario no ha realizado hasta el momento una ley reglamentaria. En segundo lugar, porque en la práctica la línea entre libertad de expresión y principio de neutralidad puede ser muy delgada y genera una gran cantidad de tensiones.

Otro problema en el caso mexicano es que no existen sanciones claramente definidas para los servidores públicos que violan la norma constitucional. Actualmente, las autoridades electorales, si bien pueden determinar responsabilidades a partir de un procedimiento especial sancionador, es el superior jerárquico de los servidores públicos quién debe emitir una sanción. Esto es muy problemático porque en varios casos es incierto quién debe sancionar a algunos servidores públicos como los gobernadores o el presidente de la república, quienes ante este vacío legal violan la ley sin mayores repercusiones. En otros casos, los superiores jerárquicos no sancionan o no lo hacen de manera adecuada y proporcional a una violación constitucional.

Otro dilema que también ha causado diferencias de criterio es el de la asistencia de servidores públicos a actos proselitistas y la imposibilidad de que hagan pronunciamientos en público a favor o en contra de un candidato o partido político. El dilema se presenta al definir en qué momento pueden desprenderse de su función pública para ejercer sus derechos políticos. En este trabajo se aborda, en un primer momento, el debate teórico para que en un segundo momento poder explicar la regulación del caso mexicano, haciendo hincapié en la problemática de impedir que las y los servidores públicos hagan uso de la voz durante actos proselitistas en su capacidad personal y no oficial; finalmente se mencionan algunos casos de derecho comparado para

intentar delinear el equilibrio que se propone este trabajo sobre guardar la equidad en la contienda. Consideramos que la interpretación no debe basarse en la investidura del servidor público para prohibirle cualquier expresión en el espacio público, sino solo en aquellos actos vinculados con su encargo oficial. Esto porque, siguiendo la doctrina alemana y brasileña, se pierde la equidad cuando se usan recursos a los que otros candidatos no tienen acceso.

EL PROBLEMA DE LA NEUTRALIDAD DEL ESTADO

Cuando hablamos de neutralidad gubernamental, o neutralidad política, podríamos estar haciendo referencia a una gran cantidad de situaciones que van desde la neutralidad religiosa de los Estados laicos, a la neutralidad moral de los estados liberales. Si bien la discusión sobre la neutralidad en cada una de estas acepciones podría parecer ajena a la discusión sobre la neutralidad gubernamental en las elecciones, lo cierto es que hay un punto dónde todas se conectan para enriquecer la reflexión sobre los límites del Estado y sus gobiernos en su actuación comunicativa. ¿Hasta dónde es razonable y realista pedir a los gobiernos en turno neutralidad?

LA NEUTRALIDAD RELIGIOSA

A partir de la secularización del Estado, se separaron los asuntos del Estado de los de la Iglesia para dar “al César lo que es de César y a Dios lo que es de Dios”. El principio de laicidad exige, en las democracias contemporáneas, una neutralidad Estatal en materia religiosa a fin de que puedan coexistir las diferentes religiones dentro del Estado y no se imponga una sola doctrina. Aunque en México es clara la vocación laica del Estado desde la norma constitucional, y es un principio fundamental la separación iglesias-Estado, lo cierto es que tampoco son claros -en todos los casos- los límites de símbolos o discursos religiosos que podrían justificar su uso en el espacio público.

Al momento de la elaboración de este trabajo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estaba justo por resolver un amparo en que un ciudadano de Yucatán cuestiona como una violación al principio de laicidad y a su derecho a la libertad religiosa, e igualdad y no discriminación, el hecho de que el Ayuntamiento del municipio de Chololá hubiera puesto un nacimiento a las afueras del palacio de gobierno municipal. El proyecto de resolución del ministro González Alcántara está proponiendo amparar al ciudadano con los efectos de prohibir al gobierno local usar en el futuro símbolos exclusivos de una religión.¹ El 10 de noviembre se iba a votar en el pleno este proyecto, sin embargo, se pospuso la discusión.

Parece que no es tan sencillo distinguir el uso cultural que con el tiempo puede volverse secular de símbolos religiosos en el ámbito público que claramente promueven los intereses de una religión en particular. ¿Qué pasaría, por ejemplo, con una tradición mexicana tan popular como la colocación de altares en el día de muertos, que más allá de ser un sello cultural importante, también posee fuertes rituales de carácter religioso y es muy usual que en los espacios, tanto privados como públicos, se coloque ornamentaría de este tipo en los primeros días de noviembre. ¿Es constitucionalmente razonable que se prohíba el uso de adornos navideños, como es un nacimiento, y no los altares de días de muertos? ¿O en congruencia con el principio de laicidad, habría que prohibir todo? Los casos de derecho comparado que se usan a manera de ejemplo en el mismo proyecto de resolución dan cuenta de cómo en muchos casos los símbolos religiosos también adquieren un valor cultural y artístico específico que son difíciles de retirar o prohibir en el espacio público.

En materia electoral también ha sido complejo delimitar la libertad de expresión del uso ilegal de propaganda religiosa. Más allá del principio de laicidad y separación Iglesia-Estado que debe regir los procesos electorales, en México se encuentran limitados los derechos políticos de los ministros de culto. Si bien desde 1992 les fue reconocido el

¹ Ver: https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2022-10/AR-216-2022-20102022.pdf

derecho al sufragio activo, no pueden competir a un cargo de elección popular si no se separan de su ministerio religioso con 5 años de anticipación. Asimismo, existe una prohibición para que se manifiesten a favor o en contra de un candidato o partido político.² Esto ha provocado múltiples litigios electorales para denunciar tanto la intervención inconstitucional de los ministros de culto en procesos electorales -anulándose incluso elecciones-³ como juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC) denunciando ciudadanos su limitación para ocupar un puesto de elección popular.⁴

Si bien es claro que en muchos Estados occidentales hay una vocación secular y laica, lo cierto es que vemos que estos límites no son del todo claros, lo que nos lleva a pensar que incluso pueden ser más difíciles de identificar en materia política porque, como sostiene Vázquez (2017), es una ventaja que no sean organizaciones religiosas las que lleven los asuntos de gobierno, sin embargo, son los partidos en el gobierno los que son los responsables de la administración pública y, por ende, exigir neutralidad resulta mucho más complejo.

LA NEUTRALIDAD LIBERAL

El tema de la neutralidad religiosa nos lleva también al de la neutralidad moral del Estado liberal de las democracias representativas modernas. Sin embargo, esta neutralidad ha sido duramente criticada por diferentes filosofías políticas, entre ellas las republicanistas y comunitaristas.

Desde el republicanismo se cuestiona el mandato de neutralidad moral del Estado liberal frente a los asuntos públicos. Desde el liberalismo no importa que los individuos que conforman el Estado no participen o se interesen en los asuntos públicos, para eso existen los representantes populares. Por ello, no es relevante desde esta perspectiva una baja participación ciudadana, algunos autores han llegado

² Ver: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/siguen-siendo-validas-las-restricciones-a-los-derechos-politicos-de-los-ministros-de-culto/>

³ Por ejemplo: SUP-REC-1874/2021 y SUP-REC-1876/2021 y acumulados.

⁴ Por ejemplo: SUP-REC-822/2018

a decir incluso que esto puede ser índice de confianza en los órganos representativos y sus agentes.

Sin embargo, todo esto pierde fuerza argumentativa cuando se piensa en lo que hoy se llama la crisis de la democracia representativa, que se le asocia con los bajos índices de confianza en las instituciones de la democracia (Latinobarómetro, 2022) o el abstencionismo creciente que se da en algunos lugares del mundo (Liddiard, 2018), entre otros indicadores.

El republicanismo por ejemplo sería el primero en negar esta neutralidad moral del Estado para mandar lo que Rousseau concebía en el Contrato Social (1962) como la “religión civil” que requiere un Estado para sobrevivir de acuerdo con la voluntad general. El mismo Maquiavelo (2015), nos recuerda en *La Segunda década sobre el gobierno de Tito Livio* de la importancia de la *virtú* para construir una república estable.

Dada la concepción de libertad positiva de autores como Petite (1999), es imposible lograr la *libertad como no dominación* si solo se ejerce la libertad negativa del liberalismo, es decir *libertad como no interferencia*, por lo que el Estado no solo debe garantizar la libertad de los individuos para que puedan desarrollarse en la vida privada, sino que debe promover la participación y su involucramiento en los asuntos públicos. Como se observa, desde esta perspectiva la neutralidad moral del Estado no es deseable.

Por su parte, desde el comunitarismo, autores como Walzer (1974), no solo señalan que no es deseable la neutralidad del Estado, sino que afirman que ésta no es posible ni realista. El comunitarismo va a cuestionar que el liberalismo no promueva unos valores encima de otros, así como esa ilusión de libertad del individuo, como si éste viviera en una isla. Sostiene que es imposible esa completa autonomía que defiende el liberalismo porque los seres humanos nacemos inmersos en un contexto específico que va a limitar, de una u otra manera, la capacidad de agencia (Kymlicka, 1995) y, por lo tanto, al final del día no estamos exentos de recibir la promoción de los valores colectivos.

Esto, evidentemente, está relacionado con la neutralidad del positivismo tanto de las ciencias sociales como del derecho en la que se pretende que el investigador y los jueces constitucionales no involucren sus propias preferencias o sesgos sobre el objeto de estudio o el caso a resolver. De manera similar es muy cuestionable imaginar un gobierno neutral.

LA NEUTRALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En línea con lo anterior, desde la teoría de la administración pública también se sostiene que es imposible lograr esa supuesta neutralidad de la administración pública respecto de la política. Woodrow Wilson, quien es considerado el padre de la ciencia de la administración, fue quien intentó, desde el paradigma ortodoxo de la administración pública, establecer por decreto una separación tajante entre política y administración. Sin embargo, después de la segunda guerra mundial, este paradigma se vino abajo y empezó a ganar adeptos el paradigma político, que sostiene que es imposible separar estos ámbitos (Guerrero, 1976).

Esto adquiere mayor sentido si se le analiza desde la doctrina norteamericana del *government speech*, que implica que los gobiernos hablan inevitablemente a partir de sus políticas (Vázquez, 2017). La ciudadanía al momento de emitir su voto elige de alguna manera el sentido ideológico de las políticas públicas, de ahí que sea totalmente esperable que las políticas públicas sigan la ideología y la plataforma política del partido en el poder.

En el Observatorio Judicial Electoral realizado en la Academia Interamericana de Derechos Humanos (TEPJF, 2022) se nos invitaba a comentar una sentencia sobre la supuesta apropiación de un partido político de la Estrategia Nacional de Vacunación (SUP-REP-236/2021). Sostuve en dicho evento que justo es irreal no esperar que el partido en el gobierno se apropie y haga suyas las políticas públicas. En el sistema político mexicano las prohibiciones a la libertad de expresión son claras: calumnia, discursos de odio, violencia política de género,

pero no hay una prohibición expresa sobre información inexacta o desinformación que pudieran decir los partidos políticos o cualquier persona. En este caso, la información fue difundida en la cuenta oficial del partido político, no de la institución pública respectiva, por lo que tampoco estaríamos en un caso de propaganda gubernamental personalizada.

Si bien el paradigma político de la administración pública hoy revela lo falaz de esta dicotomía, sí existe cierta exigencia de neutralidad por parte de lo que Weber llamaba “el buen burócrata” que es capaz de separar sus preferencias políticas de su servicio público. No obstante, esto no es muy distinto del principio de imparcialidad que deben guardar los jueces al momento de dictar sentencias aun cuando tengan preferencias políticas específicas.

NEUTRALIDAD GUBERNAMENTAL DURANTE LAS ELECCIONES

A pesar de que sea imposible guardar perfecta neutralidad religiosa, moral y separar la política de la administración pública, esto no implica dar completa libertad a los gobiernos en los procesos electorales.

Adam Pzeworski (2019) en su obra *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?* nos da un dato empírico importantísimo. De 1788, fecha en que se celebra por primera vez una elección nacional con sufragio individual y hasta 2008, ha habido alrededor de 3,000 elecciones nacionales en el mundo. De las cuáles, quienes estaban en el poder ganaron un total 2,315 elecciones de 2,949, es decir un 79%, con 4 a 1 de probabilidades de ganar. En términos de alternancia de partidos se puede decir que ésta ocurrió en 544 casos de 2,583, es decir, una de cada 4.75 elecciones. Es por ello por lo que Pzeworski concluye que además de persuasión, las elecciones implican también un proceso de manipulación y represión.

La misma opinión sostiene Sánchez (2013, p. 33), partiendo de la doctrina de la opinión dirigida de Sartori. De acuerdo con su visión, son tres los factores que pueden romper con el principio de igualdad de oportunidades en los procesos electorales: 1) la superioridad derivada

del ejercicio del poder público, 2) la superioridad financiera, y 3) la superioridad mediática, derivada en gran medida de las dos anteriores.

Por ello, es que se deben establecer ciertos controles para evitar el abuso del poder político en las elecciones. Pero no podemos impedir que las personas servidoras públicas tengan preferencias políticas y, por ende, ejerzan sus derechos políticos. La normativa referente a la neutralidad gubernamental en las elecciones no puede restringir injustificadamente los derechos políticos de ninguna persona. ¿Entonces cuáles son los límites que un marco jurídico puede implementar para garantizar la neutralidad gubernamental?

La Comisión de Venecia (2017) estableció las siguientes directrices para evitar un desvío de los recursos administrativos en las elecciones:

- Debe haber una prohibición clara en la ley sobre el desvío de recursos públicos con fines electorales que contemplen sanciones claras, que se hagan cumplir, proporcionales y disuasivas.
- Estas reglas deben ser estables.
- Las reglas y los fallos judiciales deben ser claros.
- Se debe poder denunciar judicialmente.
- Es posible establecer ciertas restricciones a la libertad de expresión para garantizar la libertad de opinión de las personas en su elección.
- Debe haber una obligación de las y los servidores públicos de permanecer imparciales durante los procesos electorales durante el ejercicio de sus obligaciones oficiales. También deben establecerse reglas sobre el profesionalismo de las y los servidores públicos.
- El marco legal debe asegurar la neutralidad de los servidores públicos durante actividades de campaña en sus capacidades oficiales, siendo ellos candidatos o apoyando otros candidatos. Esto aplica para organismos públicos o semi públicos. Se debe hacer clara la separación entre el Estado y los partidos.
- Las reglas deben ser claras sobre cuándo y cómo pueden hacer campaña, así como los momentos para pedir licencia o renuncia de algunos cargos para aspirar a otros.

- Los medios públicos también deben ser neutrales.
- Se debe garantizar igualdad de oportunidades para todos los contendientes, sean o no servidores públicos.
- No se deben utilizar eventos oficiales con fines proselitistas.
- Los actos partidistas deben hacerse fuera de las horas oficiales y sin el uso de recursos administrativos.
- La función gubernamental no debe parar, pero se puede suspender temporalmente la propaganda gubernamental que pueda favorecer a un candidato sobre otro.
- Adicionalmente a la legislación, sería bueno incorporar códigos de ética y conducta para prevenir el mal uso de los recursos administrativos durante los procesos electorales.
- Sobre las sanciones se habla incluso de cancelar los resultados de las elecciones cuando hay una afectación. Quienes violan la ley deben ser objeto de sanción criminal y disciplinar hasta destitución. Lo mismo los partidos políticos.

Como se observa, son varios puntos a considerar por parte de los Estados para garantizar la neutralidad e imparcialidad gubernamental en las elecciones y, a primera vista, parecen medidas razonables.

