

**XXXIV CONGRESO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS
ELECTORALES
“REPRESENTATIVIDAD Y LEGITIMIDAD EN LA CONSTRUCCIÓN
DEMOCRÁTICA”**

Tema N° XIV: SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

Ponencia:

**EQUIDAD E IMPARCIALIDAD COMO PRINCIPIOS ELECTORALES QUE
REGULAN EL USO DE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL**

Que presenta:

CARLOS SERGIO QUIÑONES TINOCO

**17 al 20 de octubre de 2023
Tijuana, Baja California, México**

EQUIDAD E IMPARCIALIDAD COMO PRINCIPIOS ELECTORALES QUE REGULAN EL USO DE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL

Carlos Sergio Quiñones Tinoco*

1. Nociones preliminares

La democracia, como lo ha señalado Gianfranco Pasquino, es un régimen dinámico, capaz de renovarse y adaptarse, que prospera cuando sus fines no se ven afectados por manipulaciones ni concesiones; y es exigente con todos los actores políticos y consigo misma, por lo que no puede admitir que sus estructuras, sus aparatos y sus técnicas de funcionamiento sean definidas de una vez por todas (Pasquino, 1999: 9 -12).

La democracia moderna sólo podemos entenderla como un sistema político fundamentado en dos principios esenciales: la libertad y el dominio de la ley. Por el primero se garantizan el reconocimiento, respeto y protección de los derechos humanos; por el segundo, el sometimiento de los poderes fácticos y los poderes públicos a la Constitución Política del Estado, con lo cual se logran los equilibrios democráticos necesarios para su desarrollo.

Considero que la idea anterior resume la idea de una democracia sustancial que propone Luigi Ferrajoli, que se fundamenta en una Constitución para garantizar un gobierno fundado en el deber ser de las leyes, superando la idea minimalista de democracia que se funda en la regla de mayoría y en el cumplimiento de las reglas establecidas, en cuanto reglas de operación, para la designación de los representantes y reconocimiento de atribuciones conforme a dicha regla de mayoría. De acuerdo con esto, cambia la naturaleza de la democracia; la constitucionalización rígida de los derechos fundamentales que impone obligaciones y prohibiciones a los poderes públicos otorga a la democracia una dimensión sustancial que se agrega a la tradicional dimensión política formal o procedimental; la dimensión sustancial vincula la legislación, bajo pena de invalidez al respeto de los derechos fundamentales (Ferrajoli, 2010: 32).

Esta idea, concretamente, trata de romper con la noción de democracia mínima, que

* Doctor en Derecho. Investigador adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango, correo electrónico: carlosergioq@yahoo.com.mx

es lo que ha venido definiendo Luigi Ferrajoli, para quien la democracia es una noción compleja que incorpora elementos de naturaleza formal (que corresponden a su noción mínima) y aspectos de naturaleza sustancial (Ferrajoli, 2010: 27 - 32).

Señala Luigi Ferrajoli que, después de que la segunda guerra mundial terminara se verificó un cambio de paradigma en el pensamiento teórico-jurídico, nace una nueva doctrina constitucional: la doctrina del constitucionalismo rígido y su corolario, el garante o “guardián” de la Constitución como instrumento de control de constitucionalidad. (Ferrajoli, 2010: 27 - 32)

En este nuevo paradigma constitucional, las leyes producidas por los órganos autorizados para ello ahora ya no son válidas sólo porque su producción se haya realizado de acuerdo con la forma prevista por el mismo sistema de derecho. Al derecho así producido corresponde un juicio de vigencia, o sea la declaración de ser derecho vigente, reservando el juicio de validez al momento en que se compara su contenido con el de la Constitución (Vid Ferrajoli); “el derecho que no corresponda a la Constitución será, entonces, un derecho vigente, no válido, que, sin embargo, hasta que no se le declare la inconstitucionalidad por parte de un órgano autorizado para ello, -un Tribunal constitucional- forma parte del ordenamiento jurídico”. (Rentería Díaz, 2007: 16)

