

CONSEJO GENERAL

ACUERDO N.º IEEM/CG/56/2018

Por el que se emite respuesta a la consulta formulada por el Partido Acción Nacional, mediante oficio número RPAN/IEEM/018/2018, de fecha quince de marzo de dos mil dieciocho.

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México emite el presente Acuerdo con base en lo siguiente:

G L O S A R I O

CEEM: Código Electoral del Estado de México.

Consejo General: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

Constitución Federal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Local: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

DJC: Dirección Jurídico Consultiva del Instituto Electoral del Estado de México.

IEEM: Instituto Electoral del Estado de México.

PAN: Partido Acción Nacional.

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

Sala Superior: Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

A N T E C E D E N T E S

1. Presentación de la Consulta

El quince de marzo del año en curso, mediante oficio RPAN/IEEM/018/2018, el Representante Propietario del PAN ante el

Consejo General, formuló una consulta a este Órgano Superior de Dirección, en los siguientes términos:

Respecto a la observancia del principio de imparcialidad y considerando que conforme a la naturaleza y fines de la figura de la “elección consecutiva”, se busca que el servidor público en funciones sea evaluado por la ciudadanía a partir de su desempeño, para continuar por un nuevo periodo, lo que implica la necesidad de resaltar sus logros, en contraste con las propuestas de los otros contendientes, así como la petición expresa del voto para continuar en el encargo ¿Qué actividades, declaraciones, expresiones y acciones están permitidas a quienes a su vez son servidores públicos y candidatos, durante la campaña electoral?

Los servidores públicos que sean candidatos a la elección consecutiva y decidan no separarse del cargo público, ¿En qué días y horarios podrán desarrollar sus actos de campaña?

2. Solicitud de opinión a la DJC

Por medio de tarjeta SE/T/1764/2018, de fecha dieciséis de marzo del año en curso, la Secretaría Ejecutiva solicitó a la DJC, el análisis sobre la consulta referida en el Antecedente 1, de este instrumento.

3. Opinión de la DJC

Mediante oficio IEEM/DJC/435/2018, de fecha veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, la DJC emitió el análisis respecto de la consulta señalada en el Antecedente 1 del presente Acuerdo.

El presente Acuerdo se funda y motiva en las siguientes:

CONSIDERACIONES

I. COMPETENCIA:

Este Consejo General es competente para desahogar las consultas que formulen los partidos políticos debidamente registrados ante el IEEM, acerca de los asuntos de su competencia; en términos del artículo 185, fracción XIII, del CEEM.

II. FUNDAMENTO:

CEEM

El artículo 168, párrafos primero y segundo, establece que el IEEM:

- Es el organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.
- Es autoridad electoral de carácter permanente, y profesional en su desempeño, se regirá por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

El artículo 175, refiere que este Consejo General es el Órgano Superior de Dirección del IEEM, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, entre otros aspectos.

El artículo 199, fracción III, menciona que la DJC tiene entre sus atribuciones, la de apoyar al Secretario Ejecutivo en la prestación de servicios de asesoría jurídica, a los órganos e instancias que conforman el IEEM.

III. MOTIVACIÓN:

Con base en el análisis realizado al respecto por la DJC, se emite como respuesta a la consulta referida en el antecedente 1, lo siguiente:

Respecto a la observancia del principio de imparcialidad y considerando que conforme a la naturaleza y fines de la figura de la “elección consecutiva”, se busca que el servidor público en funciones sea evaluado por la ciudadanía a partir de su desempeño, para continuar por un nuevo periodo, lo que implica la necesidad de resaltar sus logros, en contraste con las propuestas de los otros contendientes, así como la petición expresa del voto para continuar en el encargo ¿Qué actividades, declaraciones, expresiones y acciones están permitidas a quienes a su vez son servidores públicos y candidatos, durante la campaña electoral?

En función del artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, los servidores públicos de la Entidad y sus Municipios, tienen en todo momento la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, situación que los obliga a no influir en la equidad en la contienda, lo que implica que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de una candidatura o un partido político.¹

¹ Tesis L/2015, derivada de la sentencia SUP-REP-379/2015 y acumulado, emitida por la Sala Superior del TEPJF.
Elaboró: Lic. Ana Lilia Molina Doroteo.
Lic. Francisco Ruiz Estévez.