LA REGULACIÓN EN MÉXICO Y SU INTERPRETACIÓN

Con la reforma constitucional de 2007, se llevó al plano constitucional la obligación de usar los recursos públicos de manera imparcial y de no usar propaganda gubernamental personalizada. El párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución establece la obligación de todas las y los servidores públicos de usar los recursos públicos bajo su responsabilidad sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Por su parte, el párrafo octavo habla del carácter institucional y de los fines informativos, educativos o de orientación social que debe tener la propaganda gubernamental. Se prohíbe con claridad incluir

nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Antes de esta reforma, ya existía la obligación en la Ley de Desarrollo Social (art. 28) de incluir una leyenda en la propaganda gubernamental aclarando los fines no partidistas, esta obligación también se establecía desde el Decreto de Presupuesto de 2006 de la Federación. Sin embargo, en el contexto de la elección presidencial, el entonces presidente Vicente Fox Quesada fue denunciado por hacer pronunciamientos en contra del candidato de la Coalición por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador y por la difusión de propaganda gubernamental personalizada.

Ante esto, se estableció, por parte del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), un acuerdo de neutralidad para que el Presidente de la República, los gobernadores de los Estados, el jefe de gobierno del Distrito Federal, los presidentes municipales y todo servidor público, se abstuvieran de hacer pronunciamientos favorables hacia un candidato o partido político, entregar obra o recursos a cambio de promesa de voto, así como de difundir propaganda gubernamental 40 días antes de la jornada electoral.

Sobre la aparición del presidente en la propaganda gubernamental se presentó una controversia constitucional ante la SCJN (38/2006). El 23 de febrero de 2006 el ministro instructor ordenó la suspensión de los spots denunciados, mismos que fueron retirados quedando sin materia el asunto.

Al final, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el Dictamen de calificación de tan controvertida elección estableció que:

(...) que si bien se tenía probado el hecho de haber realizado diversas declaraciones durante el proceso electoral, recogidas en diversos medios de comunicación, principalmente en prensa escrita, una de ellas fue en defensa de su propia gestión, lo cuál se estimó lícito, y aquellas por las cuales hacía referencias o establecía sesgos entre los contendientes del proceso, entre los cuales se encuentran cuatro spots

de televisión, no fueron de la suficiente magnitud, debido a su carácter indirecto y velado, sin referencia concreta a algún candidato en particular, además de los diversos actos que limitaron dicha conducta, como los acuerdos del Instituto Federal Electoral, denominado coloquialmente “tregua navideña” y el acuerdo de neutralidad; así como la suspensión ordenada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversia constitucional, por lo cual se obligó a establecer una cintilla en los promocionales del Ejecutivo Federal (...).

En pocas palabras, se consideró que las conductas denunciadas no fueron de tal magnitud para afectar el resultado de la elección. Sin embargo, despertó un fuerte debate de lo que debían hacer o no hacer los servidores públicos y que culminó con las adiciones al artículo 134 constitucional.

Sin embargo, han sido varios los problemas posteriores a la emisión de esta normativa. De entrada, como lo menciona Espinosa (2014), ha sido problemático introducir esta regulación en el artículo 134 constitucional y no en el 41, el cuál es el que regula originariamente la materia electoral. Espinosa explica que prácticamente el 134 no había sido reformado desde 1917 hasta 1982 para establecer lo relativo a las licitaciones públicas, contenido originario de este artículo. Entonces, con pobre técnica legislativa, se incorporó este mandato en un artículo que nada tenía que ver con la materia electoral, lo cual sirvió de excusa para dejar el régimen de sanciones de los servidores públicos en materia electoral al legislador ordinario y no a las autoridades electorales lo que, hasta la fecha de elaboración de este trabajo, la legislación reglamentaria correspondiente no ha sido emitida.

Así, todo ha tenido que aplicarse por reglamentación del IFE/INE e interpretación jurisprudencial, lo cual, por la ausencia de legislación secundaria y por la complejidad del tema, no ha estado excenta de dificultades. Parece ser que es claro desde el mandato constitucional que las y los servidores públicos no pueden utilizar el dinero o los recursos públicos para hacer campaña electoral y que no se debe emitir

propaganda gubernamental ni personalizada, ni durante el periodo electoral, con excepción de cuestiones de educación, salud, catástrofes naturales o asuntos de emergencia; sin embargo, lo que no ha quedado del todo claro y sigue generando múltiples debates es el tema de la libertad de expresión. ¿Pueden hacer declaraciones los servidores públicos durante las elecciones? ¿Sobre qué temas pueden hablar o de cuáles no? ¿pueden asistir a eventos proselitistas? ¿Cuándo es el momento oportuno para la difusión de los informes de labores?

ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS A ACTOS PROSELITISTAS

La línea jurisprudencial sobre este tema ha sido muy fluctuante. Podemos hablar de tres diferentes interpretaciones sostenidas por la Sala Superior del TEPJF. La primera interpretación, desde mi óptica muy severa, básicamente sostenía que la presencia de servidores públicos en días hábiles o inhábiles transgredía la normativa electoral aún con licencia sin goce de sueldo (SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008). Asimismo, se consideraba que la simple coincidencia de un servidor público con candidatos en un acto o desfile cívico transgredía el principio de imparcialidad. El argumento aquí es que, al tratarse de un servidor público que tiene relación de supra subordinación con sus habitantes, su investidura es susceptible de influir en atención a sus atribuciones de mando.

Sin embargo, posteriormente, esta interpretación se flexibilizó tanto por el IFE como por el TEPJF. En un primer momento el IFE estableció en su acuerdo de neutralidad que las y los funcionarios públicos debían abstenerse de asistir en días hábiles a mítines o actos de apoyo a partidos, precandidatos o candidatos, así como emitir en cualquier tiempo expresiones a favor o en contra, se consideró como una limitación al derecho de afiliación partidista. En el SUP-RAP-14/2009, la Sala Superior confirmó esta determinación del IFE. Similar consideración se estableció en el SUP-RAP-75/2010 en que se consideró: “Excesiva la limitación que se pretende y que no es necesaria en una sociedad democrática el exigir que la asistencia de un servidor público

a un acto de campaña electoral de un candidato del partido político en el que aquél milite, celebrado en día inhábil, se circunscriba a una mera concurrencia testimonial, pasiva, no activa (...)”.

Después se llegó quizá a la etapa más flexible de interpretación de este tema. Se consideró que era válido que servidores públicos asistieran a eventos proselitistas en días hábiles, pero fuera de su jornada laboral (SUP-RAP-147/2011). No es por ello gratuita la crítica que sobre la aplicación de la reforma de 2007 se hiciera por la academia. Constitucionalistas como Lorenzo Córdova y Pedro Salazar (2009) publicaron un libro muy crítico para cuestionar esta flexibilidad.

Sin embargo, en fechas recientes el TEPJF ha encontrado un punto más equilibrado de interpretación sobre el tema. Con sentencias como la SUP-RAP-67/2014 se consideró que no era válido que los servidores públicos asistieran a eventos proselitistas en días hábiles. Y en sentencias como las SUP-RAP-52/2014, SUP-REP-17/2016 y SUP-REP-379/2015 se consideró que no era válido en días hábiles ni siquiera con licencia sin goce de sueldo. Asimismo, se optó por un criterio de interpretación más flexible en torno a la labor legislativa. En el SUP-REP-162/2018 y acumulados, se denunció a diversos legisladores por la supuesta transgresión al principio constitucional de imparcialidad en el uso de recursos públicos en su modalidad de neutralidad e indebida intervención en el proceso electoral 2017-2018, a favor del PRI y de su precandidato José Antonio Meade, al asistir en día y hora hábil a un evento de precampaña. En este caso se sancionó únicamente a los legisladores federales que no habían cumplido con sus labores legislativas, no así a los legisladores estatales que sí habían cumplido. Así, se estableció el criterio sobre la bidimensionalidad de la labor parlamentaria. Se consideró que la asistencia y participación de legisladores a eventos proselitistas forman parte de sus labores. Es justo en el Congreso donde se desarrolla la actividad política con base en la ideología y plataforma del partido, de ahí la formación de grupos parlamentarios que necesitan reunirse para formar sus agendas legislativas. En resumen, pueden asistir en días hábiles debiendo

privilegiar las funciones legislativas encomendadas frente a las actividades del partido.

A pesar de esto, desde mi óptica, existe todavía una limitación excesiva sobre la posibilidad de que los servidores públicos puedan hacer uso de la voz en eventos proselitistas en días inhábiles. En ejemplos recientes es posible advertir como participación activa de servidores públicos a actos proselitistas, aun si es domingo, se considera una violación al principio de imparcialidad (SUP-REP-635/2022) e incluso su participación en foros digitales (SUP-JE-261/2022).

Me parece que se debe distinguir con mayor claridad el desequilibrio que pueden ocasionar las y los servidores públicos al utilizar los recursos administrativos para promocionarse a sí mismos, a su partido y a sus candidatos, del supuesto desequilibrio que causan solo por hablar en cualquier foro no oficial por ser “famosos”.

No es entonces fortuito que la Cámara de Diputaciones emitiera un Decreto de Interpretación Auténtica del artículo 134 constitucional en relación con el proceso de revocación de mandato, mismo que fue declarado inconstitucional por la SCJN (2022b) e inaplicable por el TEPJF (TEPJF 2022b).

La violación del principio de neutralidad e imparcialidad por parte de diversos servidores públicos en el contexto de la revocación de mandato, y le emisión de una sentencia muy importante (SUP-REP-362/2022), en que la Sala Superior resolvió que sería posible a partir de una sentencia pronunciarse sobre el modo honesto de vivir de quienes violen sistemáticamente la Constitución, es que puede extraerse cuál es el problema en la materia. Aunque cabe mencionar que esto ya lo echó abajo la SCJN (Contradicción de criterios 228/2022).

Si bien estaba de acuerdo con que la Sala Superior pudiera pronunciarse sobre este requisito constitucional, tan importante en la doctrina mexicana, cuando se viole el principio de neutralidad ante la omisión legislativa de establecer un régimen sancionador específico, hay un exceso en las restricciones a los servidores públicos que van

contra la misma naturaleza de la política y contra el ejercicio de su libertad de expresión y sus derechos políticos.

Al respecto, puede ser muy ilustrativa las resoluciones tanto de la Corte Constitucional Alemana como del Tribunal Superior de Brasil, que distinguen el principio de equidad en relación con los servidores públicos, en que no utilicen medios propagandísticos al que los otros servidores públicos no tienen acceso, no la simple expresión de los servidores públicos en cualquier medio, como está ocurriendo en el caso mexicano.

EXPERIENCIA COMPARADA

EL CASO ALEMÁN

En 2015, se anuló una elección a gubernatura en el Estado de Colima en México, por uso indebido de programas sociales. En la sentencia, llama la atención que se hace alusión a un caso de 1977 resuelto por la Corte Constitucional de Alemania, en el caso “Bundesverfassungsgericht” en el que se explica que la Constitución de aquel país no permite que las autoridades se identifiquen a través de su función pública con candidaturas en las elecciones, ni que los apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales.

Más recientemente, el 22 de junio de 2022 se resolvió un caso interesante. En una conferencia de prensa con el presidente de Sudáfrica en Pretoria, el 6 de febrero de 2022, la canciller Angela Merkel, hizo un pronunciamiento sobre la elección del ministro presidente del estado de Thuringia, que fue después publicado en los sitios web del canciller federal y del gobierno federal. La *Second Senate* de la Corte Constitucional Federal, estableció que su discurso y su publicación violaban el derecho de igualdad de oportunidades de los partidos políticos derivado del art. 21, primer párrafo de la Ley Básica.

Lo que me parece importante resaltar es que se aclara que esto no prohíbe que los miembros del gobierno participen en el debate político

fuera de sus funciones oficiales, sino que significa que los medios y oportunidades, exclusivos de ellos como miembros del gobierno, sean usados en contra de otros candidatos.

EL CASO DE BRASIL

En Brasil, el marco regulatorio es muy claro. Las y los servidores públicos no pueden:

- Ceder o usar en beneficio de candidata, candidato, partido, federación o coalición, bienes muebles o inmuebles pertenecientes a la administración pública, salvo que sea una convención partidaria o cuando se usa el transporte oficial del presidente de la República en campaña. Esta prohibición no se aplica, en el caso de las candidaturas a reelección a cargos ejecutivos de todos los niveles, para el uso en campaña de sus residencias oficiales para realización de encuentros o reuniones pertinentes a su propia campaña, siempre que no tengan carácter de acto público.
- Utilizar materiales o servicios financiados por los gobiernos o cámaras legislativas.
- Designar a un funcionario o servidor público o una persona empleada por la administración pública, o utilizar sus servicios, para los comités de campaña durante su horario laboral. Quedan exentos de esta prohibición los funcionarios o empleados que hayan solicitado licencia de su cargo.
- Hacer uso promocional a favor de un candidato, candidata, partido político o coalición de la distribución gratuita de bienes y servicios de carácter social financiados o subsidiados por el poder público.
- Nombrar, contratar o despedir injustificadamente servidores públicos, o entorpecer por otros medios el ejercicio de sus funciones, durante los tres meses anteriores a los comicios y hasta la toma de posesión de las personas electas.

- Hacer transferencias de recursos públicos del gobierno federal a los estados o municipios, o de los gobiernos estatales a los municipales, tres meses antes de la elección, con excepción de lo ya programado para ejecución de obra pública o atender situaciones de emergencia.
- Difundir propaganda institucional de actos, programas, obras, servicios y campañas de obras públicas tres meses antes de elección. La publicidad de actos, programas, obras y campañas deberán tener fines educativos, informativos y de orientación social y no puede incluir nombres, símbolos o imágenes que impliquen promoción personalizada de las autoridades o servidores públicos. Su inobservancia implica la cancelación de la candidatura o diploma.
- Hacer pronunciamientos en cadenas de radio y televisión fuera del horario electoral gratuito, salvo excepciones determinadas por la justicia electoral y asuntos urgentes o relevantes, característicos de las funciones del gobierno.
- Realizar, en el primer semestre del año de la elección, gastos en publicidad de organismos públicos o de las respectivas entidades de la administración indirecta que superen el promedio de gastos en el primer semestre de los últimos tres años que preceden a la elección.
- Aumentar, más allá de la recomposición de la pérdida del poder adquisitivo, el salario de los servidores públicos a lo largo del periodo electoral y en los 180 días previos a la elección, hasta que tomen posesión las personas electas.
- Aparecer en inauguraciones de obras pública, así como contratar shows artísticos pagados con recursos públicos, durante los tres meses anteriores a las elecciones.
- Durante el año electoral está prohibida la distribución gratuita de bienes, valores o beneficios por parte de la administración pública, con excepción de casos de calamidad pública, estados de emergencia o programas sociales autorizados por ley y ya

en ejecución presupuestaria en el ejercicio anterior. Adicionalmente, durante los años electorales, estos programas sociales no pueden ser ejecutados por entidades nominalmente vinculadas a candidatas o candidatos, o mantenidas por ellos.