La definición de la democracia, como democracia sustancial que comprende también aspectos formales, nace, entonces, como una idea que tiene como finalidad la comprensión de los presupuestos e implicaciones que subyacen a los cambios reales que se han verificado en el terreno concreto de la historia jurídica. El constitucionalismo rígido surgido de tales cambios significa “un nuevo paradigma que corresponde ya no a un mero Estado de derecho, donde se asegura la preeminencia del legislador, sino que determina el Estado Constitucional de derecho, donde la omnipotencia del legislador se encuentra limitada por la Constitución: ningún poder es absoluto, pues todos encuentran un límite en los dictados de la Constitución”. (Rentería Díaz, 2007: 16)

El constitucionalismo rígido, sostiene Ferrajoli, obliga a hacer las cuentas con una esfera del derecho que no es decidible; en dos aspectos: uno, relativo *a lo que no se puede decidir*, y otro, relativo *a lo que no se puede no decidir*. (Ferrajoli, 2010: 31)

El primer aspecto tiene como finalidad mostrar todos aquellos espacios que la Constitución, aparta de la esfera de la política; espacios sobre los que el poder político no

debe decidir: en primer lugar, los derechos fundamentales que no deben ser conculcados mediante la acción pública y, en segundo lugar, todos aquellos factores que el constituyente decide establecer como no modificables, o modificables sólo mediante una acción política diferente de la que se resuelve en la creación de la ley ordinaria o en el normal desarrollo de la administración pública; tales son los contenidos pétreos de la Constitución, que definen el espíritu de la misma, es decir, las que contienen el aspecto ideológico y la tendencia política del país mientras subsista el sustrato sociológico que le dio origen (Ferrajoli, 2010: 27 – 32; Rentería Díaz, 2007: 17).

Por otro lado, el segundo aspecto concierne a lo que se debe decidir por parte del poder político, debido a que así lo establece la Constitución: es decir, todas aquellas disposiciones que la Constitución, dadas sus características de documento normativo general, contiene y que son prescripciones de acciones posteriores, es decir, principios y directrices políticas de algo que debe ser (Ferrajoli, 2010: 27 – 32; Rentería Díaz, 2007: 17).

La noción de democracia sustancial, sin embargo, se coloca en el ámbito que se suele llamar ‘democracia ideal’, para distinguirla de la democracia real. Es decir, con democracia sustancial Ferrajoli se refiere [. . .] a lo que debe ser y no, por el contrario, a lo que es. En esta noción se encuentran entrelazados, en forma muy estrecha, elementos de naturaleza política y jurídica, y ambos, como debiera sernos claro, tienen que ver decididamente no con lo que es, con lo que realmente sucede, sino que constituyen un ideal, un proyecto de vida [. . .] la concepción sustancial de la democracia tiene origen en una observación detallada de los fenómenos jurídicos: en ella el derecho es quizá el elemento fundamental. Y por ello esta concepción puede ser vista como una visión en la que la dimensión normativa es imprescindible (Rentería Díaz, 2007: 20).

De acuerdo con lo anterior, la democracia no es solamente una cuestión de procedimiento, lo que significa que además del proceso debe atenderse a los fines, derivados de los dos principios esenciales que la rigen: la libertad y el dominio de la ley.

Dinamismo, renovación y adaptación de la democracia, son elementos resultantes de la exigencia de la sociedad de su perfeccionamiento; el ejercicio de la soberanía expresada en las urnas obliga a considerar a la democracia como un proceso continuo de interacción entre gobierno y sociedad, propiciando y permitiendo la mayor participación posible de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, lo que implica la redefinición

de las estructuras, aparatos y técnicas de funcionamiento de la democracia, necesarios para la actualización de los principios de libertad e igualdad, garantismo jurídico, integridad electoral, posibilidad de alternancia y fortalecimiento institucional (Pasquino, 1999: 9 – 12).

