

# GUÍA FRENTE AL PROCESO ELECTORAL

*2017-2018*

# ÍNDICE

## I. ANTECEDENTES

## II. DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

- II.1. ¿Quiénes son servidores públicos en el Estado de Guanajuato?
- II.2. ¿Cuáles son los principios que rigen el actuar de los servidores públicos?
- II.3. ¿Cuál debe ser el actuar de los servidores públicos frente a los procesos electorales?
- II.4. ¿Puedo acudir y participar en mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos, siendo servidor público?

## III. PROCESO ELECTORAL

- III.1. ¿Qué es un proceso electoral?
- III.2. ¿En cuántas etapas se divide un proceso electoral?
- III.3. ¿Cuáles son los períodos relevantes del proceso electoral que debemos conocer?
- III.4. ¿Cuáles son los principios rectores de la función electoral?
- III.5. ¿Qué es el voto?

## IV. USO DE RECURSOS PÚBLICOS

- IV.1. ¿Qué principios rigen en la aplicación de los recursos públicos?
- IV.2. ¿Cuáles son mis obligaciones como funcionario en el uso de los recursos públicos?

## V. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL

- V.1. ¿Qué es la propaganda gubernamental?
- V.2. ¿Cuáles son las características que debe contener la propaganda gubernamental?
- V.3. ¿Cuáles son los límites en la difusión de la propaganda gubernamental durante el proceso electoral?
- V.4. ¿Cuáles son las excepciones cuya difusión está permitida constitucionalmente desde el inicio de la campaña hasta la jornada comicial?
- V.5. ¿Se debe suspender la difusión de la propaganda gubernamental en los portales de internet de instituciones de gobierno?

## **VI. PROGRAMAS SOCIALES**

- VI.1. ¿Qué es un programa social?
- VI.2. ¿Cuáles son las reglas que aplican en cuanto a la entrega de bienes, servicios y recursos de los programas sociales durante las campañas electorales y hasta la jornada comicial?
- VI.3. ¿Qué pasa si se ejecuta un programa social durante la campaña electoral hasta que la jornada comicial, sin que estén publicadas sus reglas de operación?
- VI.4. ¿Durante el período de campaña electoral hasta la jornada comicial se debe suspender la entrega de bienes, servicios y recursos de los programas sociales?
- VI.5. ¿Qué se debe observar en la entrega de bienes, servicios y recursos de los programas sociales durante el período de campaña electoral hasta la jornada comicial?

## **VII. INFRACCIONES Y SANCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

- VII.1. En materia electoral
- VII.2. En materia administrativa
- VII.3. En materia penal
- VII.4. En materia laboral

# I. ANTECEDENTES

La Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas es la dependencia encargada de llevar a cabo y evaluar el control interno de las dependencias y entidades, promoviendo la participación ciudadana en dichas funciones, así como de la prevención de conductas constitutivas de responsabilidad administrativa, y en su caso, la aplicación del derecho disciplinario.

Dentro de sus atribuciones se encuentra entre otras las siguientes:

En materia de derecho disciplinario:

- Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la Administración Pública Estatal que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como substanciar los procedimientos conforme a lo establecido en Ley de Responsabilidades aplicable por sí, o por conducto de los órganos internos de control que correspondan a cada área de la Administración Pública Estatal.
- Establecer mecanismos internos para la Administración Pública Estatal que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas.

En materia de vinculación ciudadana:

- Difundir los valores que deben distinguir a los servidores públicos en su función, y fomentar su conducta ética.
- Fomentar la cultura de la denuncia respecto de los actos indebidos de los servidores públicos.
- Recibir y dar seguimiento a las sugerencias, quejas y denuncias de la población, con respecto a la actuación de los servidores públicos.

En materia de prevención:

- Prevenir actos de corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de la función pública.
- Establecer políticas y estrategias de prevención y disuasión de conductas ilícitas en materia de administración pública.