También es importante mencionar que en los bienes cuyo uso dependa del poder público, tales como postes, iluminación pública, puentes, paradas de autobús, señalizaciones de tránsito y demás equipamiento urbano, está prohibida la difusión de propaganda de cualquier naturaleza⁵ y el Código Electoral establece que no será tolerada propaganda en que se abuse del poder político.⁶ En materia penal, el uso en la propaganda electoral de símbolos, frases o imágenes asociadas, o similares, a las empleadas por un órgano de gobierno, empresa pública o sociedad de economía mixta (público-privada) es considerado un crimen electoral y está sancionado con prisión, multa o trabajo comunitario.⁷

Todos estos supuestos pueden ser investigados por abuso de poder político o mediante una acción de impugnación de mandato electivo (AIJE).⁸ Las sanciones previstas son la cancelación del registro o del diploma y las multas se duplican en caso de reincidencia. Todo esto sin perjuicio de otras sanciones constitucionales, administrativas o disciplinarias contenidas en la normativa del Estado.⁹

En el contexto de la elección presidencial del 2022 en Brasil, el presidente Jair Messias Bolsonaro fue denunciado en múltiples Acciones de Investigación Judicial Electoral por Abuso de Poder Político.

⁵ Art. 37, Ley nº 9.504.

⁶ Art. 222, 237 y 243 del Código Electoral.

⁷ Art. 88, Resolución No.23610 y Art. 40, Lei nº 9.504/1997.

⁸ Art. 86, párrafo 2, Resolución No. 23.610.

⁹ Art. 83, III, párrafo 5, Resolución No. 23.610.

A) REUNIÓN DE JAIR BOLSONARO CON EMBAJADORES: AIJE 0600814-85¹⁰

Esta acción de investigación judicial electoral fue presentada por la Dirección Nacional del Partido Democrático Trabalhista en contra de Jair Bolsonaro y Walter Souza Braga, por presunta práctica de abuso de poder político y uso indebido de medios de comunicación. El 18 de julio de 2022 el presidente de la República, en un encuentro con embajadores de países extranjeros, cuestionó la integridad del proceso electoral. Sus declaraciones se dieron a conocer en un video que fue ampliamente difundido en redes sociales, lo cual, en opinión de los denunciantes, potenció el efecto dañino de las declaraciones del Jefe de Estado.

La defensa del presidente de la República argumentaba que además de que este asunto no era competencia de la justicia electoral, fue una reunión que tenía por objeto disipar dudas sobre la transparencia del proceso electoral y convocar al diálogo público. Afirmaron que no hubo gravedad en lo ocurrido, dado que el TSE emitió un comunicado para esclarecer el total de los 20 puntos presentados por el presidente, a través de los cuales cuestionaba la transparencia y confianza del proceso electoral. Argumentaron que, en tanto el comunicado fue ampliamente divulgado en los medios de comunicación, el asunto se convirtió en un debate público abierto. Si bien aun no se resuelve el fondo de esta acción, se aprobaron y refrendaron las medidas cautelares concedidas por el magistrado Mauro Campbell Marques para retirar de inmediato las publicaciones de Facebook, Instagram y YouTube.

Anteriormente, el presidente ya había descalificado a los ministros del STF en relación con una determinación¹¹ en que se solicitó el arresto de uno de sus colaboradores más cercanos, Roberto Jefferson, quien fue indultado por Bolsonaro en 2015 tras ser condenado por los crí-

¹⁰ Disponible en: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/tse-despacho-ministro-benedito-goncalves-aije-0600814-85-em-09-09.2022/@@download/file/TSE-aije-0600814-85-despacho-min-benedito-goncalves-09-09-2022.pdf

¹¹ Ação Penal n° 470/MG.

menes de corrupción pasiva y lavado de dinero en 2013. Sin embargo, el pasado 1 de septiembre el TSE negó su registro como candidato a la presidencia¹² debido a que la hipótesis de inelegibilidad prevista en la Ley Complementaria nº 64/90 se extiende a 8 años después del cumplimiento de una pena, sea privativa de libertad, restrictiva del derecho o multa. Se interpretó que el indulto presidencial no correspondía a una rehabilitación capaz de borrar la inelegibilidad que surge a partir de una condena criminal y que no podría ser elegible hasta 2023. En este contexto, el mandatario publicó en su cuenta de Twitter que iniciaría procesos de juicio político en su contra después de ello. De acuerdo con lo publicado en la prensa, se han presentado solicitudes de juicio político en contra de integrantes del poder judicial; sin embargo, los líderes parlamentarios han decidido no darles trámite.

Actualmente, Jair Bolsonaro forma parte de diversos procesos de investigación ante el STF por difusión de información falsa y por la divulgación de informes sigilosos sobre las urnas electrónicas, que buscaban desprestigiar su credibilidad y la del sistema electoral (Clarín, 2021).

B) ABUSO DE PODER EN LA CONMEMORACIÓN DEL BICENTENARIO DE INDEPENDENCIA POR JAIR BOLSONARO: AIJE Nº 0600986-27¹³

El 7 de septiembre de 2022 se conmemoró el Bicentenario de la Independencia de Brasil. Soraya Vieira Thronkicke, candidata a la presidencia, presentó una Acción de Investigación Judicial Electoral (AIJE) en contra de Jair Bolsonaro y Walter Souza Braga por presunto abuso de poder político y económico al utilizarse imágenes oficiales del evento conmemorativo como campaña electoral. Esto, en opinión de la denunciante, viola el artículo 73, fracciones I y III de la Ley 9.504/97.

¹² RCand 0600761-07.

¹³ Disponible en: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2022/9/11/18/15/48/17c7ce7b8e98add8ba21bf41c5dc4e6aa4dcb1385a7c9daa29842a06b8456b4c>

Además de la sanción correspondiente, se solicitó una tutela inhibitoria (medidas cautelares) para prevenir o mitigar daños a la legitimidad de la elección, lo cual implica el retiro de los contenidos de manera inmediata. Se concedieron las medidas cautelares bajo la consideración de que el uso de imágenes oficiales en la propaganda electoral puede interferir en la equidad en la contienda, dado que esto es inaccesible para el resto de los competidores.

El 13 de septiembre de 2022, el Pleno del TSE refrendó las medidas cautelares parcialmente aprobadas por el inspector general de Justicia Electoral, Benito Gonçalves. En la decisión se aclara que ésta no resuelve el fondo de la cuestión, para lo cual se deberán evaluar los efectos de las conductas practicadas a fin de establecer si son graves o suficientes para cancelar el registro, el diploma o declararse la inelegibilidad de los denunciados.

El efecto de la medida fue ordenar a Jair Bolsonaro y Walter Souza a que, en el plazo de 24 horas, cesaran en todos los medios la transmisión de todo material de propaganda electoral que utilizara imágenes del presidente de la República en eventos oficiales de Conmemoración del Bicentenario de Independencia, bajo pena de multa diaria de 10 mil reales, absteniéndose asimismo de producir nuevos materiales que exploten las imágenes citadas. En otra acción similar, la AIJE 0601002-78, ya se había requerido que fuera retirado el video transmitido por TV Brasil con relación al desfile del Bicentenario de Independencia en que salía el presidente de la República.

C) PROHIBICIÓN DE TRANSMISIÓN DE LIVES EN EL PALACIO PRESIDENCIAL: AIJE 0601212-32¹⁴

El 27 de septiembre de 2022, el TSE prohibió como medida preliminar y por mayoría de votos, que el presidente grabara y transmitiera *lives* de carácter electorales destinados a promover su candidatura o de

¹⁴ Ver: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Setembro/plenario-decide-que-bolsonaro-nao-pode-transmitir-lives-eleitorais-em-espacos-exclusivos-do-presidente-da-republica?-SearchableText=lives>

terceros. Esto porque se consideró que se estaba usando bienes públicos a los que solamente tiene él acceso como jefe del Poder Ejecutivo, en este caso, acceso al Palacio de Alvorada o el Palacio de Planalto.

La denuncia fue presentada por el Partido Democrático Trabajista contra Bolsonaro y Braga Netto, candidato a vicepresidencia de la República, al considerar que el objetivo de los lives era publicitar los actos de gobierno y fue desvirtuado para pedir votos para Jair Bolsonaro y sus aliados políticos. Las publicaciones fueron hechas en Instagram, YouTube y Facebook. También se hablaba de uso de traducción de Libras con uso de recursos públicos.

Los efectos de esta decisión fue la remoción del material divulgado el 21 de septiembre en las redes sociales del candidato.

CONCLUSIONES

Es evidente que debe existir una regulación para garantizar la neutralidad y la imparcialidad gubernamental durante los procesos electorales. La reforma en 2007 a la Constitución mexicana fue fundamental para empezar a controlar estas malas prácticas que ponen en riesgo los principios fundamentales de los procesos electorales, sin embargo, fue una reforma incompleta, pues el legislador secundario nunca emitió una reglamentación que permitiera delimitar los alcances del mandato constitucional y el régimen de sanciones. Ha sido muy cuestionada la interpretación que han hecho tanto el IFE/INE como el TEPJF en su aplicación desde 2009, sin embargo, me parece que lo han hecho bastante bien considerando la omisión legislativa y la complejidad del tema.

Sin embargo, aún no se ha delimitado adecuadamente en la jurisprudencia electoral mexicana cuáles son los alcances del principio de equidad con relación a la neutralidad gubernamental. Se ha considerado básicamente que cualquier participación activa de servidores públicos en eventos políticos pone en riesgo la equidad en la contienda, lo cual me parece problemático dado que se está restringiendo, desde mi óptica, injustificadamente, los derechos políticos de

los servidores públicos que al final del día son también afiliados de partidos políticos y tienen interés en impulsar la agenda de su partido o sus candidaturas.

Si lo analizamos a detalle, son muchas las maneras en que se puede desequilibrar desde esa perspectiva la contienda electoral. Personas famosas, empresarias, influencers, ministros de culto. Por ello es importante observar la jurisprudencia alemana y brasileña que parten de identificar un abuso del poder político, como lo define la jurisprudencia brasileña cuando se utilizan recursos que no están al alcance de otros candidatos, como son los edificios públicos, empleados o dinero públicos. ¿Pero acaso no tienen la misma oportunidad los otros candidatos de ir a actos proselitistas de sus propios partidos y hacer uso de la voz? Me parece que no se justifica esta prohibición desde el punto de vista constitucional ni desde el punto de vista teórico.

Finalmente habría que recordar que aún no hay evidencia empírica que demuestre la influencia negativa para la competencia electoral y la formación libre de opiniones el hecho de que las y los servidores públicos puedan expresar abiertamente lo que todos sabemos que piensan veladamente.

REFERENCIAS

Clarín, Redacción. (2021, 14, 08). Jair Bolsonaro pedirá al Congreso que investigue a jueces que fallan en su contra. *Clarín*. https://www.clarin.com/mundo/jair-bolsonaro-pedira-congreso-investigue-jueces-fallan_0_zaUSI Hko.html

Diario Oficial de la Federación. (2022). *DECRETO por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5646085&fecha=17/03/2022#gsc.tab=0

- Guerrero, Omar. (1976). *Teoría administrativa de la ciencia política*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Disponible en: <http://www.omarguerrero.org/libros/TAcP.pdf>
- Kymlicka, Will. (1995). *Filosofía política contemporánea. Una introducción*. Barcelona: Ariel. Disponible en: <https://redmovimientos.mx/wp-content/uploads/2020/07/Filosofia-Politica-Contemporanea-Kymlicka.pdf>
- Latinobarómetro. (2020). *Informe anual*. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Liddiard, Patrick. (2018). *Are Political Parties in Trouble? History and public policy program. Occasional paper*. Washington D.C: Wilson Center. Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/happ_liddiard_are_political_parties_in_trouble_december_2018.pdf
- Maquiavelo, Nicolás. (2015). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*: Madrid. Alianza.
- Martínez Espinosa, Roberto. (2014). *Artículo 134 constitucional y su interpretación judicial electoral en México*. México: TEPJF. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Temas%20Selectos%20de%20Derecho%20Electoral%20No.%2044.pdf
- Petite, Philippe. (1999). *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford University Press.
- Pzeworski, Adam. (2019). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?*. México: Siglo XXI.
- Rousseau, Juan Jacobo. (1962). *El contrato social*. México: UNAM.
- Sánchez Muñoz, Óscar. (2013). *Propaganda gubernamental y elecciones*. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Comentarios%20a%20las%20Sentencias%20No.54.pdf
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2006). *Controversia Constitucional 38/2006*. Disponible en: http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/1/2006/9/3_80857_0.doc

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2006). *Dictamen 2006. Relativo al Cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo*. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Dictamen%202006.pdf
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2022^a). “El uso indebido de programas sociales y vacunación contra COVID-19” *Observatorio Judicial Electoral*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Q7OtYddX9ow>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2022b). *Boletín del 28 de marzo de 2022*. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/4486/0#:~:text=El%20Decreto%20de%20interpretaci%C3%B3n%20aut%C3%A9ntica%20es%20inaplicable%20a%20los%20casos,desarrollo%20de%20un%20proceso%20de>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2018). *Sentencia SUP-REC-822/2018*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). (2021). *Sentencia SUP-REC-1874/2021 y SUP-REC-1876/2021 y acumulados*.
- Tribunal Constitucional Federal de Alemania. (1977). *Sentencia 2BvE 1/76. Sentencia del 2 de marzo*. Disponible en <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Text=2%20BVE%201/76>
- Vázquez Alonso, V. J. (2017). “La neutralidad del Estado y el problema del government speech”. *Revista de Estudios Políticos*, 177, 13-55. Universidad de Sevilla.
- Walzer, Michael. (1974). “Civility and Civil Virtue in Contemporary America”, *Social Research*, vol. 41, núm. 4, 1974.

ANÁLISIS DE LA ARGUMENTACIÓN JURÍDICA UTILIZADA POR EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES QUE INTERPUSO CONTRA LOS DECRETOS QUE CONTIENEN LAS LEYES SECUNDARIAS CONOCIDAS COMO “PLAN B”

Ernesto Jesús Gama Lozano
Tepic, Nayarit, 6 de octubre de 2023

El presente trabajo es un análisis de la argumentación jurídica utilizada por el Instituto Nacional Electoral en las Controversias Constitucionales que interpuso contra los Decretos que contienen las leyes secundarias conocidas como “Plan B”; es decir, el Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado el día 27 de diciembre de 2022 en el Diario Oficial de la Federación; así como el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el día 2 de marzo de 2023, en el Diario Oficial de la Federación.

Lo anterior, en razón de que en el primero de los Decretos señalados, en la primera parte, contiene las reformas, adiciones y derogaciones a la Ley General de Comunicación Social, que conforme lo dispuesto en su artículo 1: *...“es de orden público e interés social, de observancia general en toda la República y reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la Propaganda gubernamental, bajo cualquier modalidad de Comunicación Social, que difundan los Entes Públicos señalados en el artículo 3 de esta Ley”*; en la segunda parte se contienen

las reformas, adiciones y derogaciones a la Ley General de Responsabilidades Administrativas que, conforme a lo dispuesto en su artículo 1, a la letra dice:

Es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

La relevancia del estudio radica, precisamente, en la modificación sustancial en el contenido de dichas leyes, cuya aplicación por parte de los servidores públicos, puede tener consecuencias graves en el desarrollo de los procesos electorales federales y locales, afectando la equidad en la contienda electoral, así como la vulneración de los principios rectores de la función electoral, al permitir la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.

Desde mi punto de vista, resulta esencial analizar también el segundo de los Decretos citados, porque contiene las reformas, adiciones y derogaciones a la ley sustantiva en materia electoral en el ámbito nacional: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que contiene la regulación, estructura, y funcionamiento del Sistema Nacional de Elecciones, cuya coordinación está a cargo del Instituto Nacional Electoral que, con dichas reformas, se afecta su integración, funcionamiento, se vulnera su autonomía y se lesiona la capacidad de organizar elecciones libres y auténticas.