Existe además, en la democracia, una dimensión ética, ya que su propósito no es solamente el de posibilitar el acceso al poder a los individuos que deseen formar parte de la conducción de la sociedad, sino el de formar mejores ciudadanos y el fortalecimiento de las instituciones para que estén libres de presiones derivadas de poderes fácticos. De ahí que converjan consideraciones éticas e institucionales; es necesaria la autonomía de la política y que se mantenga fuera de la esfera del poder económico; aunque se han logrado separar estos espacios de manera formalmente definida en los ordenamientos constitucionales y legales, no deja de ser necesario llevar a cabo acciones para redefinirlos y lograr la sana distancia necesaria para el fortalecimiento democrático de las instituciones y los procesos electorales, sobre todo cuando se acentúan las tentativas de los poderes económicos de influir en la esfera de la política.

En México, con el reconocimiento de los derechos humanos en el artículo 1º de la Constitución General de la República, y las garantías enunciadas para su disfrute, promoción, respeto y protección, se actualiza formalmente el primer principio esencial sustento de la democracia, que es el de la libertad, correlativo con la conceptualización de la democracia contenida en el artículo 3º que la define “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”; siendo destacable en esta definición de democracia su carácter de ser una “estructura jurídica” que significa que los aspectos político y social están sujetos al imperio de la ley, que es el segundo principio esencial y que se actualiza con lo dispuesto en los artículos 103, 105, 107, 133 constitucionales, entre otros, que garantizan el reconocimiento y la debida regulación de las esferas de lo no decidible y de lo que no puede no decidirse, protegidas ambas esferas por el principio de supremacía constitucional y los mecanismos de defensa de la Constitución, con lo cual el modelo democrático mexicano se aproxima al modelo de democracia sustancial. Lo anterior conforma mecanismos de funcionamiento de nuestra democracia, que responden a su carácter exigente cuya dinámica abona a su desarrollo,

innovación y perfeccionamiento.

Así, el desarrollo de la función electoral y de los procesos electorales está sujeto a la aplicación de normas, directrices políticas y principios de carácter constitucional, cuya observancia irrestricta legitima el acceso al ejercicio del poder público. Dos de los principios constitucionales que rigen el desarrollo de los procesos electorales que se destacan en esta propuesta son los de equidad y de imparcialidad, los cuales aplican en diversas vertientes durante tales procesos. En la presente propuesta, me referiré al acotamiento que tales principios imponen al uso de la propaganda gubernamental.

De acuerdo con Donald Dworkin los principios son pautas que deben observarse porque son una exigencia de la justicia, la equidad o cualquier otro aspecto de la moral (Dworkin, 2002: 72). “algunos principios –dice— son obligatorios como derecho y han de ser tenidos en cuenta por los jueces y juristas que toman decisiones de obligatoriedad jurídica” (Dworkin, 2002: 81). A partir de esta concepción se hace el estudio de los principios de equidad y de imparcialidad en materia electoral.

2. Aproximación al principio de equidad¹

El concepto equidad está estrechamente vinculado al de justicia por lo que, es necesario aproximarse primeramente a la noción de justicia. Francisco Larroyo considera que el valor ético-social por excelencia es la justicia, al conceptuarla en los siguientes términos:

El valor ético-social por excelencia es la justicia, frente a él, falla todo intento de fundar una filosofía moral individualista. La justicia como virtud ética fundamental, es impensable, en rigor, sin la noción de una comunidad de hombres. Ya su sentido originario lo muestra a las claras. La justicia es la tendencia opuesta al brutal egoísmo del particular. El egoísta exige todo para él, poco le importan los demás; la justicia, al contrario, proclama: 'no todo para mí, sino lo mismo para mí y los otros'. Rasgo esencial en ella es, por lo tanto, la idea de igualdad: igual derecho e igual deber con los otros, tanto frente al particular, como frente a la comunidad (Larroyo, 1976: 233)

La palabra justicia deriva del vocablo latino *justus*, que significa “la conformidad al derecho”, tal vocablo a su vez deriva del latín *jus* que significa “derecho”; de ambas raíces etimológicas se infiere que la justicia es una calidad jurídica, aun cuando no se le estime como un elemento esencial de la definición del derecho.