Al respecto, es importante señalar que, la Sala Superior, ha sostenido que el párrafo séptimo del citado precepto constitucional, tiene como objetivo garantizar la imparcialidad de los procesos electorales, al prohibir a los servidores públicos el uso de recursos públicos a efecto de influir en las preferencias electorales.

De esta forma, tutela el principio de equidad e imparcialidad en la contienda a fin de que no realicen actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.

En ese sentido, este Órgano Electoral se encuentra obligado al cumplimiento de los principios de neutralidad e imparcialidad, tutelando los valores fundamentales de elecciones libres y auténticas, que implica que el voto no debe estar sujeto a presión y el poder público no debe emplearse para influir en el elector.

Lo anterior se robustece con los criterios señalados en los diversos Recursos de Apelación con números SUP-RAP-74/2008, SUP-RAP-75/2008, SUP-RAP-75/2010 y SUP-RAP-52/2014, así como en la Tesis V/2016 de la Sala Superior, cuyo rubro y texto señala lo siguiente:

“PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).— Los artículos 39, 41 y 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, entre otras cuestiones, los principios que rigen las elecciones de los poderes públicos, como son: el voto universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones por un organismo público autónomo; la certeza, imparcialidad, legalidad, independencia y objetividad; el establecimiento de 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 principio de legalidad, de observancia estricta en materia electoral, tiene como uno de los principales destinatarios del estado constitucional de Derecho, al propio Estado, sus órganos, representantes y gobernantes, obligándoles a sujetar su actuación, en todo momento, al principio de juridicidad. De igual forma, 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 elector, tal y como lo han determinado otros tribunales constitucionales, como la Corte Constitucional alemana en el caso identificado como 2 BvE 1/76, al sostener que no se permite que las autoridades públicas se identifiquen,

Elaboró: Lic. Ana Lilia Molina Doroteo.
Lic. Francisco Ruiz Estévez.

ACUERDO N.º IEEM/CG/56/2018

Por el que se emite respuesta a la consulta formulada por el Partido Acción Nacional, mediante oficio número RPAN/IEEM/018/2018, de fecha quince de marzo de dos mil dieciocho.

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, propaganda; de igual forma se protege la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públicos y la equidad, en busca de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato o que distorsione las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social, alterando la igualdad de oportunidades entre los contendientes. En concordancia con lo anterior, el artículo 59, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Colima, 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. Lo que implica la prohibición al jefe del ejecutivo local de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes. Así, la actuación del ejecutivo local en los procesos electorales está delimitada por el orden jurídico y siempre es de carácter auxiliar y complementario, en apoyo a las autoridades electorales, siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites, implicaría la conculcación del principio de neutralidad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige a todos los servidores públicos para que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.

Quinta Época:

Juicio de revisión constitucional electoral y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JRC-678/2015 y acumulado.—Actores: Partido Acción Nacional y otro.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima.—22 de octubre de 2015.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Disidentes: Flavio Galván Rivera y Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Fernando Ramírez Barrios y Carmelo Maldonado Hernández.”

En consecuencia, los servidores públicos que se encuentran en ejercicio de sus funciones y que buscarán la reelección, tienen ciertas restricciones para promover su candidatura en el periodo de campaña, ya que en su calidad de autoridades deben regir su conducta con imparcialidad, en atención a las características inherentes a las funciones conferidas a una persona física como autoridad, tales como la investidura, al liderazgo político propio del cargo desempeñado, la responsabilidad que trae consigo el manejo de recursos públicos, la influencia sobre los gobernados y la atención especial que propician en los medios de comunicación, la actuación de todo funcionario, en época de proceso electoral, puede trascender de manera relevante en el ánimo de los ciudadanos e incidir en la libertad del sufragio.