El segundo Decreto es la regulación de la reforma constitucional propuesta por el ejecutivo federal, (lo que popularmente se conoce como el Plan A) y constituye el proyecto ideológico y de gobierno del titular del poder ejecutivo federal. En tal sentido, considero indispensable analizar en conjunto ambas Controversias Constitucionales interpuestas por el Instituto Nacional Electoral, pues engloban

la argumentación institucional para demostrar que ambos Decretos contienen disposiciones que vulneran su autonomía e independencia, así como las funciones constitucionalmente determinadas como Órgano Constitucional Autónomo y que, en conjunto, se trastoca el equilibrio de poderes y se atenta contra el sistema político democrático que es patrimonio de todos.

Robert Alexy (2007), sostiene que la metodología jurídica puede resolver el problema de la fundamentación de las decisiones jurídicas, si es capaz de proporcionar reglas y procedimientos de interpretación, estos son los cánones de la interpretación. Al respecto, señala que Savigny diferencia entre el elemento gramatical, lógico, histórico y sistemático de la interpretación. Según Larenz, hay cinco criterios: el sentido literal; el significado de la ley según el contexto; las intenciones, metas e ideas normativas del legislador histórico; los criterios teleológico-objetivos y el mandato de interpretación conforme a la Constitución. Wolff, por mencionar otro ejemplo, conoce la interpretación filosófica, lógica, sistemática, histórica, comparativa, genética y teleológica.

Para este autor, más importante que el problema del número de cánones, es el problema de su ordenación jerárquica. En tal sentido, sostiene que solo se pueden considerar adecuados para considerar con seguridad un resultado si es posible establecer criterios estrictos para su ordenación jerárquica, lo que, sin embargo, no se ha logrado, hasta hoy.

Alexy señala también que la indeterminación de los cánones puede llevar a resultados opuestos si dos intérpretes tienen diferentes concepciones sobre el objetivo de la norma en cuestión. Por lo que no pueden considerarse como reglas suficientes para la fundamentación de las decisiones jurídicas. Por ello, propone buscar, en lugar de un sistema de reglas de fundamentación, un sistema de enunciados del que puedan extraerse o deducirse las premisas normativas que faltan y que son necesarias para la fundamentación de las decisiones jurídicas.

Para Atienza y Ferrajoli (2005) la argumentación constituye un elemento indispensable de la praxis jurídica en prácticamente todos sus aspectos: desde la producción del derecho hasta su aplicación e interpretación, pasando por la actividad teórica y desde diferentes perspectivas: tanto la del juez como la de los legisladores y órganos administrativos, así como las del abogado y del jurista teórico. Sostiene que lo que puede llamarse “teoría estándar de la argumentación jurídica” parte de la distinción entre la decisión judicial y el discurso referido o conectado con la decisión y, por otro, entre el carácter justificativo y el descriptivo y explicativo. También señala que la teoría de la argumentación jurídica de nuestros días se ocupa, casi exclusivamente, del discurso justificativo de los jueces, esto es, de las razones que ofrecen como fundamento -motivación- de sus decisiones (es decir, el contexto de la justificación de las decisiones, y no de la descripción y explicación de los procesos de toma de decisión (el contexto del descubrimiento) que exigirían tomar en cuenta factores de tipo económico, psicológico, ideológico, entre otros.

Con tales marcos de referencia conceptual, se aborda el análisis de la argumentación jurídica utilizada por el Instituto Nacional Electoral en las Controversias Constitucionales presentadas contra los Decretos señalados.

EL PLAN “B”

LA PRIMERA PARTE DEL PLAN B

El 28 de abril de 2022 se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados¹ la Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en

¹ Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral; disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf#page=2>

materia electoral. Dicha iniciativa es comúnmente conocida como el “Plan A”, misma que fue desechada al no lograr el apoyo de la mayoría calificada de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, en la sesión de la misma Cámara de Diputados celebrada el día 6 de diciembre de 2022, se presentaron iniciativas de reforma político-electoral a diversas leyes secundarias, es decir, el Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral².

Dicho proyecto es comúnmente conocido como el “Plan B”, al que se le dispensaron todos los trámites y se puso a discusión y votación de inmediato; mismo que se aprobó en lo general y en lo particular y fue enviado a la Cámara de Senadores, para los efectos de lo dispuesto en el inciso e) del artículo 72 constitucional. La Cámara de Senadores aprobó en lo general y en lo particular la reforma en materia político-electoral, introduciendo algunas modificaciones a la minuta recibida de la cámara de origen; es decir, las leyes secundarias quedaron aprobadas en el Senado (cámara colegisladora) en lo general desde el 15 de diciembre de 2022 que cerró el período legislativo correspondiente al 1º de septiembre al 15 de diciembre. Solo quedó pendiente la aprobación de las disposiciones relacionadas con las reglas para tomar en cuenta los votos de los partidos en coalición (es decir, la transferencia de votos entre los partidos de la coalición para posibilitar conservar el registro legal, lo que se conoció como “la cláusula de la vida eterna”).

Por tanto, a esa fecha no era posible publicar las reformas a las leyes generales sustantivas en materia electoral. Sin embargo, el día 27 de

² Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, que devuelve para los efectos de la fracción E del artículo 72 Constitucional; disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221215-V.pdf>

diciembre de 2022, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas³, que también es comúnmente conocido como integrante de la primera parte del “Plan B”.

LA ARGUMENTACIÓN JURÍDICA EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

Según el artículo 134 constitucional, la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, órganos autónomos, 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. También dispone que, en ningún caso, esta clase de propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Sin embargo, las reformas aprobadas contenidas en el Decreto citado, le dan a la propaganda gubernamental un tratamiento predominantemente presupuestal, de tal manera que lo que no se etiquete como tal por los entes públicos obligados, no se considerará propaganda, aunque implique el uso de recursos públicos. Tampoco considera propaganda a las manifestaciones de las y los servidores públicos “en uso de su libertad de expresión” o “en el ejercicio de sus funciones públicas”.

Así, esta reforma altera el concepto de propaganda gubernamental, contraviniendo el precepto constitucional que establece que toda propaganda gubernamental debe suspenderse durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la Jornada Electoral. La consecuencia directa es que las expresiones de gobernantes a favor o en contra de candidatos podrán realizarse al amparo de esta legislación que, sin embargo, es contraria a los artículos 41 y 134 constitucionales.

³ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0

En razón de lo anterior y al considerar que lo aprobado por el Poder Legislativo Federal viola los artículos 1º, 6º, 7º, 35, 41 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos del 1 al 4 y la generalidad de la Carta Interamericana aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001, por la Organización de los Estados Americanos del que México es Parte, el día 31 de enero de 2023, el Instituto Nacional Electoral (INE), interpuso una Controversia Constitucional contra el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Dicha Controversia Constitucional fue registrada con el número 29/2023.

Para efecto de argumentar el alcance e interpretación de lo que debe entenderse por equidad en la contienda electoral, la imparcialidad en las elecciones, así como el uso de los recursos públicos conforme los preceptos constitucionales; el Instituto Nacional Electoral utilizó en la Controversia Constitucional, el método de interpretación sistemático de la norma, ya que se estudiaron e interpretaron las disposiciones jurídicas debidamente jerarquizadas, para demostrar que el Decreto impugnado atenta contra el modelo constitucional de comunicación social y la propaganda gubernamental y vulnera su función de ser órgano garante de la equidad en la contienda electoral configurada constitucionalmente. Por tanto, el INE impugnó de manera integral la validez del decreto citado, conforme lo dispuesto en el artículo 105 de la Carta Magna.⁴

El INE argumentó en dicha Controversia Constitucional, que el decreto impugnado, viola de manera directa el artículo 134 constitucional y vulnera la función a su cargo consistente en ser el órgano garante del Estado mexicano para salvaguardar, entre otros principios, la equidad en la contienda electoral y con ello garantizar la imparcialidad en las elecciones; así mismo, que el ejercicio de los recursos públicos por parte de las y los servidores públicos se haga en respeto

⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 198912, Instancia: Pleno, Novena

a dichos postulados constitucionales. En dicha controversia, medularmente se sostiene lo siguiente:

El artículo 134 constitucional establece que 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.

Bajo esta premisa constitucional, el referido precepto no solo sujeta los recursos económicos federales, de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, conforme a las bases de dicho artículo, sino a las personas servidoras públicas federales, locales, municipales y de la Ciudad de México, los cuales tendrán en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y candidaturas. En ese sentido, y de manera sistemática, se señala que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan como tales los poderes públicos, órganos autónomos, 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, siendo claro el mandato constitucional al prohibir que en ningún caso dicha propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por lo que es posible entender de forma concreta que en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, se establecen los principios que deben regir las políticas de comunicación social de las autoridades de los tres órdenes de gobierno: el carácter institucional que debe animar a dicha comunicación social -en contraposición al uso

Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: P./J. 23/97, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo V, Abril de 1997, página 134, Tipo: Jurisprudencia, CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON EL ACTO O LA LEY RECLAMADOS.

personal de la publicidad oficial- y los fines informativos, educativos o de orientación social que debe perseguir.

Así, la disposición constitucional de manera integral establece tanto el ejercicio del gasto público, como la obligación de las personas servidoras públicas en su aplicación imparcial, para no influir en la equidad de la contienda electoral, definiendo lo que debe entenderse por propaganda gubernamental dentro del modelo de comunicación social, para lo cual el artículo 134 engloba materias concurrentes, en los rubros de fiscalización, rendición de cuentas, información, responsabilidad de personas servidoras públicas y electoral, creando un bloque constitucional que dé certeza a los gobernados en el actuar de las autoridades en su función estatal y se garanticen el ejercicio de determinados principios y derechos.

En este sentido, la comunicación social y propaganda gubernamental de las autoridades pertenecientes a todos los órdenes de gobierno no es un tema que pertenezca a lo que esa Suprema Corte ha considerado como materia electoral.

De acuerdo con lo expuesto, si en la presente demanda se reclama la inconstitucionalidad del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por una violación directa al artículo 134 constitucional al contravenirse los postulados establecidos en dicho artículo y con ello se obstaculiza o imposibilita la función que realiza este Instituto de conformidad con el citado artículo, en relación con el 41 constitucional, como garante de, entre otros principios, la equidad en la contienda, se considera que el contenido del decreto reclamado no versa netamente sobre materia electoral sino sobre todo un sistema de ejercicio de recursos eficiente y honrado, con su respectiva rendición de cuentas ordenado por el Constituyente, donde el ejercicio de recursos públicos, la comunicación social y la propaganda gubernamental de las autoridades de todos los niveles de gobierno eventualmente pueda tener eventualmente incidencia en ese ámbito. Asimismo, la violación reclamada, como

se desarrollará más adelante, versa sobre la desconceptualización de lo que la Norma Suprema señala como propaganda gubernamental, porque posibilita influir en la contienda al amparo del supuesto derecho a la libertad de expresión de las personas servidoras públicas en detrimento del derecho a la información y el principio de equidad en la contienda que la Constitución encomienda a este Instituto Nacional Electoral se garantice. **Por tanto, una violación a este modelo no puede considerarse lisa y llanamente como materia electoral, al constituir un bloque de materias concurrentes que de manera sistemática garantizan en el ejercicio de los recursos públicos y la comunicación social, otros principios, entre ellos la equidad en la contienda, competencia de este órgano autónomo.**

Al respecto, para fortalecer su argumentación, citó el criterio jurisprudencial 1a. XVI/2018 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con registro digital: 2016426 de la Décima Época en materia constitucional, publicado en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en el Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, página 1102, que versa lo siguiente:

REGULACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO VERSA SOBRE MATERIA ELECTORAL.

El párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal establece los principios que deben regir las políticas de comunicación social de las autoridades de los tres órdenes de gobierno: el carácter institucional que debe animar a dicha comunicación social -en contraposición al uso personal de la publicidad oficial- y los fines informativos, educativos o de orientación social que debe perseguir. En este sentido, la comunicación social de las autoridades pertenecientes a todos los órdenes de gobierno no es un tema que pertenezca a lo que esta Suprema Corte ha considerado como materia electoral. Una muestra de ello es que el contenido de dicho precepto no se circunscribe al

ámbito temporal de los “procesos electorales”, sino que esos principios disciplinan la comunicación social en todo momento. Por tanto, el contenido de dicha porción no versa sobre materia electoral, a pesar de que pueda reconocerse que la comunicación social de las autoridades de todos los niveles de gobierno eventualmente pueda tener alguna incidencia en ese ámbito.

En principio, el ministro instructor Alberto Pérez Dayán admitió a trámite las Acciones de Inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos PRD, PAN, PRI y Movimiento Ciudadano, así como diversos Diputados y Senadores integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, contra el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Asimismo, desechó la presentada por el partido político del Estado de Jalisco denominado Hagamos.

Así mismo, el día 20 de febrero de 2023, concedió la suspensión de dicho Decreto para el efecto de que no rija en los procesos electorales que se encuentran en desarrollo en el Estado de México y en Coahuila de Zaragoza, sobre la base de que: i) se promulgó en el plazo de veda electoral previsto en el penúltimo párrafo fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal; ii) contiene modificaciones legales fundamentales y, iii) porque de no concederse, su aplicación podría causar afectaciones irreparables al sistema democrático y a los derechos fundamentales implicados en éste.

El día 10 de abril de 2023, el ministro instructor comunicó al Instituto Nacional Electoral la negativa a acordar la suspensión de la aplicación del Decreto impugnado, toda vez que mediante acuerdo de fecha 20 de febrero de 2023, dictado en el incidente de suspensión de la Acción de Inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 73/2023 y 47/2023, ya había otorgado la suspensión del mismo Decreto, con la finalidad de que no rija en los Estados de México y de Coahuila de Zaragoza, para

evitar afectaciones irreparables al sistema democrático y a los derechos fundamentales implicados en éste. Es decir, existió identidad del Decreto impugnado a través de un medio de control diverso, por lo que, al estar suspendido previamente, no tenía sentido analizar el planteamiento del Instituto Nacional Electoral.

Posteriormente, el día 8 de mayo de 2023, con mayoría de 9 votos de sus 11 integrantes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró la invalidez del Decreto que modifica las Leyes Generales de Comunicación Social y de Responsabilidades Administrativas, impugnado por los partidos políticos de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Revolucionario Institucional y Movimiento Ciudadano, así como por el Partido Político del estado de Jalisco denominado Hagamos e integrantes de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión.

Dicha declaración de invalidez sobrevino al demostrarse la violación directa a los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, esto porque la iniciativa no se conoció a tiempo, ni se publicó con la anticipación debida para su discusión en la Cámara de Origen, y en una evidente inobservancia al procedimiento legislativo contenido en el Reglamento de cada Cámara, se vulneró el principio de deliberación informada y democrática, así como los derechos que asisten a la representación popular; por lo que al considerar la gravedad de las infracciones en conjunto, la SCJN declaró la invalidez total del Decreto impugnado, por lo que resultó innecesario realizar el estudio de los restantes conceptos de invalidez, en términos de la jurisprudencia siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto. Semanario Judicial de la Federación

y su Gaceta, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, tomo XIX, junio de 2004, P./J. 37/2004, página 863, registro digital 181398.

LA SEGUNDA PARTE DEL PLAN B

El 25 de enero de 2023, por instrucciones del Consejero Presidente, la Secretaría Ejecutiva presentó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral un Informe relativo a la incidencia en la función electoral de los decretos de reforma por los cuales se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes generales de Comunicación Social, de Responsabilidades Administrativas, de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y por el que se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral⁵.