¹ Destaco los puntos principales de la propuesta conceptual expuesta en el ensayo de mi autoría titulado *La equidad en la contienda electoral. Ensayo de interpretación de disposiciones relacionadas con la equidad, contenidas en el Código Electoral para el Estado de Durango.*

En la conciencia humana se da espontáneamente un sentimiento de justicia, hay un anhelo de alcanzar ese ideal. Pero para alcanzar ese ideal, es necesario objetivarlo, conocerlo en su esencia. La objetivación del ideal de justicia parte del sentimiento o de la noción que se tiene de ella; este sentimiento o noción induce a considerar lo que es justo y lo que es injusto de acuerdo con el sistema de valores que aplica una sociedad determinada; un valor inseparable de la justicia es la igualdad, lo que significa que en cada acto de justicia está presente la conciencia de la dignidad del otro; el individuo que actúa pensando que su actitud es la merecida por el otro, actúa con justicia.

En la complejidad de las relaciones humanas, igualdad y justicia son condiciones para la existencia de la sociedad, y siendo todos sus miembros responsables de su destino, corresponde a cada uno la realización de la justicia, en la actividad diaria. Justicia es armonía, es la distribución de los derechos y deberes de los miembros de la comunidad según su función.

En su relación con la justicia, la equidad se ha caracterizado como una calidad jurídica que juega un papel de primera importancia en la aplicación del derecho. La palabra equidad deriva del latín *aequitas*, cuyo sentido se corresponde con “lo verdadero”, “lo exacto”, “lo justo”; éste a su vez deriva de *aequus* que significa “igual”, “justo”; atendiendo a su raíz etimológica, la noción se vuelve incierta y equívoca, por lo que también se le concibe como justicia natural por oposición a la legal. De igual modo atendiendo al criterio de igualdad, la equidad es sinónimo de determinada actitud a la hora de regir las relaciones entre las personas.

Se le concibe como uno de los principios generales del derecho y en nuestro sistema de derecho se le asigna un papel de integración del derecho para llenar las lagunas de éste, es decir, es el principio corrector de insuficiencias, al tiempo que también se le tiene como principio de interpretación.

Tradicionalmente se concibe la equidad como el principio que flexibiliza la aplicación de la ley en la norma individualizada. Por eso desde Aristóteles, equidad es igual a justicia, pero concebida como el principio que permite obtener la aplicación de la justicia donde la ley no alcanza este propósito; de acuerdo con esta idea, lo justo y lo equitativo son lo mismo, pero aún es mejor lo equitativo que es un enderezamiento de lo justo legal, por eso lo

equitativo es mejor que lo justo legal, pero no mejor que lo justo absoluto (Aristóteles, 1973: 61)

Según Friedmann, la equidad tiene dos funciones: 1. Corregir las insuficiencias y la rigidez del derecho civil o del derecho común y 2. Funciona como principio de interpretación.

De acuerdo con la segunda función, la equidad:

[. . .] es un principio de interpretación esencial y difundidísimo en las codificaciones contemporáneas y en los sistemas de derecho consuetudinario. La referencia a la equidad en los textos legales suele encontrarse en dos formas, la primera es una referencia expresa, la segunda es sobreentendida, tácita. La primera forma no requiere por supuesto de mayores análisis ni comentarios, en cuanto a la segunda, con frecuencia no se nos presenta en forma evidente y en muchos casos, sólo es posible ver su presencia mediante el análisis cuidadoso que hace el jurista de las múltiples relaciones que se presentan en un sistema jurídico dado, en estos casos, la equidad pasa desapercibida para el no versado en la materia (Citado por Azúa, 1986: 162 y 163).

Lo expuesto sobre el concepto de equidad resume la idea surgida en la antigüedad clásica y las distintas fórmulas que han sido aplicadas en las diversas épocas de la historia de la humanidad que permitieron dar a la equidad perfiles y aplicaciones diversas, que aún en nuestro tiempo tienen plena validez.

Con el surgimiento del reclamo por la equidad, por parte de los partidos políticos, para lograr un tratamiento igual en la ley y condiciones de igualdad en las contiendas electorales, estamos frente a una nueva misión de la equidad, cuya encomienda es la de compensar las desventajas contingentes en que se encuentran algunos partidos políticos en dirección a la igualdad con aquéllos que han logrado acceder en diferentes formas y estadios a la integración de la representación estatal.