A mayor abundamiento, la Sala Superior en el Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-13/2018, ha sosteniendo los criterios siguientes:

- Existe una prohibición a los servidores del estado de desviar recursos públicos para favorecer a determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección de popular.
- Se ha equiparado al uso indebido de recursos públicos, la conducta de los servidores consistente en asistir a eventos proselitistas en día u horario hábil, dado que se presume que la simple asistencia de éstos conlleva un ejercicio indebido del cargo, pues a través de su investidura pueden influir en la ciudadanía o coaccionar su voto.
- En aras de salvaguardar el derecho de libertad de reunión o asociación, se ha determinado que todos los servidores públicos pueden acudir en días inhábiles a eventos proselitistas.
- Si el servidor público, en razón de determinada normativa, se encuentra sujeto a un horario establecido, puede acudir a eventos proselitistas, fuera de éste.
- Por otra parte, los servidores públicos, que por su naturaleza deban realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo, sólo podrán asistir a eventos proselitistas en días inhábiles.

En todas las hipótesis referidas, existe una limitante a los servidores públicos a su asistencia en eventos proselitistas, a saber: que no hagan un uso indebido de recursos públicos y tampoco emitan expresiones mediante las cuales se induzca de forma indebida a los electores.

Por otro lado, el párrafo octavo del precepto constitucional en cita, refiere que 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. Asimismo, dicha propaganda no deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Ahora bien, candidata o candidato es aquel ciudadano que, postulado por un partido político, coalición, candidatura común o a través de la vía independiente, cumplió con los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución Local, en el CEEM, en el Reglamento para el Registro de Candidaturas a los distintos cargos de Elección Popular ante el IEEM, y que haya obtenido por parte del mismo su registro.²

Atendiendo a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, en su artículo 3º, fracción XXVI, se considera servidor público a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en la Constitución Local.

El artículo 256, primer párrafo, del CEEM, define a una campaña electoral como el conjunto de actividades llevadas a cabo por partidos políticos, coaliciones, candidatos registrados, dirigentes políticos, militantes, afiliados o simpatizantes, con la finalidad de solicitar el voto ciudadano a favor de un candidato, fórmula o planilla, para su acceso a un cargo de elección popular y difundir sus plataformas electorales o programas de gobierno. Dicha regulación, se encuentra contenida en el Capítulo Tercero, Título Segundo, Libro Quinto, del CEEM.³

Por otro lado, el párrafo segundo, del precepto legal en cita, determina que son actos de campaña: las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, los eventos en que los candidatos o voceros de los partidos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Bajo esa tesitura, las personas que sean servidores públicos y candidatos a su vez, por encontrarse en el supuesto de elección consecutiva, deberán conducirse con estricto apego a las disposiciones constitucionales y legales antes referidas. Ello, dado que, si bien se pretende una continuidad en los cargos públicos, se debe tener presente que existen prohibiciones legales como la desviación de recursos o uso indebido del cargo, por mencionar algunos, e incluso ubicarse en una situación de inequidad en la contienda electoral respecto de los que ya están en el cargo, y quienes no son autoridades.

² Artículos 3º, fracción VIII de la Ley General en Materia de Delitos Electorales y 3º, fracción I, del Reglamento para el Registro de Candidaturas del IEEM.

³ Artículos del 256 al 266 del CEEM.

Elaboró: Lic. Ana Lilia Molina Doroteo.
Lic. Francisco Ruiz Estévez.

No pasa desapercibido que, en función de las atribuciones conferidas a este Consejo General, le corresponde el desahogo de las consultas que le formulen los partidos políticos; ante lo cual, puede emitir opiniones sin establecer criterios que pudieran generar un efecto inhibitorio en relación con ciertas conductas que podrían ser lícitas, ello es así, atendiendo al criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-29/2018 y Acumulados; razonamiento que de manera símil, se aplicaría en materia de elección consecutiva.

Es decir, ante la ausencia de parámetros legales, el IEEM se encuentra legalmente impedido para establecer un catálogo específico de actividades, declaraciones, expresiones y acciones, a las que se deban ajustar los servidores públicos contendientes que pretendan elegirse de manera consecutiva. Lo anterior, en atención al principio de legalidad contenido en el artículo 143, de la Constitución Local, el cual refiere que las autoridades del Estado sólo podrán ejercer las facultades que tienen expresamente conferidas por la norma y los ordenamientos jurídicos; mejor dicho, el IEEM únicamente puede realizar –en cuanto a sus funciones- lo que la propia ley le permita y mandate.