En dicho Informe se destaca que, a causa de la ausencia de una deliberación informada sobre su contenido, la carencia de un diagnóstico objetivo sobre las fortalezas y necesidades del sistema electoral, ambos Decretos implican efectos y consecuencias indeseables para la celebración de elecciones que sean, como manda la Constitución, libres y auténticas.

A continuación, se enlistan algunos de los aspectos que considero especialmente negativos, incluidos en el Informe citado:

Reformas relativas a la estructura y capacidad operativa del INE

- Se reestructuran los órganos desconcentrados y de oficinas centrales
- Se eliminan las Juntas Distritales y se disminuye la estructura de las Juntas Locales.
- Se afecta al Servicio Profesional Electoral Nacional
- Se afectan las relaciones laborales con el personal
- Se afecta la autonomía presupuestal
- Se afecta la estructura de los Organismos Públicos Locales Electorales

⁵ Informe disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147695/CGex202301-25-ip-1.pdf>

Reformas relativas a procedimientos electorales

- Se afecta la integración de mesas directivas de casilla (MDC)
- Se afectan los procesos democráticos internos de los partidos
- Se comprometen los cómputos de las elecciones sin el personal calificado en tiempos más reducidos
- Se autoriza intervención del gobierno en la conformación del listado nominal y se vulnera la certeza de la identidad del votante desde el exterior
- Se obstaculiza el uso tecnológico para eficientar los procesos electorales
- Se afecta el modelo de fiscalización electoral
- Se vulnera la protección de los datos de particulares protegidos por los secretos bancario, fiduciario y fiscal

Reformas a la equidad y las condiciones de la contienda

- Se retrocede en la progresividad de derechos políticos
- Se viola el derecho de consulta previa e informada para las comunidades indígenas
- Se reduce el concepto de propaganda gubernamental
- Se permite la injerencia de servidores públicos en las campañas electorales

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Los artículos transitorios contienen dos mandatos normativos relacionados con la vigencia del decreto que, en sentido estricto, no es posible que puedan ejecutarse al mismo tiempo. Conforme al transitorio primero, el decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Por su parte, el transitorio cuarto establece que el decreto “no será aplicable en los procesos electorales del Estado de México y de Coahuila en 2023”. Este precepto contiene una regla por la cual se establece que aquellas normas que son derogadas o modificadas por el decreto mantienen su vigencia para el caso

de las elecciones locales en Estado de México y Coahuila, como si no hubiesen sido alteradas en forma alguna.

Con esta reforma estarían conviviendo indebidamente dos sistemas o modelos de operación incompatibles: el que deja todo intocado en la actual estructura del INE para las elecciones de Coahuila y el Estado de México y el que mandata la reestructuración del resto de la institución, derivada del decreto.

Por otra parte, el día 22 de febrero de 2023, durante el período legislativo que se desarrolló del primero de febrero al 30 de abril de 2023, el pleno del Senado eliminó las disposiciones relativas a la transferencia de votos entre los partidos políticos integrantes de coaliciones, que habían sido incluidas por la Cámara de Diputados; por lo que, hecho lo anterior, fue enviada la minuta a la colegisladora para su revisión y el trámite constitucional de publicación.

Posteriormente, el día 2 de marzo de 2023, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En razón de lo anterior y al considerar que lo aprobado por el Poder Legislativo Federal, viola los artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º, 13, 14, 16, 35, 36, 39, 40, 41, 49, 71, 72, 73, 74, 75, 109, 113, 116, fracción IV, 123, apartado B, fracción XIV, 127, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el día 9 de marzo de 2023, el Instituto Nacional Electoral (INE), interpuso una Controversia Constitucional contra el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. Dicha Controversia Constitucional fue registrada con el número 261/2023.

En la Controversia Constitucional, el INE consideró que el Decreto impugnado viola el proceso legislativo establecido en los artículos 71 y 72 constitucionales, al haberse aprobado sin la debida discusión y aprobación legislativa, transgrediendo el principio de publicidad y democracia deliberativa, además en ausencia de un parlamento abierto, por lo que se transgreden diversos derechos humanos de la ciudadanía en general. Por lo que, mediante la exposición de 5 conceptos de agravios, el INE argumentó las razones por las que el Decreto impugnado es inconstitucional:

Primero: Violación al proceso legislativo, al principio de publicidad y democracia deliberativa; así como la omisión de realizar consultas previas a comunidades y pueblos indígenas, afromexicanos y a las personas con discapacidad.

Segundo: Autonomía. Se violenta la autonomía del INE y con ello el principio de supremacía constitucional (dicho concepto de agravio se desarrollará más adelante).

Tercero: Independencia del INE. Se violenta el artículo 41, base V, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuarto: Integridad del Registro Federal de Electores. La reforma viola el artículo 41, base V, apartados A y B, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Quinto: Equidad en la contienda. Se atenta contra los artículos 41 fracción II, 116, fracción IV, inciso g) y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto del segundo de los conceptos de agravio, el INE, argumentó que el citado Decreto violenta su autonomía y con ello el principio de supremacía constitucional, ya que, a través de una norma secundaria, se vacía de contenido a la propia Norma Suprema y se invalidan las garantías institucionales del INE como órgano autónomo, establecidas en el artículo 41, al invadir su autonomía, su independencia, su función presupuestaria, al eliminar a órganos indispensables

para su funcionamiento y desconocer su especial naturaleza, le impide realizar sus atribuciones constitucionales de manera tal, que resulta imposible la realización de elecciones garantizando que sean libres, auténticas y periódicas, en estricto cumplimiento a los principios que rigen la función electoral, y que permitan el efectivo ejercicio de los derechos políticos-electorales de la ciudadanía previstos en el artículo 35 constitucional.

I. Función electoral: En dicho apartado del concepto de invalidez se detalla la forma en cómo el Decreto impugnado daña la función electoral circunscrita en la esfera competencial del INE en función de las graves afectaciones generadas en detrimento de la estructura constitucional del Instituto. Lo anterior es así, ya que el artículo 41, Base V, Apartado A, párrafo segundo constitucional, dispone que el Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

Para efecto de argumentar el alcance e interpretación de lo que debe entenderse por órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, el INE utilizó en la Controversia Constitucional, el método de interpretación literal de la norma, acorde a su concepto semántico generalmente aceptado.

En tal sentido, se citaron del Diccionario de la Real Academia Española, los significados de las palabras: ejecutivo, directivo, técnico y de vigilancia, para evidenciar la naturaleza y funciones de las diversas estructuras de la institución electoral: “Ejecutivo, ejecutiva: que ejecuta o hace algo; directivo, directiva: que tiene la facultad de dirigir; técnico, técnica: Perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes; vigilancia: Cuidado y atención exacta en las cosas que están a cargo de cada uno”.

Por tanto, argumentó el INE, los órganos ejecutivos tienen como función operar, instrumentar o llevar a cabo los procesos necesarios

para cumplir con las atribuciones que constitucional y legalmente son conferidos, mientras que los directivos cuentan con facultades para guiar las decisiones políticas y normativas, dictar directrices para cumplir con las funciones del órgano de que se trate. Por su parte, un órgano técnico es aquel que debe poseer conocimientos especiales de una ciencia o arte para poder desempeñar la actividad o atribución que se le encomiende. Los de vigilancia tienen a su cargo el cuidado o atención de alguna cosa para efecto de mantenerlo ordenado y poder cumplir la finalidad para el cual fue creado.

II. Autorregulación: Por medio de dicho apartado, se explica la forma en que el Decreto impugnado anula la calidad de órgano constitucional autónomo del INE y su correlativa atribución de autorregularse conforme lo dispuesto en la Constitución, que refiere una estructura necesaria para desplegar sus atribuciones en todo el país. El Decreto, -sostiene el INE- desnaturaliza el mandado constitucional que establece que contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, ya que de forma indiscriminada se combinan, eliminan y reasignan atribuciones, además de reducir el aparato burocrático del Instituto.

Las disposiciones legales reformadas y/o adicionadas en virtud del Decreto impugnado violan la autonomía constitucional otorgada al INE en función del artículo 41 constitucional al invalidar su atribución de autorregulación y desarticular su organización y funcionamiento, lo que le imposibilita ejercer la función electoral en detrimento de los derechos humanos de la ciudadanía, en especial los de índole político-electoral, violando con ello los artículos constitucionales: 1º, 35, 36, 40, 49 y 133.

Por lo que dicho concepto de invalidez tiene como finalidad acreditar que el Decreto impugnado transgrede el artículo 41 (atribuciones, organización y funcionamiento del INE) y en especial lo preceptuado en la base V, apartado A, primer y segundo párrafos (autonomía y autorregulación del INE) de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos en relación con los artículos 35 (derechos político-electorales de la ciudadanía), 49 (principio de división de poderes) y 133 (supremacía constitucional).

Para efecto de argumentar el alcance e interpretación de lo que debe entenderse por autorregulación, así como para identificar la magnitud del daño producido por las reformas, el INE utilizó en este apartado de la Controversia Constitucional, el método de interpretación literal de la norma, al poner de relieve la conceptualización de la facultad de autorregulación del INE como una de las características fundamentales de su calidad de órgano constitucional autónomo y como instrumento que le permite la consecución de sus fines constitucionales; entendiéndola como la facultad vertiente de la autonomía constitucional, que constituye una garantía institucional a través de la que por su propia cuenta: estructura, organiza y ejecuta las tareas estatales que la Constitución le asigna.

III. Régimen Laboral Especial: En este apartado se especifica cómo la Constitución prevé un régimen laboral especial para el INE en función de su calidad autónoma y por lo especializado de sus funciones constitucionales, en contraste con el cúmulo de disposiciones contenidas en el Decreto por las cuales se desnaturaliza y descompone dicho régimen laboral. Al respecto, considera como preceptos constitucionales violentados, los artículos 1º, 4º, 5º, 13, 14, 16, 17, 41, Base V, Apartado D, y 127, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo que, para efecto de argumentar el alcance e interpretación de lo que debe entenderse, por Régimen Laboral Especial, el INE utilizó en la Controversia Constitucional, el método de interpretación sistemático de la norma, ya que se estudian e interpretan las disposiciones jurídicas debidamente jerarquizadas. Al respecto, se establece lo siguiente:

El artículo 41, segundo párrafo, base V, apartado A, segundo párrafo de la Constitución, establece lo concerniente a las relaciones laborales

del Instituto con sus trabajadores. El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales.

Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Para acreditar lo anterior, resulta relevante la Jurisprudencia 16/98 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, en la que se reconoce el régimen especial que tienen todos los servidores públicos del Instituto y que se regulan por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa.

Jurisprudencia 16/98

RELACIONES DE TRABAJO DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. DISPOSICIONES QUE LAS RIGEN.

El Instituto Federal Electoral no se sitúa en alguno de los supuestos mencionados por los apartados A y B del artículo 123 constitucional, en tanto que ninguna base hay para considerar que constituye uno de los factores de producción ni que pertenece a los Poderes de la Unión ni al Gobierno del Distrito Federal, sino que es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en términos de lo dispuesto por la fracción III del artículo 41 constitucional. Además, en conformidad con esta disposición, las relaciones de trabajo de los servidores del referido instituto se rigen por las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Estatuto del Servicio Profesional Electoral a la fecha vigente; de ahí que ante la regla general establecida en el artículo 123 y la regla específica contenida en el artículo 41, fracción III, ambos de la Constitución Federal, resulta aplicable esta última, con la salvedad a que se refieren los artículos 172, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en la técnica de la aplicación de la ley, lo específico priva sobre lo genérico, principio general de derecho que se invoca en términos del artículo 2, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. Aspectos presupuestarios: Por medio del apartado de aspectos presupuestales se acredita la forma en cómo el Decreto impugnado violenta la autonomía constitucional y presupuestaria del INE al impedirle el uso de las atribuciones inherentes a dicha autonomía para la

consecución de los mandatos asignados por la Norma Fundamental, y al imponerle una serie de determinaciones que lo obligan a administrar su presupuesto de forma subordinada. Al respecto, considera como preceptos constitucionales violentados los artículos 1º párrafo tercero, 5, 41, 49, 74 fracción IV, 75, artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Federal 123, apartado B, fracción XIV y 127 de la Constitución Federal.

Por lo que, para efecto de argumentar el alcance e interpretación de lo que debe entenderse por Autonomía presupuestal, el INE utilizó en la Controversia Constitucional, el método de interpretación gramatical, ya que, entre otros aspectos, se analiza dicho concepto, a la luz de su relación en cuanto al principio de autonomía: “La autonomía presupuestaria del organismo electoral es determinante de sus posibilidades de eficacia, que depende de la forma en que se elabora, aprueba y desembolsa el presupuesto”⁶.

V. Órgano Interno de Control (OIC) como autoridad fiscalizadora:

El INE sostiene que una de las consecuencias del Decreto impugnado radica en otorgar al OIC una serie de atribuciones que desnaturalizan la funciones y objetivos que la propia Constitución General le asignó, lo que, a su vez, daña el funcionamiento del INE e impide a otras áreas el correcto ejercicio de sus atribuciones ya que se erige al OIC como un órgano de dirección, técnico, consultivo, entre otras, además de su naturaleza constitucional fiscalizadora. Al respecto, considera como preceptos constitucionales violentados, los artículos 41; 109, fracción III y 113 de la Constitución.

Por lo que, para efecto de argumentar el alcance e interpretación de lo que debe entenderse como la función del OIC como autoridad fiscalizadora, el INE utilizó en la Controversia Constitucional, el método de interpretación sistemático de la norma, ya que se estudian e interpretan las disposiciones jurídicas debidamente jerarquizadas. Al respecto, se sostiene que los artículos 47, párrafo 2; 49,

⁶ López Pintor, Rafael, “Administración Electoral”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diccionario electoral, IIDH, San José, C. R., 2017, Vol. 1, p 31.

numeral 2; 62, 4 y 5; 490, numeral 1, inciso s), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, del Decreto impugnado, transgreden el artículo 41, base V, apartado A, segundo párrafo, así como los artículos 109 y 113 de la Constitución, porque se violenta la autonomía del INE, al dotar al Órgano Interno de Control OIC de facultades para intervenir y tomar decisiones en el ámbito administrativo, así como decisiones propias de la función electoral porque, aunque se refieren a cuestiones administrativas, son operativas y de índole ejecutiva, lo que se traduce en invasión injustificada del en el ejercicio de sus atribuciones; por otro lado, violenta el Sistema Nacional Anticorrupción que tiene por objeto la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Lo anterior es así, ya que, como sostiene el INE, constitucionalmente el OIC solo está facultado para revisar que el ejercicio de los recursos que ejerza el Instituto se apegue a la normativa aplicable y, en su caso, lleve a cabo procedimientos para sancionar faltas en la materia.

VI. Invasión competencial: El INE sostiene que el Decreto impugnado, en múltiples disposiciones, invade en diversos aspectos competencias que la Constitución le otorgó como órgano autónomo constitucional especializado en materia electoral. Por lo que, para efecto de argumentar el alcance e interpretación de lo que debe entenderse por Invasión competencial, el INE utilizó en la Controversia Constitucional el método de interpretación literal, ya que se analizan las facultades expresas del Consejo General. Al respecto, sostiene que se transgrede el artículo 41, base V, apartado A de la Constitución Federal, en virtud de que el Congreso de la Unión invade las atribuciones constitucionales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral referentes a la designación del Secretario Ejecutivo. Por lo que impugnó el artículo Décimo Séptimo Transitorio y sostuvo que el Decreto viola lo dispuesto en los artículos 1º, 13, 14, 16, 17, 41, 113, de la Constitución.