Apoyada en el principio señalado, la equidad en materia electoral adquiere un sentido de beneficio a favor de los partidos políticos que se encuentran en desventaja contingente (contingente porque esta desventaja puede ser superada en la medida en que su acción y oferta políticas impacten en el cuerpo electoral y obtengan de éste la confianza para contribuir a la integración de la representación popular y acceder al ejercicio del poder público), pues con este propósito, la ley electoral concede a los partidos políticos una serie de prerrogativas que les otorga formalmente un status de igualdad con sus contrincantes y que les permite actuar en los procesos electorales en igualdad de condiciones en la integración de los órganos electorales y con las mismas facultades de acción política. (Quiñones, 2002: 15 – 38).

El partido político del que ha emanado el gobernante puede tener ventaja a su favor al momento de iniciar el proceso sucesorio; una ventaja sobre los demás partidos políticos que deriva, primero, del ejercicio del poder y en un segundo plano de un buen ejercicio en las funciones de gobierno, que le permitirá mantener las preferencias de la ciudadanía, igual que un ejercicio desatinado y corrupto le pondrá en desventaja ante la ciudadanía. En ambos casos, es necesario prevenir el uso indebido de los recursos públicos que están al alcance del gobernante y sus colaboradores, para obtener o mantener ventajas en la contienda electoral por la sucesión. En este caso, el principio de equidad opera como el criterio regulador de justicia natural e igualdad, entendida ésta como la condición para acceder a similares oportunidades en el desarrollo de la contienda electoral. Los límites establecidos para los servidores públicos, que les impiden tomar parte en la contienda electoral y el uso de recursos públicos en beneficio de un partido o candidato o su perjuicio, favorecen a todos por igual; tales límites son prohibiciones que tienen un sentido de equidad, pues busca igualar condiciones y oportunidades a todos los contendientes en un proceso electoral.

3. Aproximación al principio de imparcialidad

De acuerdo con el Diccionario del Español de la Real Academia Española, el concepto imparcialidad significa “Ausencia de inclinación en favor o en contra de una persona o cosa al obrar o al juzgar un asunto”. Como principio rector ético y jurídico, el principio de imparcialidad tutela los valores de rectitud e integridad, que se refieren a una forma de actuar con honestidad y con adhesión a los valores de la democracia imperantes y a los fines del derecho.

De lo anterior derivan dos aspectos de la imparcialidad:

1. Tiene que ver con la objetividad del juicio, sin prejuicios o distorsiones (ausencia de inclinación en favor o en contra), y
2. Se relaciona con el equilibrio cuando se confrontan intereses opuestos, significa la ausencia de favoritismo o de partidismo (al juzgar un asunto).

De donde pueden derivarse tres concepciones de imparcialidad en relación con la justicia:

1. La que se relaciona con la capacidad de deliberar bien;
2. La que significa la capacidad de realizar un buen juicio de justicia, y

3. La que consiste en una característica de la ley relativa a su justicia y sabiduría.

Considero que, desde el punto de vista del derecho electoral que establece a la imparcialidad como principio del ejercicio de la función electoral, aplica al caso la tercera de estas últimas tres concepciones y, atendiendo a la concepción dworkiana de los principios, es una característica de la ley que debe ser respetado en el ejercicio de la función electoral y de toda función pública.

Así pues, el principio de imparcialidad en materia electoral significa que, en el desarrollo de sus actividades, las autoridades electorales y todos los servidores públicos en los ámbitos de sus respectivas competencias, deben velar por el interés de la sociedad y por los valores de la democracia sometiendo a tales interés y valores cualquier interés personal o preferencia política, evitando en el ejercicio de sus funciones irregularidades, desviaciones o la inclinación partidista.

La imparcialidad como principio del ejercicio de la función electoral y de los procesos electorales, hace posible la realización de elecciones libres y auténticas, toda vez que su irrestricta aplicación evita que los ciudadanos se vean influidos o presionados por diversos agentes, entre los que se encuentran los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, al momento de ejercer su derecho a votar.