La siguiente cuestión del partido consultante, consiste en:

Los servidores públicos que sean candidatos a la elección consecutiva y decidan no separarse del cargo público, ¿En qué días y horarios podrán desarrollar sus actos de campaña?

El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Federal, por la Constitución Local y el CEEM, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y la ciudadanía, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes del Poder Legislativo, del titular del Poder Ejecutivo y de los integrantes de los Ayuntamientos del Estado.⁴

Dicho proceso, se divide en diversas etapas. Actualmente nos encontramos en la relativa a la preparación de la elección,⁵ misma que incluye el periodo para la realización de las campañas, las cuales en términos de lo dispuesto por los artículos 12, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Local; 256, párrafo primero y 263, del CEEM -cuando

⁴ Artículo 234 del CEEM.

⁵ Artículo 237 del CEEM.

Elaboró: Lic. Ana Lilia Molina Doroteo.
Lic. Francisco Ruiz Estévez.

se elijan diputaciones locales o Ayuntamientos-, tienen una duración máxima de treinta y cinco días, e inician a partir del día siguiente al de la fecha de registro de candidaturas que apruebe el órgano electoral correspondiente y concluirán tres días antes de la jornada electoral; por lo que el plazo correrá del veinticuatro de mayo al veintisiete de junio del año en curso.⁶

El artículo 413, primer párrafo, del CEEM, dispone que, durante el proceso electoral todos los días y horas son hábiles, los plazos se computarán de momento a momento. Si están señalados por días, éstos se considerarán de veinticuatro horas.

En tanto que el artículo 108, de la Constitución Federal, 2 y 8, fracción XIX-D de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para los efectos de las responsabilidades se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, 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 los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.⁷

En esa tesitura, la sentencia emitida por la Sala Regional Especializada del TEPJF en el SRE-PSC-116/2016, establece que también se debe reflexionar sobre el servicio público; entender qué es servir y, por tanto, de qué trata el servicio público:

- Servir, implica estar sujeto a alguien, o bien hacer lo que dispone o quiere una persona o grupo.
- El servidor público, es aquella persona vinculada a la prestación de un servicio en beneficio de la sociedad; por tanto, aquello que realiza favorece a la colectividad sin causarle una retribución personal diversa a su salario.

⁶ Actividad 83 del Calendario del Proceso Electoral 2017-2018, aprobado por el Consejo General del IEEM, mediante Acuerdo IEEM/CG/165/2017.

⁷ SER-PSC-5/2014. Emitido por la Sala Especializada del TEPJF.

Elaboró: Lic. Ana Lilia Molina Doroteo.
Lic. Francisco Ruiz Estévez.

- El servicio público, en lo general, surge como una expresión de la voluntad ciudadana, en el cual la persona es elegida como su “representante político”; por tanto, se convierte en el instrumento que las representa con el fin de realizar acciones de gobierno, toda vez que cuenta con la aprobación expresa de la sociedad, y actúa en su nombre, por ende, tiene obligaciones respecto a ellos.
- La importancia del servicio público demanda que se realice con estricto apego a las normas legales, pero también de debido comportamiento.
- La actividad que realizan los servidores es pública; pertenece y se debe a la sociedad y debe estar dirigida a satisfacer los requerimientos de la ciudadanía.

Ahora bien, como lo refiere la Sala Superior en la sentencia emitida en el SUP-REP-379/2015 y acumulado, los servidores públicos -que ocupen un cargo de elección popular y que pretendan reelegirse- se encuentran vinculados a la prestación del servicio público, en los términos establecidos en la normatividad legal o reglamentaria en que se regule su ámbito de atribuciones, obligaciones, deberes, derechos y responsabilidades, de manera que en atención al tipo de actividades que cumplen, no tienen jornadas laborales definidas.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción II, de la Constitución Federal, los servidores públicos también se encuentran en posibilidad de no realizar actos propios del cargo público que desempeñan, aquellos días de descanso –que generalmente son los domingos, por no prestarse servicios gubernamentales de atención al público en general- a que tienen derecho, por haber laborado seis días de trabajo consecutivos, en los que esos ciudadanos, también se encuentran en aptitud de ejercer los derechos político-electorales.

