

Imparcialidad de actores gubernamentales

Gabriel MENDOZA ELVIRA*

En virtud de la reforma en materia electoral de 2007, se adicionaron tres párrafos finales al artículo 134 constitucional para establecer: (1) la obligación de las personas servidoras públicas de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la contienda; (2) la obligación de que la propaganda gubernamental tenga carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, exclusivamente, y (3) la prohibición a incluir en ella nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública.

De igual forma, en el artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución federal se estableció la obligación de suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, con la única excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias relativas a servicios públicos y para la protección civil en casos de emergencia.

Es importante destacar que el legislador ha sido reacio a regular esos mandatos constitucionales. Por una parte, en lo que hace a la ley electoral, se limitó a reiterar lo que señala el citado artículo 41,¹ así como a regular

* Es licenciado en Derecho y Maestro en Derecho Administrativo y de la Regulación por el Instituto Tecnológico Autónoma de México. Fue director jurídico del Instituto Nacional Electoral. En la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ocupó roles como subsecretario general de Acuerdos y coordinador de Jurisprudencia. ORCID: 0009-0006-1596-4517.

¹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), artículo 209, párrafo 1, 2014, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>, equivalente al 2, párrafo 2, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), 2006, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_abro.pdf

la difusión de los informes anuales de labores o gestión de las personas servidoras públicas, como una excepción a la propaganda o promoción personalizada.²

Por su parte, la Ley General de Comunicación Social, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, se promulgó más de diez años después, la cual poco regula sobre el respeto del principio de equidad de las contiendas, pues se limita esencialmente a remitir y reiterar lo establecido en la Constitución y en la LGIPE.

En diciembre de 2022, como parte del denominado “Plan B”, se promulgó una importante reforma a la citada ley de comunicación social, que se estimaba regresiva y vaciaba de contenido al texto constitucional. Afortunadamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de todo el decreto, dadas las violaciones al procedimiento legislativo.

Es importante destacar que, incluso previo a esa reforma, la Sala Superior, al resolver diversos medios de impugnación, había ya emitido criterios fundamentales sobre la intervención de funcionarios públicos dentro de un proceso electivo y el impacto que dicha participación puede generar en el electorado. Destacan los juicios de revisión constitucional electoral relacionados con la nulidad de las elecciones de presidente municipal de Juárez, Chihuahua, y de gobernador de Colima.³ La emisión de criterios posteriores a la reforma es prolija.

Conforme con lo anterior, la posibilidad de que recursos públicos influyan en la contienda pasa por muchos aspectos, más allá del aspecto meramente financiero o presupuestal. Esto es, no sólo destinar dinero a las campañas electorales está prohibido. La forma en que se pueden destinar recursos públicos incluye recursos materiales y humanos. La experiencia reciente incluso señala que a través de satisfacer el derecho a la información de la ciudadanía es posible influir en la contienda. Basta recordar que

² LGIPE, *op. cit.*, artículo 242, párrafo 5, equivalente al 228, párrafo 5, del abrogado COFIPE, *op. cit.*

³ Véanse las sentencias Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), SUP-JRC-196/2001, Actor: Partido Acción Nacional, Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, 08 de octubre de 2001; y TEPJF, SUP-JRC-221/2003, SUP-JRC-222/2003, SUP-JRC-223/2003, SUP-JRC-232/2003 Y SUP-JRC-233/2003, acumulados. Actor: Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido de la Revolución Institucional, Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima, 29 de octubre de 2003.

el Tribunal Electoral ha determinado que el presidente de la República ha violado el artículo 134 constitucional en sus conferencias de prensa en más de treinta ocasiones.

Establecido lo anterior, parece irreductible mantener las prohibiciones que hoy en día se establecen en la Constitución y en las leyes. Esto es, las relativas a difundir propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas hasta el día de la jornada electoral, comprar o adquirir tiempos en radio y televisión con fines electorales, utilización de todo tipo de recursos públicos con fines electorales, difusión de propaganda gubernamental con promoción personalizada, y utilizar programas sociales con fines electorales.