4. Regulación de la propaganda gubernamental. Límites y normas sancionadoras

Para los efectos de actualizar o materializar los principios de equidad e imparcialidad, rectores del proceso electoral, las disposiciones del artículo 134 constitucional, en concordancia con el artículo 41, fracción III, apartados C y D determinan con precisión el alcance de la propaganda gubernamental que debe ser institucional, por lo que prohíbe la promoción de intereses de partidos políticos, del gobierno y de los funcionarios o servidores públicos que tiene bajo su responsabilidad el manejo de recursos públicos.

En esta vertiente la actualización o materialización de los principios de equidad y de imparcialidad en materia electoral, controlan la actuación de los servidores públicos de los órganos de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, y de otros organismos que realizan funciones de Estado, y apoyan los controles jurídicos para evitar y sancionar los actos que redunden en iniquidad en perjuicio de partidos políticos y sus candidatos y de

candidatos independientes. La materialización, protección y garantía de los principios de equidad y de imparcialidad se actualizan con lo dispuesto por los artículos 41. Fracción III, apartados C y D y 134 en sus párrafos séptimo, octavo y noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos contenidos considero que es necesario referir aquí para una mejor comprensión de la función de ambos principios, pues en las disposiciones citadas se establecen pautas sobre el uso de la propaganda gubernamental y para la protección y garantías de los principios de equidad e imparcialidad e impedir su contravención y/o desacato.

El artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución, dispone:

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

En concordancia con la anterior disposición, el artículo 134 constitucional, por su parte, se refiere fundamentalmente a la suspensión del empleo de propaganda gubernamental durante los procesos electorales y a la obligación de los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad en la competencia entre partidos, en los términos de los párrafos siete, ocho y nueve que son del tenor siguiente:

Los servidores públicos 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.

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.

De lo establecido en las normas constitucionales antes transcritas, se fijan las siguientes pautas en conformidad con los principios de equidad e imparcialidad:

- a) La suspensión de la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental de los tres niveles de gobierno y cualquier otro ente público; con lo cual se busca evitar la promoción de la mejora de los servicios públicos y de los programas sociales realizados por los entes gubernamentales con el propósito de influir en el ánimo de ciudadanas y ciudadanos en favor de los candidatos del partido gobernante;
- b) Las excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia; lo que significa que solamente el Instituto Nacional Electoral, los organismos públicos electorales de las entidades federativas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Tribunales estatales electorales, podrán seguir informando y promocionando la participación ciudadana en las elecciones y, por otra parte, sólo los Poderes Ejecutivos federal y estatales, por ser de su competencia, podrán difundir información relativa a servicios educativos, de salud y de protección civil en casos de emergencia;
- c) La obligación de los servidores públicos de los entes gubernamentales referidos en el anterior inciso a), de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad; lo cual significa que la aplicación de recursos públicos para mejoras materiales y servicios sociales no deberán estar condicionados a que los ciudadanos y ciudadanas apoyen o no a determinado partido político o candidato o a que emitan su voto a favor de cierto partido político o candidato;
- d) Con la aplicación de tales recursos no debe vulnerarse la equidad de la competencia entre los partidos políticos; la actualización de esta pauta es una derivación de la debida atención a la anterior, en virtud de que la equidad exige imparcialidad;
- e) La propaganda gubernamental que se difunda bajo cualquier modalidad de comunicación social deberá tener carácter institucional y solamente fines

informativos, educativos o de orientación social; esto significa que la propaganda gubernamental informará sobre las acciones y determinaciones del ente público, y de ninguna manera referirlas como acciones de los servidores públicos que prestan servicio a tales entes y, por otra parte el propósito de la propaganda gubernamental se puntualiza por la necesidad de informar sobre cuestiones educativas y de transmitir orientaciones de carácter social;

- f) En dicha propaganda no se incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público; esta es una pauta que deriva del ordenamiento de que la propaganda gubernamental debe tener carácter institucional.