Los servidores públicos no pierden ese carácter por encontrarse fuera del lugar en que prestan el servicio público, ni tampoco en horarios distintos a aquellos que comprende su jornada laboral, cuando se encuentran jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público que ejercen.

Su investidura no concluye al momento en que termina la jornada laboral, puesto que el tipo de actividades que desempeñan requieren

de una disponibilidad permanente, acorde con la propia normativa orgánica.

En ese sentido, la asistencia de los servidores públicos a un acto proselitista en días inhábiles es parte de sus derechos a la libertad de expresión y de asociación en materia política, tal proceder está condicionado a que no hagan uso de recursos públicos de manera que se trastoquen los principios de imparcialidad y equidad que deben regir en cualquier proceso electoral, coadyuvando con su neutralidad a preservar el ejercicio auténtico y efectivo del sufragio.

De igual modo, y en concordancia con el criterio emitido por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-29/2018 y Acumulados, el IEEM, en consonancia con el principio de legalidad instaurado en el artículo 143 de la Constitución Local, se encuentra impedido para establecer horarios y días específicos para realizar actos de campaña a quienes deseen una elección consecutiva con un doble carácter.

Lo anterior, toda vez que las autoridades del Estado sólo podrán ejercer las facultades que tienen expresamente conferidas por la norma y los ordenamientos jurídicos.

No obstante, se considera que quien pretenda reelegirse a un cargo de elección popular podrá optar y decidir de convenir así a sus intereses, por renunciar o no al cargo, toda vez que como lo ha sostenido la Sala Regional al resolver el Juicio de Revisión Constitucional Electoral ST-JRC-22/2017, la obligación de separarse del cargo es inconstitucional.

Por lo fundado y motivado, se:

ACUERDA

PRIMERO.- Se emite como respuesta a la consulta formulada mediante oficio RPAN/IEEM/018/2018 de fecha quince de marzo de dos mil dieciocho, por el Representante Propietario del PAN ante el Consejo General, lo expuesto en la parte considerativa del presente instrumento.

SEGUNDO.- Notifíquese la respuesta motivo del presente Acuerdo a la representación del PAN ante este Órgano Superior de Dirección.

Elaboró: Lic. Ana Lilia Molina Doroteo.
Lic. Francisco Ruíz Estévez.

ACUERDO N.º IEEM/CG/56/2018

Por el que se emite respuesta a la consulta formulada por el Partido Acción Nacional, mediante oficio número RPAN/IEEM/018/2018, de fecha quince de marzo de dos mil dieciocho.

Página 11 de 12

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo surtirá efectos a partir de su aprobación por el Consejo General.

SEGUNDO.- Publíquese este Acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, “Gaceta del Gobierno”, así como en la página electrónica del IEEM.

Así lo aprobaron por mayoría de votos, el Consejero Presidente y las Consejeras y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, Licenciado Pedro Zamudio Godínez, Maestro Saúl Mandujano Rubio, Maestro Miguel Ángel García Hernández, Maestro Francisco Bello Corona, Maestra Laura Daniella Durán Ceja y Licenciada Sandra López Bringas, con el voto en contra de la Consejera Electoral Doctora María Guadalupe González Jordan, en la Sexta Sesión Extraordinaria celebrada en la ciudad de Toluca de Lerdo, Estado de México, el veintiocho de marzo de dos mil dieciocho; firmándose para constancia legal, conforme a lo dispuesto por los artículos 191, fracción X y 196, fracción XXX, del CEEM y 7°, fracción XIV, del Reglamento de Sesiones del Consejo General.

“TÚ HACES LA MEJOR ELECCIÓN”

A T E N T A M E N T E

CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL

(Rúbrica)

LIC. PEDRO ZAMUDIO GODÍNEZ

SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL

(Rúbrica)

MTRO. FRANCISCO JAVIER LÓPEZ CORRAL