La evolución de nuestro sistema jurídico electoral ha dado pasos decisivos para lograr elecciones libres y auténticas, donde el principio de equidad en la contienda es fundamental. En la mayoría de los países el uso de recursos públicos, por distintas vías, para influir en la conducta del electorado encuentra en cada elección estrategias más sofisticadas, y la impunidad sigue presente no obstante las previsiones jurídicas e institucionales que suelen adoptarse. México no ha sido la excepción. Se han adoptado prácticas que lesionan la equidad en la contienda, siendo el talón de Aquiles de las democracias.⁴ Basta analizar el cúmulo de criterios que han emitido la Sala Regional Especializada y la Sala Superior en la materia, para darse cuenta de lo complicado y casuístico que se ha vuelto el tema.

En ese sentido, más allá de eliminar las prohibiciones, me parece que lo obligado en nuestro país, dados los constantes intentos de violar o cometer fraudes a la ley, es necesario fortalecer las restricciones para que servidores públicos intervengan en las contiendas mediante el uso de los recursos estatales.

Uno de los grandes problemas que ha enfrentado nuestro sistema sancionador con respecto a estas restricciones es la imposibilidad real de imponer sanciones que desincentiven la comisión de las conductas ilegales por parte de personas servidoras públicas. La LGIPE, con relación a las infracciones cometidas por autoridades, establece que debe darse vista al

⁴ Zovatto, Daniel y Ávila Ortiz, Raúl, “México, principio de equidad y nuevas reglas de la contienda electoral”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudio sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, p. 852.

superior jerárquico, para que presente la queja a la autoridad competente. Es decir, la sanción no se impone en el ámbito electoral, sino que se traslada al ámbito del régimen de responsabilidades administrativas, en donde, además, los titulares de Ejecutivos federales o integrantes del Legislativo no tienen superior jerárquico, de manera que las infracciones en los hechos no reciben sanción alguna. Esto es, la experiencia muestra que el modelo es ineficaz. Por ello, deben replantearse para que sea la autoridad electoral la que pueda imponer sanciones que en realidad resulten inhibitorias de estas conductas, las cuales se podrían equiparar a las que en materia de responsabilidades de las personas servidoras públicas se pueden imponer, que van desde una amonestación privada hasta la inhabilitación para ejercer un encargo público por diez años.

De igual manera, valdría la pena revisar y regular el ejercicio de la libertad de expresión y de información de las personas servidoras públicas, frente a los límites constitucionales, para precisar y dejar en claro dónde empieza ese derecho fundamental y dónde termina, con especial cuidado y énfasis en conferencias, eventos y entrevistas (a propósito de lo que ha ocurrido estos últimos años con las llamadas “mañaneras”).

Si bien se entiende que existe un ámbito casuístico importante y la línea divisoria entre lo que se ha denominado la libertad de expresión de las personas servidoras públicas y la obligación de satisfacer el derecho a la información de la ciudadanía, lo cierto es que existen límites claros al primero y pueden regularse bien la forma en que se cumple con lo segundo.

Por ejemplo, así como se establecen límites a la difusión de lo que se ha denominado la propaganda gubernamental en el periodo de campañas electorales, también podrían establecerse límites a otros mecanismos de comunicación social de los gobiernos, como son las conferencias de prensa, eventos y entrevistas.

No se trata de frenar la actividad gubernamental ni de restringir el derecho de información de la ciudadanía y la obligación de rendición de cuentas; lo que debe realizarse es establecer mecanismos idóneos claramente previstos para que ello no tenga un impacto en la contienda electoral.

De igual forma, es importante dotar a la autoridad investigadora de mayores herramientas para hacer válidas sus facultades, de manera que las personas o autoridades que deben proveerle de información cumplan con

esa obligación; esto es, debe tener medidas de apremio a su alcance, que sean suficientes para hacer cumplir sus determinaciones y poder acceder a la información, pues la experiencia ha demostrado que, principalmente las autoridades, no atienden los requerimientos cuando esa información puede ser adversa a los actores o partidos políticos que les son afines.