El último párrafo transcrito del artículo 134 constitucional, se relaciona estrechamente con el Apartado D de la fracción III del referido artículo 41 constitucional que ordena:

El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

En relación con esta disposición de la norma constitucional, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el Libro Octavo, titulado “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, artículo 442, apartado 1, inciso f, señala como sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales, entre otros, a “Las autoridades o los servidores públicos de cualquier de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público”.

Las infracciones en las que incurrir las autoridades o servidores públicos enunciados se encuentran especificadas en el artículo 449 de la referida ley, y son las siguientes:

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

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

Puede advertirse en esta norma que las infracciones previstas en los incisos b), c), d) y e), se refieren específicamente al uso de la propaganda gubernamental y de programas sociales en contravención a lo dispuesto en los artículos 41, apartados C y D y en el artículo 134, párrafos séptimo, octavo y noveno de la Constitución General de la República.

Sin embargo, en relación con la comisión de las infracciones previstas en el señalado artículo 449, no se establece en la Ley electoral la sanción que deba corresponderle a cada conducta infractora, sino que de acuerdo con el artículo 457, el expediente que se integre deberá ser remitido al superior jerárquico de la autoridad o servidor público infractores, para que aquél proceda en los términos de la ley que resulte aplicable, debiendo comunicar al Instituto las medidas adoptadas, y si la autoridad o servidor público no tuviese superior jerárquico, el requerimiento será turnado a la Auditoría Superior de la Federación o su equivalente en la entidad federativa que corresponda, para los efectos señalados.

Filiberto Otero Salas destaca la conveniencia de diferenciar la actividad del Estado y la participación de la persona que se desempeña como titular de alguno de sus órganos; en relación con esto, dice:

El Estado al desplegar su actividad por conducto de actos de poder lo hace a través de personas físicas, ante tal situación operan la objetividad y subjetividad, si se incurre

en exceso de poder, es conveniente que los órganos de control se diseñen para operar con una doble sanción, la objetiva anulando el acto o norma y una subjetiva sancionando al sujeto, porque si el Estado tiene determinadas facultades y el titular del órgano está impedido para hacer mal uso, si lo hace, quien se excede aparentemente es el Estado, pero en sí, quien se extralimita es el sujeto mismo, por tal motivo, resulta evidente anular el acto y sancionar al sujeto, imputándosele el exceso al sujeto (Otero, 2008: 292).

Y más adelante explica que: “La vinculación entre subjetividad y objetividad operativa en un instrumento de control, lo hacen eficaz y por ende el sujeto no queda al margen del control tratándose de controles jurídicos”. Cabe precisar que, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales antes transcritas, el criterio seguido privilegia la subjetividad y se busca sancionar a los sujetos que actúan con la representación estatal, existiendo vinculación con el aspecto objetivo, lo que es resuelto fundamentalmente por la instancia jurisdiccional.

Por otra parte, para garantizar equidad en las condiciones de la competencia electoral, en la Ley General de Partidos Políticos, se establece las siguientes prohibiciones en el artículo 54, para entidades públicas:

1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:
 - a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;
 - b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;
 - c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal. . .

Igual prohibición se encuentra establecida en el artículo 401, incisos a), b) y c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los candidatos independientes:

1. No podrán realizar aportaciones o donativos en efectivo, metales y piedras preciosas o en especie por sí o por interpósita persona, a los aspirantes o Candidatos Independientes a cargos de elección popular, bajo ninguna circunstancia:
 - a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades, así como los ayuntamientos;

- b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, así como los del Distrito Federal;
- c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;

La vía para sustanciar las infracciones de los servidores públicos prevista en el artículo 449 de la ley electoral, es la del Procedimiento Especial Sancionador, de acuerdo con el artículo 470, inciso a), que previene:

Artículo 470. 1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- a) Violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución.

En relación con esta disposición, el artículo 474 bis de la LGIPE, establece el procedimiento para sancionar a los servidores públicos infractores, quienes finalmente serán sancionados en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas:

Artículo 474 bis LGIPE

(. . .)