Lo anterior es así, ya que el contenido del Artículo Transitorio Décimo Séptimo, invade la esfera competencial del INE comprendida en el artículo 41 de la Constitución federal, en virtud de que el Congreso de la Unión se extralimitó en sus funciones, invadiendo las atribuciones que el Constituyente depositó de manera exclusiva en el Consejo General del Instituto, para la designación del Secretario Ejecutivo. Ahora bien, el día 24 de marzo de 2023, el ministro instructor comunicó al Instituto Nacional Electoral, que concedió la suspensión solicitada respecto de todos los artículos impugnados del Decreto para efecto de que las cosas se mantengan en el estado en el que hoy se encuentran y rijan las disposiciones vigentes antes de la respectiva reforma.

CONCLUSIONES

Conforme a las disposiciones constitucionales, las iniciativas de reforma en materia de comunicación social y de responsabilidades administrativas, así como la referida a la materia política y electoral, analizadas en el presente trabajo, debieron pasar por la prueba del Control de la Constitucionalidad del Estado de Derecho, que consiste en garantizar que tanto la constitución como las leyes y reglamentos, se produzcan por el órgano competente, mediante el procedimiento específicamente establecido en la constitución y la subordinación de la ley a los principios constitucionales. De ello se sigue que la relevancia del Control de la Constitucionalidad del Poder, consiste en asegurar que el poder público, sea ejercido dentro de los límites establecidos en la ley.

Dichos controles, por tanto, están orientados a garantizar la plena vigencia del Estado Constitucional de Derecho, no solo porque buscan garantizar el principio de supremacía constitucional de todo el orden jurídico desde el mismo proceso de su creación, sino porque busca garantizar que las autoridades del Estado ejerzan el poder conforme dispone la ley. Por tanto, el principio de legalidad significa que todos los actos de las autoridades del Estado deben respetar lo dispuesto en la ley, derivada de la Constitución. Bajo tales premisas, reviste

fundamental importancia la función del Juez Constitucional que tiene la facultad de interpretar la Constitución y aplicarla a casos concretos e imponer límites al poder político, salvaguardando con sus decisiones los derechos fundamentales y las garantías establecidas en la misma.

En tal sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el pasado 8 de mayo de 2023, la Acción de Inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 Y 47/2023, declarando la invalidez del Decreto que modifica las Leyes Generales de Comunicación Social y de Responsabilidades Administrativas, al actualizarse la violación directa a los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal y al principio de deliberación informada y democrática, por lo que no fue necesario realizar el estudio de los restantes conceptos de invalidez argumentados por los impugnantes.

De la misma forma, el 22 de junio de 2023, resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 91/2023, 92/2023 y 93/2023, interpuestas contra el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral; ya que también se actualizó la violación directa a los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, así como al principio de deliberación informada y democrática, por lo que tampoco tuvo que realizar el estudio de los restantes conceptos de invalidez argumentados por los impugnantes.

Sin embargo, no debe pasar desapercibido, me parece que, en esencia, los dos Decretos analizados, es decir, el Plan B, constituyen una continuidad al proyecto político e ideológico planteado por el titular del ejecutivo federal en el Plan A; y lo que se pretende, desde el poder político, es trastocar el equilibrio de poderes, el diseño federalista de nuestra forma de gobierno, así como el funcionamiento del sistema político democrático del país, construido a través de décadas y que es patrimonio de todas y todos.

Por tanto, concluyo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Tribunal Constitucional, garantizó la plena vigencia del Estado Constitucional de Derecho, haciendo valer el principio de supremacía constitucional.

REFERENCIAS

- Alexy, Robert. (2007). *Teoría de la argumentación jurídica, la teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*. Palestra.
- Atienza, Manuel; Ferrajoli, Luigi. (2005). *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guastini, Ricardo, (2014). *Interpretar y argumentar*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Iniciativa del Ejecutivo federal con proyecto de decreto, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.* <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf#page=2>
- Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral;* disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221215-V.pdf>
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675885&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0
- Informe relativo a la incidencia en la función electoral de los decretos de reforma por los cuales se reforman, adicionan y derogan

diversas disposiciones de las leyes generales de Comunicación Social, de Responsabilidades Administrativas, de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos, así como de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y por el que se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral; disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147695/CGex202301-25-ip-1.pdf>

López Pintor, Rafael. (2017). Administración Electoral, en *Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diccionario electoral*. IIDH, San José, C. R., Vol. 1, p 31.

LA NEUTRALIDAD DE LAS PERSONAS DEL SERVICIO PÚBLICO, REFLEXIONES EN TORNO A LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES JUSTAS

Fabiola Judith Espina Reyes¹

Rubén Jesús Lara Patrón²

Alejandro Torres Morán³

En toda sociedad democrática debe haber un balance y contención entre el ejercicio del poder y el respeto irrestricto a las disposiciones normativas que rigen las instituciones, los derechos y libertades y, en general, el actuar de las personas, es decir, debe haber una correlación entre el servicio público -poder- y la responsabilidad de su actuar -ejercicio del poder-, ya que esta exigencia, junto con la participación, transparencia y ética es un pilar fundamental para preservar el orden constitucional.

En este sentido, el artículo 134 de la Carta Magna establece diversas directrices relacionadas con la imparcialidad, neutralidad y equidad en su actuar, además de la prohibición de emitir propaganda personalizada y utilizar de forma indebida recursos públicos con fines electorales o que pudieran incidir en la contienda entre los partidos políticos.

De esta forma, el propio texto constitucional establece las modulaciones que deben tener las personas del servicio público en relación con la celebración de las elecciones en México, con la finalidad de garantizar que sean libres, claras, auténticas y que no haya agentes externos a la libre voluntad de las personas en la toma de decisiones en torno a la conformación de los órganos de elección popular.

Por lo anterior, con la finalidad de tener claridad acerca de las posibles variantes y modalidades que rige el artículo 134 constitucional, en

¹ Secretaria de Estudio y Cuenta Regional de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

² Magistrado de Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

³ Secretario de Estudio y Cuenta Regional de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

el presente texto se analiza la línea jurisprudencial del Tribunal Electoral, específicamente de la Sala Superior y de la Sala Regional Especializada, respecto de la interpretación que han realizado de los principios constitucionales de equidad, imparcialidad y neutralidad y que necesariamente se convierten en los faros que guían la actuación de todas las personas del servicio público de todos los niveles de gobierno.

De igual forma, se analizan algunos casos en los que se han abordado las conductas referidas con la finalidad de que el lector tenga a la mano más elementos para la crítica y reflexión sobre la integridad del sistema democrático y la responsabilidad de aquellos que están investidos con el poder público y, de esta forma, poder contribuir en la difusión de los criterios electorales.

LAS PERSONAS DEL SERVICIO PÚBLICO ANTE LAS ELECCIONES

A lo largo de los años, las personas que se encargan de dar vida a las funciones del Estado han recibido diversos nombres que cambian de acuerdo con el lugar y el momento en el que cumplen con esas actividades, por ejemplo, burócratas, funcionarios, servidores públicos, entre otros.

En la Constitución Política, el artículo 108 se encarga de señalar que se reputarán con tal carácter a las personas representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, a las y los funcionarios y empleados 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 personas servidoras públicas de los organismos a los que la Ley Suprema otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

De lo último referido es posible observar que realizar funciones en cargos públicos trae aparejada una responsabilidad enorme, porque las acciones que se realicen pueden generar consecuencias en diversas

materias como la penal, la administrativa y, en lo que interesa para efectos del presente artículo, en la electoral.

VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD

Respecto de la materia electoral, el artículo 134 de la Constitución, en su párrafo séptimo, consagra los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, ya que refiere que las personas servidoras públicas de la federación, los estados y los municipios, así como de la Ciudad de México y sus alcaldías, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La Ley Electoral retoma esta disposición en su artículo 449, párrafo 1, inciso d), en donde prevé como infracciones de las autoridades o las personas servidoras públicas de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales o de la Ciudad de México; órganos autónomos y cualquier otro ente de gobierno, el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando se afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, personas aspirantes, precandidatas o candidatas, durante los procesos electorales.

En este sentido el artículo 134 de la Constitución tutela dos bienes jurídicos de los sistemas democráticos: i) la imparcialidad y la neutralidad con que deben actuar las personas servidoras públicas y ii) la equidad en los procesos electorales.

Respecto al párrafo séptimo del precepto mencionado, el propósito es claro en cuanto dispone que las personas servidoras públicas deben actuar con suma cautela, cuidado y responsabilidad en el uso de recursos públicos (económicos, materiales y humanos), que se les entregan y disponen en el ejercicio de su encargo, es decir, que destinen los recursos para el fin propio del servicio público correspondiente.

Esta obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados, tiene una finalidad sustancial, atinente a que no haya una influencia indebida por parte de las personas servidoras públicas en la competencia que exista entre los partidos políticos.

Al respecto, si bien el aludido precepto constitucional hace referencia a que los recursos públicos sean utilizados sin influir en la contienda electoral, también es posible desprender la exigencia que se dé a una actuación imparcial de las personas servidoras públicas, con el objeto de que ningún partido, candidatura o coalición obtenga algún beneficio que pueda afectar el equilibrio que debe imperar en una contienda electoral.

En ese sentido, la Sala Superior ha establecido que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de las personas servidoras públicas influya en la voluntad de la ciudadanía.

La obligación de neutralidad como principio rector del servicio público se fundamenta, principalmente, en la finalidad de evitar que las personas servidoras públicas utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance con motivo de su encargo, para influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, aspirante o candidatura.

La anterior obligación tiene como propósito inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinada candidatura o que distorsione las condiciones de equidad en la contienda electoral, de manera que, el principio de neutralidad exige a todas las personas servidoras públicas que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable. Ello implica la prohibición a tales servidoras de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes.

USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS

Por su parte, el referido artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución, dispone que las personas servidoras públicas de la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Impone un deber de actuación a las personas en el servicio público, consistente en observar un actuar imparcial en el empleo de los recursos públicos. A dicha obligación subyace el deber de tutela al principio de equidad en la contienda electoral.

Por su parte, el artículo 449, párrafo primero, inciso d) de la Ley Electoral, establece como conducta sancionable a las personas en el servicio público, el incumplimiento al principio constitucional de imparcialidad antes señalado, cuando tal conducta afecte la equidad en la competencia.

LA ASISTENCIA DE LAS PERSONAS DEL SERVICIO PÚBLICO A EVENTOS PROSELITISTAS

Analizado lo anterior, ahora toca mencionar algunos de los casos relacionados con la vulneración a las normas en comento, para hacer palpables y ver funcionar en la realidad los principios de los que se habla.

De esta forma, en diversos asuntos, como el SRE-PSC-202/2022, se acreditó la existencia de la infracción consistente en la vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad atribuidos a una persona servidora pública por su asistencia a un evento de campaña de un candidato a la gubernatura de Tamaulipas, debido a que, durante el evento, se evidenció que la persona servidora pública tuvo una participación activa y preponderante y difundió ideas vinculadas con la campaña en cuestión y posicionamientos a favor de una candidatura.

Al respecto, la Sala Especializada sostuvo que la investidura como persona figura pública de titular de un poder ejecutivo local no puede desprenderse en ningún momento y exige el deber de abstenerse a participar en el desarrollo de los procesos electorales con posicionamientos a favor o en contra de alguna opción política, para garantizar que los resultados de las elecciones sea un fiel reflejo de la voluntad ciudadana, con especial tutela durante la etapa de campañas electorales para no implicar una forma de presión, coacción o inducción indebida de las y los electores o de parcialidad política electoral.

Ahora bien, en principio, la participación de una persona servidora pública en un evento proselitista en un día inhábil –como aconteció en este caso– podría enmarcarse en su derecho fundamental a la libertad de expresión y asociación política⁴, como ejercicio inherente de las personas a sus derechos políticos y electorales; sin embargo, existen limitaciones a esos derechos, como por ejemplo la trasgresión a los principios de imparcialidad y equidad en las contiendas electorales, la cual puede subyacer de la calidad de la persona que ejerza dichos derechos, como son las del servicio público que están sujetas al marco constitucional vigente.

Aunado a lo anterior, se expuso que el cargo que ocupan las personas titulares de los poderes ejecutivos, ya sea federal, local o municipal, no puede estar definido por los horarios laborales, días hábiles o inhábiles, pues no se puede desprender del cargo según el día que laboren o no, a diferencia de las personas legisladoras, que cuentan con bidimensionalidad⁵ en su actuar, por una parte, son personas del servicio público y, por otra, son un activo de su partido político que pueden capitalizar en razón de las funciones representativas que tienen al seno del órgano de representación al que pertenecen.

Por lo anterior, en este asunto se concluyó que la persona servidora pública titular de un ejecutivo local manifestó logros de gobierno,

⁴ Jurisprudencia 14/2012. Actos de proselitismo político. La sola asistencia de servidores públicos en días inhábiles a tales actos no está restringida en la ley.

⁵ Tesis XXVIII/2019. Servidores públicos. Integrantes de las legislaturas pueden acudir a actos partidistas si son dirigentes de un partido político, para realizar funciones de representación, siempre que no descuiden sus labores ni usen recursos a su cargo.

buscando generar aceptación o simpatía, al vincular sus acciones en ese cargo con una muestra de apoyo y coordinación a la campaña del entonces candidato a gobernador, trasgrediendo los principios de imparcialidad y equidad en la contienda.

Por lo que resulta importante atender a los llamados de la Constitución, pues, como se dijo, las personas del servicio público, especialmente, los titulares de los ejecutivos deben ser cuidadosos en su actuar, para no generar ventajas indebidas a algún partido político, pues derivado de la proyección pública y de la influencia que ostentan podría resultar una distorsión de las preferencias electorales.

Aquí la tarea del Tribunal Electoral es equilibrar el respeto a los principios que rigen la integridad de las elecciones y los derechos individuales de corte político electoral de las personas del servicio público, con la finalidad de que cualquier restricción sea proporcional a la finalidad constitucional perseguida.

PROHIBICIÓN DE EMITIR PROPAGANDA PERSONALIZADA POR PARTE DE SERVIDORES PÚBLICOS

En este caso, se presentaron diversas quejas contra el Presidente de la República, por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido y la transgresión a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, derivado de diversas manifestaciones que efectuó durante las conferencias de prensa matutinas conocidas como “mañaneras” celebradas durante la etapa de campaña del entonces proceso federal 2020-2021.

Las partes promoventes manifestaron que el presidente de la República había difundido propaganda gubernamental a través de sus conferencias, en periodo prohibido (campaña electoral), toda vez que en ellas difundió logros de gobierno, programas y acciones diversas a las permitidas en la ley, además, utilizó una estrategia para poner en conocimiento de la ciudadanía expresiones de carácter político electo-

ral, logrando así un posicionamiento del partido político del que surgió y de la imagen del referido servidor público.

Por lo anterior, el estudio de la Sala Regional Especializada se centró en analizar la presunta difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, la vulneración al principio de equidad en la contienda electoral y el uso indebido de recursos públicos.

Al respecto, la Sala Especializada estimó que en las conferencias denunciadas se tocaron temas que escapaban de los aspectos de información general o directamente relacionados con campañas de información relativas a servicios educativos y de salud o necesarios para la protección civil en casos de emergencia, los cuales están permitidos y se encuadraban dentro de propaganda gubernamental o temas electorales, dado que se abordaron temas como las reformas relevantes durante la administración del presidente.