5. Cuando las denuncias presentadas sean en contra de algún servidor o servidora pública, la Secretaría Ejecutiva dará vista de las actuaciones, así como de su resolución, a las autoridades competentes en materia de responsabilidades administrativas, para que en su caso apliquen las sanciones que correspondan en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales invocadas y transcritas, los principios de equidad y de imparcialidad son interdependientes, pues no se actualiza uno sin el otro; hay una determinación recíproca, pues la actualización del principio de imparcialidad garantiza equidad en el desempeño de la función electoral y en el desarrollo de la contienda electoral, en tanto que la actualización del principio de equidad es determinante para la exigencia de un desempeño imparcial de todos los servidores públicos, en otras palabras, imparcialidad garantiza equidad y equidad exige imparcialidad.

Esta interdependencia de los principios de equidad y de imparcialidad, a su vez es garante de los principios de certeza, legalidad, independencia y objetividad.

5. Consideración final

De lo expuesto en las páginas anteriores se deriva la dinámica exigente de la

democracia mexicana, pues al establecerse normativamente principios que regulan sus procesos (de la función electoral y de los procesos electorales) encamina el perfeccionamiento de sus mecanismos y técnicas de funcionamiento para impedir verse afectada por intereses y manipulaciones. Las acotaciones al uso de la propaganda gubernamental y al uso de los programas sociales y sus recursos, sustentadas en principios de equidad y de imparcialidad abonan al desarrollo de procesos electorales confiables y transparentes.

Y es que la propaganda o publicidad gubernamental en tiempo de campañas electorales, al resaltar la obra de gobierno, puede inclinar o alentar en ciudadanas y ciudadanos la predisposición hacia el partido del cual ha emanado el gobierno en turno; esto significaría el aprovechamiento de los medios de comunicación para ejercer influencia a favor del partido político que llevó al gobernante al poder o de sus candidatos; en este caso, el vínculo entre la propaganda oficial y la campaña electoral resulta evidente.

. En relación con este tema, Ernesto Villanueva señala que:

La publicidad oficial realizada durante la campaña electoral es una materia vinculada con el régimen electoral. El debate sobre la legalidad de la publicidad oficial se fundamenta en el carácter prescindible de estas campañas para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos. Es innegable que toda campaña de publicidad oficial, como en general toda la actuación administrativa, debe estar orientada a la consecución del interés general, lo cual excluiría la promoción de valores o intereses particulares y partidistas (Villanueva, 2009: 69).

Las disposiciones de los artículos 41 apartados C y D y 134 párrafos séptimo, octavo y noveno constitucionales, determinan con precisión el alcance que debe tener la propaganda gubernamental, misma que debe ser institucional, por lo que prohíbe la promoción de intereses de partidos políticos, del gobierno y de los funcionarios o servidores públicos que tiene bajo su responsabilidad el manejo de recursos públicos con el fin de no lesionar los principios de equidad y de imparcialidad.

Fuentes de consulta:

- Aristóteles (1973). *Ética nicomaquea*. México: Porrúa.
- Azúa Reyes, Sergio T. (1986). *Los principios generales del derecho*, México, Porrúa.
- Dworkin, Ronald (2002). *Los derechos en serio*, Barcelona: Editorial Ariel.
- Ferrajoli, Luigi (2010). *Democracia y garantismo*, Madrid, Editorial Trotta.
- Larroyo, Francisco (1976). *Los principios de la ética social*. México, Porrúa.
- Otero Salas, Filiberto (2008). *Los instrumentos de control político y jurisdiccional en el Estado constitucional. Antecedentes, actualidad y perspectivas*. México, Porrúa.
- Pasquino, Gianfranco (1999). *La democracia exigente*. Colección popular núm. 545, México: Fondo de Cultura Económica.
- Quiñones Tinoco, Carlos Sergio (2002). *La equidad en la contienda electoral*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Rentería Díaz, Adrián (2017). “Constitución y democracia. Límites y vínculos”, en CONfines 3/6 agosto-diciembre 2007, pp. 11 – 26. <https://confines.tec.mx/index.php/confines/issue/view/6> Recuperado: 11/08/2023
- Villanueva, Ernesto (2009). *Publicidad oficial: transparencia y equidad*, México, Editorial Jus.
- .