Esto se hizo, en algunos casos, a propuesta del presidente de la República en la exposición de los temas que se preparan para las conferencias mañaneras y, en otros, derivado de las preguntas que las y los periodistas que acuden a cubrir los eventos le formulan.

Por esto, se concluyó que las frases emitidas por el servidor público en las mañaneras tuvieron como finalidad o intención generar una aceptación y buscar apoyo por parte de la ciudadanía, al hacer referencia a información respecto de logros, programas y avances de su administración, con independencia de que se hubieran difundido a propuesta del presidente o por pregunta de periodistas.

También se hizo referencia a temas electorales que se encontraban prohibidos en el momento en que se emitieron, ya que el poder público no debe emplearse para influir a las personas electoras.

En este sentido, si bien los temas abordados eran de interés general para la ciudadanía, se resolvió que, al hacer referencia a programas, logros, líneas de acción y resultados del gobierno del presidente, se consideró que lejos de ser comunicados informativos, constituyen propaganda gubernamental que tuvo como finalidad generar una

aceptación, por lo que su difusión se encontraba restringida a una temporalidad específica.

Esto, porque tratándose de las conferencias matutinas del presidente de la República, la Sala Superior ha sostenido, que corresponden a un formato de comunicación en el que el Titular del Poder Ejecutivo expone temas por él elegidos con formato libre en cuanto al contenido y las y los representantes de los medios de comunicación a quienes el presidente elije dar la palabra para formular preguntas, es decir, el propio Presidente conduce la interacción con los medios de comunicación.

Por estas consideraciones, se determinó que se actualizaba la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido y la vulneración al principio de imparcialidad y neutralidad, así como el uso indebido de recursos públicos, al haberse acreditado que en las conferencias matutinas se habían difundido las expresiones mencionadas.

EL USO INDEBIDO RECURSOS PÚBLICOS

En un último asunto, el SRE-PSL-12/2022, la Sala Especializada determinó la existencia de diversas infracciones atribuidas al entonces Gobernador de Coahuila, dichas infracciones se centran en la violación de las reglas del proceso de revocación de mandato, por la falta de neutralidad e imparcialidad y, especialmente, el uso indebido de recursos públicos, derivado de la difusión de un video en la cuenta de *Facebook* del “PRI de Coahuila,” donde el mencionado funcionario hace un llamado a la población a no participar en el proceso de revocación de mandato, que tuvo lugar el pasado diez de abril.

En primer lugar, es importante destacar que la promoción negativa del proceso de revocación de mandato y el desincentivo a la participación ciudadana por parte de un servidor público están expresamente prohibidos, así las personas servidoras públicas tienen la obligación de actuar con autocontención y moderación en sus expresiones, con el fin de no influir en las preferencias electorales de la ciudadanía. Esta

responsabilidad es aún mayor cuando se trata del titular del Ejecutivo local, como es el caso del Gobernador de Coahuila.

Sin embargo, el aspecto más destacado es el uso indebido de recursos públicos, ya que, a pesar de su doble función como miembro del consejo de un partido político y titular del gobierno del Estado, el Gobernador no puede separarse de su responsabilidad como servidor público al asistir a un evento del partido y emitir declaraciones que luego se difundieron en redes sociales, por lo que se actualiza el uso indebido de recursos públicos al haber acudido al evento en un día y hora hábil, pues difirió de sus funciones como gobernador y, como se dijo, el uso del tiempo del gobernador de tipo laboral en eventos partidistas acredita la infracción referida.

Por lo anterior, se ordenó dar conocimiento de este asunto a la Mesa Directiva y a la persona titular del Órgano Interno de Control del Congreso de Coahuila para que tomen las acciones legales pertinentes.

CONCLUSIÓN

Debe dejarse constancia de que el respeto a los principios constitucionales como el de neutralidad de las personas del servicio público en el contexto de las elecciones es de máxima trascendencia para la celebración, no solo de comicios justos, sino de cualquier proceso de participación popular en las urnas, como la revocación de mandato, consulta popular -referéndum o plebiscito-.

Esto, dado que, como vimos, el actuar de dichas personas puede influir para favorecer o perjudicar a un partido político en lo particular, tal como menciona el texto constitucional, no obstante, el bien jurídico que se trata de proteger es el de la libertad de las personas a participar en la sociedad libre de injerencias o influencias externas, es decir, que acudan a las urnas sin presiones o coacciones, de ahí que la protección de dichos principios constitucionales se haya ampliado a todo proceso de participación ciudadana, como los mencionados.

El estudio jurisprudencial del Tribunal Electoral subraya la necesidad de que las personas del servicio público actúen con responsabilidad y

autocontención para preservar la integridad del proceso electoral, se destacan casos específicos como los de su asistencia a eventos proselitistas o partidistas, así como el de la difusión de propaganda en tiempos prohibidos por la legislación electoral, que debe tenerse presente, dado que la difusión de dicha propaganda, ya sea a título personal o con el sello de alguna institución, si no cumple con los requisitos formales de la ley, como la temporalidad o ser institucionalizada, puede dar lugar a una infracción y, consecuente, al establecimiento de la sanción que corresponda por parte de la autoridad competente en el ámbito administrativo.

Por tanto, la tarea del Tribunal Electoral es de suma importancia para equilibrar los derechos políticos y electorales de las personas del servicio público con la integridad del proceso democrático, pues solo a través del respeto irrestricto a los principios de imparcialidad y neutralidad y la debida ponderación con los referidos derechos podrá garantizar la celebración de elecciones libres y justas y, al mismo tiempo potenciar el debate público, la libertad de expresión y, en general, todos los derechos de los que gozan las personas del servicio público como personas sujetas a un régimen jurídico diferente al de los particulares.

Ahora bien, debe destacarse, como se dijo, que ante este tipo de infracciones, las personas del servicio público no pueden ser sancionadas por las autoridades electorales, sino únicamente por sus superiores jerárquicos o por la vía administrativa, lo cual representa un reto para la prevención de futuras conductas similares, pues incluso, la Sala Superior ha establecido que las sentencias emitidas en los procedimientos sancionadores que involucren personas del servicio público son meramente declarativas y que su cumplimiento se efectúa al momento de su emisión, sin la posibilidad de poder revisar de forma posterior la imposición de la sanción que corresponda -SUP-REP-500/2022-.

Finalmente, cabe señalar que las elecciones que están en puerta plantean un buen escenario para someter a prueba la ley electoral y verificar la efectividad de la norma en relación con la participación

de las personas del servicio público que pretendan aspirar a un cargo de elección popular, pues debe realizarse un estudio profundo para poder concluir si el sistema sancionatorio actual refleja la efectividad y los resultados perseguidos por el legislador o si hace falta una reforma electoral para darle atribuciones a la autoridad jurisdiccional de aplicar de forma integral el andamiaje sancionador electoral de su competencia y hacer efectiva la garantía y protección de los principios que rigen las elecciones.

TRASCENDENCIA DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL Y SUS IMPLICACIONES EN EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO Y DE PARTIDOS DE MÉXICO

Margarita Concepción Espinosa Armengol

La importancia de tener un sistema electoral jurídicamente competitivo es un punto de partida para alcanzar la equidad en la competencia efectiva de los partidos. En este sentido, el Estado asume la obligación de crear y mantener las condiciones que protejan la existencia de al menos dos partidos, que estén en condiciones de disputarse el poder a través de procesos electorales jurídicamente definidos, justos legales y legítimos.

En esa tesitura y dado que hoy en día, las discusiones sobre la equidad en la contienda electoral han tomado relevancia en ámbito de la discusión político-electoral, el tema central que se pretende desarrollar con este ensayo es precisamente la importancia del principio de equidad en el modelo de comunicación política del sistema electoral mexicano y de partidos políticos, sus límites frente a la libertad de expresión, de discurso y de pensamiento de ciertos actores políticos, cuando sus manifestaciones las realizan, precisamente sobre temas electorales, y el papel que debemos asumir las autoridades electorales a través de lo establecido en la constitución, para garantizar una elección libre y auténtica en México.

El principio de equidad o de igualdad de oportunidades en las contiendas electorales es un principio característico de los sistemas democráticos contemporáneos en el que el acceso al poder se organiza a través de la competición entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto de los electores.

Así, tenemos que la equidad es un principio con una relevancia especial en el momento electoral, ya que procura asegurar que quienes concurren a él estén situados en una línea de salida comparable.

Resultaría ilógico suponer que la igualdad de oportunidades pueda generar condiciones idénticas a lo largo de todas y cada una de las etapas de la contienda, sin embargo, lo que es indispensable es que esté garantizado un trato igual frente a la ley, acceso a la justicia electoral y que todos los partidos y candidatos tengan las mismas exigencias en el cumplimiento de la ley.

Es importante reconocer que la transición democrática en México ha pasado del problema del modelo de control electoral a las cuestiones concretas de la competencia electoral. En un primer momento, los problemas se centraron en la organización electoral: por la tradición histórica del régimen político basado en un partido hegemónico (1929-2000) que dominaba, entre otras razones, por el control que tenía de las autoridades electorales, la respuesta de las reformas electorales de primera generación se hicieron en los años noventa, principalmente, se dirigieron a construir la autonomía e independencia del entonces Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral, y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de garantizar elecciones libres y auténticas, sin la organización o calificación del partido en el gobierno.

La cuestión, por tanto, residía en resolver la intervención del gobierno en el proceso de organización, calificación y validez de un proceso electoral, es decir el partido en el poder era juez y parte, lo cual se erradicó con el modelo electoral actual, un Instituto Nacional Electoral autónomo y un Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cómo órgano jurisdiccional especializado.

Ahora, por tanto, los problemas de intervención gubernamental en los procesos electorales han ido evolucionando y se plantean de modo diferente, tenemos como ejemplo el de los funcionarios e instituciones públicas, que a la hora de que los partidos compiten por el voto, pretenden difundir con mayor ventaja su propaganda oficial, incluso

otro de los tópicos más llamativos ha sido los límites a la libertad de expresión, de discurso y de pensamiento de ciertos actores políticos, cuando sus manifestaciones las realizan, precisamente sobre temas electorales, y por último uno de los más recientes, el uso de la imagen de servidores públicos como parte su propaganda político electoral, lo cual plantea problemas en la equidad en la contienda.

La reforma electoral de 2007-2008 trajo consigo la adopción de un nuevo modelo de comunicación político-electoral que, entre otras cosas, introdujo una prohibición constitucional contra la propaganda política personalizada. Así, el 13 de noviembre de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva redacción del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que adicionaba tres párrafos, que a la letra dicen:

[...] 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 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. [...]

La construcción de un sistema equitativo supone la creación de algunas prohibiciones para los competidores, es decir, tiene una dimensión negativa. También tiene una dimensión positiva, pues

obliga a ciertos poderes públicos a tomar acciones para garantizar la competitividad del sistema de partidos y es responsabilidad del Estado impedir a todos y cada uno de los competidores obtener alguna ventaja indebida sobre los demás en las contiendas electorales.

El problema central, cuando nos referimos a los contenidos de la propaganda electoral y los dichos en los discursos de los candidatos, es definir a qué nos podemos referir por ventajas indebidas y actuaciones ilegítimas con hechos y conductas ilegales, pues se corre el riesgo de ampliar el concepto de equidad a tal punto que todo quepa en él y acabe perdiendo todo el sentido.

Ahora bien, no basta que existan condiciones formales reconocidas en las normas para garantizar el respeto y observancia de la equidad en la contienda, sino además, es imprescindible propiciar las condiciones formales para el debido cumplimiento de este principio, y es precisamente aquí donde el Instituto Nacional Electoral¹ juega un papel indispensable a través del uso de su facultad reglamentaria, misma que si bien, en términos del artículo 44 numeral 1 inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales² tiene atribuciones para aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones, lo cierto es que debe privilegiar en todo momento lo dispuesto en la propia Constitución sin trastocar principio alguno que en ella, o en los tratados internacionales, esté reconocido y protegido por el Estado Mexicano.

No debe perderse de vista que en el contexto sociopolítico actual, la equidad en la contienda ha generado importantes discusiones y posicionamientos respecto de sus límites y alcances frente a otros derechos fundamentales, así como también ha propiciado la emisión de diversos criterios por parte de las autoridades electorales, que en muchas ocasiones, lejos de garantizar el reconocimiento y cumplimiento de este principio, han dificultado e incluso obstaculizado, su observancia por parte de los diversos actores políticos.

¹ En adelante, INE.

² En adelante, Ley Electoral.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció que el principio de neutralidad constitucional exige a todos los servidores públicos que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad en la materia.

En la tesis V/2016 con el rubro “Principio de neutralidad. Lo deben observar los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones (Legislación de Colima)”, el TEPJF indicó que los principios constitucionales tutelan los valores fundamentales de elecciones libres y auténticas que implican la vigencia efectiva de las libertades públicas, lo que se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión y el poder público no debe emplearse para influir en el electorado.

La tesis de mérito encuentra su fundamento en los artículos 39, 41 y 99 de la Constitución Federal, que establecen los principios que rigen las elecciones de los poderes públicos: el voto universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones por un organismo público autónomo; la certeza, imparcialidad, legalidad, independencia y objetividad. Asimismo, los citados preceptos constitucionales precisan el deber de generar condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social; el financiamiento de las campañas electorales y el control de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales.

El criterio de referencia, adicionalmente señala que el principio de legalidad -de observancia estricta en materia electoral- tiene como uno de los principales destinatarios al propio Estado, sus órganos, representantes y gobernantes, obligándoles a sujetar su actuación, en todo momento, al principio de juridicidad.

La tesis establece que los principios constitucionales aludidos tutelan los valores fundamentales de elecciones libres y auténticas que implican la vigencia efectiva de las libertades públicas, lo que se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión; el poder público no debe emplearse para influir al electorado, tal y como lo han determinado otros tribunales constitucionales.

En este sentido, la Corte Constitucional alemana en el expediente 2 BvE 1/76, sostiene que no se permite que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones ni que los apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales, en especial, la propaganda.

Asimismo, la citada resolución de la corte alemana, protege la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públicos y la equidad, en busca inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato o que distorsione las condiciones de equidad.

En concordancia con ello, la Sala Superior señala que la normativa local, establece como causa de nulidad de una elección, la intervención del Gobernador, por sí o por medio de otras autoridades en los comicios, cuando ello sea determinante para el resultado de la elección.

Con este criterio, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación protege la equidad dentro de la contienda electoral. Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³, en sus sentencias más recientes se ha pronunciado en los siguientes aspectos:

- En el SUP-REP-538/2022 y acumulados y en el SUP-REP-579/2022 Y ACUMULADOS la Sala Superior del Tribunal Electoral confirmó medidas cautelares impuestas por el INE, toda vez que las personas servidoras públicas con aspiraciones manifiestas para ocupar una candidatura de elección popular participaron en un evento llevado a cabo en el Estado de Coahuila con discursos y mensajes que tocaron aspectos de las próximas elecciones federales.

Lo anterior, bajo la apariencia del buen derecho, que el evento y las publicaciones materia de denuncia constituían posicionamientos anticipados de un partido político y de sus posibles candidaturas. Asimismo, la autoridad electoral prohibió a las personas denunciadas de abstenerse a organizar, convocar y realizar, en cualquier lugar del

³ En adelante, Tribunal Electoral y/o TEPJF.

territorio nacional, eventos proselitistas iguales o similares a los que se llevaron a cabo en los estados referidos:

- Por su parte, en los SUP-REP-395/2022, SUP-REP-394/2022, SUP-REP-393/2022 y SUP-REP-588/2022, la Sala Superior confirmó la improcedencia de medidas cautelares, toda vez que, sin prejuzgar el fondo del asunto, no se advertían expresiones que de manera directa e inequívoca llamaran al voto ni conductas sistemáticas o reiteradas.
- También, en los SUP-REP-574/2022 y SUP-REP-535/2022 la Sala Superior revocó dos sentencias de la Sala Especializada en la que se consideraron inexistentes los actos anticipados de campaña porque no había llamados expresos al voto. Sin embargo, la Sala Superior ordenó realizar un análisis riguroso del contextual integral de los hechos denunciados, para revisar si se actualizaban equivalentes funcionales de llamado al voto.

Con base a lo anterior, surge el cuestionamiento respecto a la facultad sancionatoria de los actos anticipados de campaña, toda vez que si bien el artículo 41 fracción IV de la Constitución, dispone que serán sancionadas las violaciones a los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, y los tiempos establecidos para las precampañas y campañas electorales, lo cierto es que el artículo 3 de la Ley Electoral define a los actos anticipados de precampaña como: “las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el **lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas**, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura”.

Es posible advertir como ya se ha venido señalando que el sistema normativo mexicano es muy rígido en cuanto a sus criterios, pues amplía los alcances y limita otros derechos coligados, por lo que, lejos de inhibir las conductas, se genera resistencia en los partidos al momento de cumplir.

Por ello, la importancia de una interpretación objetiva del principio de equidad, el cual debe partir desde la óptica de D'Agostino, F.,⁴ es decir, concibiendo a la equidad como límite del derecho, y no sólo de la ley, ya que la equidad es una forma de justicia que fusiona la proporcionalidad y la igualdad atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso en concreto y su contexto individual.

En ese sentido, es importante destacar que el propio principio "equidad en la contienda", se limita al ámbito precisamente de las contiendas o procesos electorales y no así a los aspectos, actos y/o hechos que se presenten fuera de éstos, ya que como ha sido precisado, este principio es un límite del propio derecho consistente en la participación activa y pasiva en los procesos electorales consagrado en las fracciones I y II del artículo 35 de la Constitución Federal.

Partiendo de esa premisa, es oportuno señalar que, sólo a través del compromiso político de cada uno de los actores que participan en una contienda electoral, puede garantizarse la equidad en la contienda y que el bien sea para todos y en beneficio de todos, especialmente de la ciudadanía, a quienes se deben las instituciones electorales y los partidos políticos.

Ya se ha señalado algunos conceptos fundamentales respecto al principio constitucional, materia de estudio, misma que ha servido para dar seguimiento al objetivo de este análisis interpretativo; por lo que ahora, será de suma importancia analizar más allá del marco constitutivo del que se cuenta y de las reformas que se han ido creando, en cómo a partir de ello, el sistema democrático ha ido evolucionando, preparándose cada vez más en garantizar a los actores políticos el acceso a las prerrogativas que el estado y las instituciones como el INE, proveen para participar en la contienda electoral.

Lo anterior, en dos principales aspectos; lo económico y, por otro lado, el acceso a los medios de comunicación, lo cual, el último es un derecho fundamental para garantizar la libertad de expresión, y de esta forma configurar un sistema jurídico más democrático, justo y equitativo en las contiendas.

⁴ Francesco D'agostino, Dimensioni Dell'equità

De acuerdo con Marvan, M. (2021), desde la primera reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha buscado crear las condiciones legales y materiales que permitan a los partidos políticos competir en condiciones de equidad.

Sin embargo, no es tan claro cuando se perciben condiciones inequitativas en las contiendas electorales, y aunque se sabe que la democracia procedimental o electoral exige competencia verdadera entre dos o más partidos políticos, lo cierto es que no siempre son seguidos de manera procedimental las normas reglamentarias que nos proveen tanto el estado como las instituciones encargadas de la impartición de justicia, más aún cuando el partido posicionado en el poder, no aplica el tan conocido “piso parejo” en las contiendas o bien, mete la manos al juego político y los partidos a su favor se cuelgan de ello.

Como es de conocimiento general para los estudiosos de la materia, las reglas electorales se establecen a partir del reconocimiento de la fuerza que tienen los diversos partidos que integran el sistema. Sin embargo, se considera que las reglas de un sistema político no deben estar hechas para robustecer a los partidos fuertes y poner obstáculos jurídicos y materiales que impidan a los débiles incrementar sus preferencias políticas porque esto acabaría por imposibilitar la competencia, es decir, la democracia. Equidad no es igualdad (Marvan, 2020, p. 755).

En otro aspecto, cabe resaltar la importancia de la reforma que se realizó en 2007-2008, lo cual fue con el fin de remediar lo acontecido en las elecciones del 2006, sobre el modelo de comunicación política, misma que fueron considerados alterados, de acuerdo a la fiscalización de ese año al destinar mayor cantidad presupuestaria por parte de los partidos al tiempo de propaganda en las televisoras y dar un mal uso a esos medios por los tipos de mensajes para posicionarse como partido político y en la desacreditación de las y los candidatos de otros partidos como contrincantes.

Mencionado lo anterior, y en lo que respecta específicamente a la función electoral conferida al Instituto Nacional Electoral en los artículos 41 y 99 de la Constitución Federal, así como en el artículo 44

de la LGIPE, es posible advertir que uno de los grandes desafíos que enfrenta el INE como órgano encargado de la organización de las elecciones y de todos los actos y procedimientos previos y posteriores a los comicios, consiste en esclarecer, a partir de su facultad reglamentaria, los aspectos determinantes del principio constitucional de equidad en la contienda, sus alcances y límites frente a otros derechos.

Ello a través de la emisión de Lineamientos que como en cada proceso electoral, son aprobados para reglamentar la imparcialidad y la equidad en la contienda, en los que resulta trascendente que como autoridad administrativa electoral, garantice por un lado el cumplimiento de este principio, y por otro, el respeto al ejercicio de la libertad de expresión y libre manifestación de ideas, con el fin de descargar presión en el modelo de comunicación política adoptado, pero siempre con el deber de generar las condiciones apropiadas de competitividad en el sistema electoral, para que sea ésta la medida de la multicitada equidad.

Lo anterior en razón de que, coincidiendo con lo sostenido por Marván (2020): “El concepto de equidad utilizado es tan amplio, que se ha sacrificado la libertad de expresión en detrimento de la calidad de la democracia” (p. 1), ya que si bien, es deber de la autoridad electoral velar por el cumplimiento de los principios rectores de la función electoral, también es deber de las autoridades gubernamentales respetar los límites constitucionales respecto a su intervención e influencia en los procesos electorales; más ello no debe traducirse en vulneración a los demás derechos fundamentales, ni a la libre determinación de lo que la misma ciudadanía está dispuesta a realizar, pues intervenir violando la libertad de expresión en la contienda electoral desacredita y crea desconfianza en las instituciones, pero sobre todo fractura la democracia sistematizada y construida socialmente durante la historia y la evolución de un estado de derecho, provocando graves confrontaciones entre las fuerzas políticas.

En el entendido que, en un sistema democrático son válidas, pero también necesarias, las discusiones políticas y las manifestaciones de

ideas, opiniones y pensamientos como parte de la propia dinámica de la democracia, pues de lo contrario, no pudiera existir la misma.

CONCLUSIÓN

A lo largo del contenido de este análisis, se precisa que el tema analizado, busca reflejar lo fundamental que es el poder, desde el uso de la facultad reglamentaria conferida al Instituto Nacional Electoral, encontrar, aclarar e interpretar el punto medio del equilibrio entre la libertad de expresión y la equidad en la contienda, con el fin de propiciar un verdadero sistema electoral competitivo, en el que tanto las autoridades electorales como las y los actores políticos, respeten, velen y fomenten la renovación pacífica de poderes en condiciones de verdadera equidad.

Es decir, al ser el Instituto Nacional Electoral un operador jurídico en virtud de su deber de aplicar el orden jurídico vigente en la materia, es menester que, desde el ejercicio de sus atribuciones, amplíe y expanda la aplicación de los derechos político electorales, sin que ello implique el menoscabo de algún derecho por beneficiar a otros, de modo que el mayor reto como autoridad administrativa electoral, consiste en armonizar todos y cada uno de los derechos político electorales de la ciudadanía y demás actores políticos, con el fin de que los mismos sean ejercidos en plenitud.

Solo así, podemos afirmar que en nuestro sistema democrático se privilegia la imparcialidad, fundamentada no solo en nuestra Carta Magna y demás leyes y normas, sino también en la participación ciudadana, en la libre expresión y no discriminación, en el voto libre y secreto y desde luego en la equidad en la contienda.

REFERENCIAS

- Álvarez, J. y Reyes, M. (2020). Un dilema electoral ¿Equidad en la contienda o libertad de expresión? Noviembre 26. *Blog. Nexos*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/un-dilema-electoral-equidad-en-la-contienda-o-libertad-de-expresion/>
- D'Agostino, F. (1977). *Dimensioni dell'equita*, Turín, Giappichelli.
- Dworkin, R. (1995). *Los derechos en serio*. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/09/Descargue-en-PDF-Los-derechos-en-serio-de-Ronald-Dworkin-LP.pdf>
- Enciclopedia Jurídica. (2020). Equidad. *Diccionario Jurídico de Derecho*. <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/equidad/equidad.htm>
- Ferreira Rubio, D.M. (2013). Sobre la equidad electoral: Dos Miradas. *Revista IIDH*, (58),11-20. <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r32307.pdf>
- Juárez, J. y Buendía, E. (2020). *Equidad y libertad de expresión en las contiendas electorales en México. Acceso a radio y televisión y procedimiento especial sancionador. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)*. https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//25_Equidad%20y%20libertad%20de%20expresio%CC%81n_Jua%CC%81rez%2C%20Buendia.pdf

- Marván, M. (2021). *La equidad del sistema electoral mexicano como fuente de restricciones en el modelo de comunicación política*. <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/09/Tema5-Sub1.pdf>
- Marván, M. (2020). *Tensión democrática entre la libertad de expresión y la equidad*. *Revista mexicana de sociología*, 82(4), pp. 807-833. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032020000400003
- Ojesto, F. (2016). Derechos políticos, equidad e igualdad en la contienda electoral. *Revista Derecho Electoral*. https://www.tse.go.cr/revista/art/22/ojesto_martinez.pdf
- Real Academia Española. (2022). Equidad. *Diccionario de la lengua española*. (23.^a ed). <https://dle.rae.es/equidad>
- Trujillo I. (2007). *Imparcialidad*. Universidad Nacional Autónoma de México (p. 310). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2510/7.pdf>

SEMBLANZAS

MARTHA ALEJANDRA TELLO MENDOZA

Doctora *Honoris causa* por el Instituto Mexicano de Estudios Profesionales y de Posgrado; politóloga por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con el máster en Filosofía Jurídica y Política Contemporáneas de la Universidad Carlos III de Madrid. Ha sido consultora de ONU Mujeres y especialista en justicia electoral en misiones de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos. Actualmente es profesora-investigadora de la Escuela Judicial Electoral.

ERNESTO JESÚS GAMA LOZANO

Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno, por la Universidad de Guadalajara; cuenta con estudios de Maestría en Procesos e Instituciones Electorales, por el Instituto Federal Electoral. Cuenta con estudios de Maestría en Filosofía, por la Universidad del Valle de Atemajac y estudió la Especialidad en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De igual modo, obtuvo el grado de Doctor en Derecho Electoral por parte del Instituto Iberoamericano de Derecho Electoral.

Entre los años 2007 y 2017 realizó actividades como Docente en la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Nayarit y fue Miembro Titular del Servicio Profesional Electoral Nacional en el que se desempeñó como: Vocal de Organización Electoral, en la

07 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, en Tonalá, Jalisco, de septiembre de 1996 a agosto de 2001. Vocal Ejecutivo, en la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, con sede en Palenque, Chiapas, de agosto de 2001 a mayo de 2007; Vocal Ejecutivo, en la 03 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, con sede en Compostela, Nayarit, de mayo de 2007 a noviembre de 2011; y Vocal Ejecutivo de la 02 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Nayarit, con sede en la ciudad de Tepic, de noviembre de 2011 a abril de 2014 y de entonces al 31 de diciembre de 2022, desempeñó el mismo cargo en el Instituto Nacional Electoral.

FABIOLA JUDITH ESPINA REYES

Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y se ha desempeñado como Taquígrafa Judicial Parlamentaria en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como Asesora Jurídica del Tribunal Electoral Del Poder Judicial De La Federación, donde también se desempeñó como Actuaría. Actualmente es Asesora del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se graduó como maestro en Derecho y cursó estudios de doctorado en la Universidad Carlos III de Madrid.

Durante 15 años ha colaborado en el Poder Judicial. El 29 de julio de 2020 fue designado por el Senado como magistrado de la Sala Regional Especializada y el 4 de agosto siguiente fue elegido presidente de dicha institución. Es profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM desde 2005.

ALEJANDRO TORRES MORÁN

Especialista En Derecho Constitucional por la por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se ha desempeñado como Taquígrafo Judicial Parlamentario en la Suprema Corte De Justicia De La Nación, donde también fungió como Secretario y Asesor Jurídico de la Sala Superior Del Tribunal Electoral Del Poder Judicial De La Federación.

MARGARITA CONCEPCIÓN ESPINOSA ARMENGOL

Licenciada en Derecho por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT). Posgraduada en Derecho Constitucional, Amparo y Derechos Humanos por la Universidad Olmeca, estudió la Especialidad en Derecho Judicial en el Instituto de la Judicatura Federal. Cuenta con diversos Diplomados en Derecho Electoral impartidos por la Escuela Judicial Electoral del Poder Judicial de la Federación, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Universidad Nacional Autónoma de México, tiene una certificación en Aplicación del Nuevo Sistema Penal Acusatorio impartido por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España.

Laboralmente, cuenta con una carrera judicial de 18 años de servicio en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, habiendo sido galardonada con la presea Magistrado Trinidad González Pereyra por 15 años; durante ese tiempo se desempeñó en todos los cargos de la carrera judicial desde Oficial Judicial hasta Juez de Paz, incursionando en las materias civil, mercantil y penal. En el ámbito Electoral se destacó por ser Juez Electoral, y Jefa de Jurisprudencia y Estadística en el Tribunal Electoral del Estado de Tabasco. Fue Titular de la Unidad Jurídica del entonces Órgano de Fiscalización del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco; asimismo, fue designada por el Fiscal del Estado de Tabasco como Directora de Normatividad y Responsabilidades Administrativas de la Contraloría de dicho Órgano de Administración de Justicia.

Es Magistrada Electoral del Tribunal Electoral de Tabasco, cargo que le fue otorgado por el Senado de la República en el año 2019, actualmente funge como Presidenta de dicho Tribunal y a la par preside el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Tabasco.

Durante su trayectoria profesional ha realizado diversas publicaciones entre las que se destaca “La Capacidad Reglamentaria de los Organismos Constitucionalmente Autónomo” y “Aristas y Reflexiones de Justicia Electoral Inclusiva” en el Colegio de Profesores-Investigadores con Actividades Académicas Formales en Universidades Extranjeras de Excelencia, A. C. (COPUEX).

IEPC

INSTITUTO DE ELECCIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA



CHIAPAS

CUADERNILLO DE DIVULGACIÓN
No. 9. DICIEMBRE 2023