Con la finalidad de cumplir con el objetivo PE-VI.8 Gobierno honesto y transparente, de la Actualización 2016-2018 del Programa de Gobierno, que prevé el compromiso de «Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas involucrando la participación corresponsable de la sociedad»; así como los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, integridad, imparcialidad y eficiencia que como servidores públicos debemos observar en el desempeño de nuestros empleos, cargos o comisiones;

resulta fundamental conocer los derechos y obligaciones que poseemos dado el encargo que se nos ha conferido.

Lo anterior motiva la expedición de la presente Guía frente a los Procesos Electorales, con la cual la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas se une a los esfuerzos de las instancias locales y federales para que nuestras elecciones den ejemplo de un ejercicio democrático y transparente.

Este documento aborda los temas que se consideran más importantes en la materia, además prevé, a modo de ejemplo, algunas conductas que pueden constituir responsabilidades y propone medidas de control para evitarlas.

Contempla asimismo las disposiciones relativas en materia de propaganda gubernamental y el uso de recursos públicos, enfatizando la cultura de la denuncia como medio para inhibir conductas contrarias a nuestro deber como funcionarios.

El propósito es que esta Guía sea una herramienta de consulta para que los servidores públicos se desarrollen en el marco de la legalidad e imparcialidad.

Es por ello, que ponemos a su disposición la siguiente información:

## **GUÍA FRENTE AL PROCESO ELECTORAL 2017 - 2018**

Como es de su conocimiento, el 8 de septiembre de 2017 inició el proceso electoral 2017-2018, con la instalación del Consejo General del Instituto Electoral para el Estado de Guanajuato, que tiene por objeto la renovación de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los integrantes de los ayuntamientos que conforman el estado. Que será concurrente con el que se lleve para el mismo efecto en el ámbito federal.

Por lo que es importante que conozcas los siguientes conceptos:

## II. DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

### II.1. ¿Quiénes son servidores públicos en el Estado de Guanajuato?

De acuerdo con el artículo 3, fracción XXIII, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato en correlación con el artículo 122 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, es servidor público cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la administración pública estatal, comprendiendo con ello a los trabajadores de base y de confianza, al personal contratado por honorarios que presta sus servicios al Estado, e incluso, a aquéllos que desempeñen un cargo honorífico.

Ante una conducta indebida, los servidores públicos somos sujetos de responsabilidad administrativa y cualquier otra que se pudiera generar.

### II.2. ¿Cuáles son los principios que rigen el actuar de los servidores públicos?

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 109, fracción III, establece los principios que debemos guardar los servidores públicos, los que son considerados de igual forma en el artículo 7 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, como son:

Disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.

### II.3. ¿Cuál debe ser el actuar de los servidores públicos frente a los procesos electorales?

Ejercer nuestro cargo sin aprovecharnos del mismo para influir en la preferencia de algún partido o candidato.

Resulta importante precisar que el ser servidor público no menoscaba los derechos políticos que tenemos como ciudadanos, siempre y cuando éstos se ejerzan de manera independiente, siendo los siguientes:

- Votar libremente por el partido o candidato de nuestra preferencia.
- Ser votado para cualquier cargo de elección popular, cumpliendo con los requisitos legales.
- Asociarnos libremente para participar en la vida política del país.

Asimismo, todos los servidores públicos tenemos que cumplir las obligaciones que cualquier ciudadano tendría frente a procesos electorales:

- Votar en las elecciones populares.
- Desempeñar los cargos de elección popular para los que sean electos.
- Desempeñar gratuitamente las funciones electorales para las que hayan sido designados.

#### **II.4. ¿Puedo acudir y participar en mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos de carácter político, siendo servidor público?**

Conforme a la jurisprudencia 14/2012 y la tesis L/2015 emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los servidores públicos sólo pueden participar en ese tipo de actos, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles y en los que les corresponda ejercer el derecho constitucional a un día de descanso.

Sirve de sustento a lo anterior, los siguientes criterios bajo los rubros y textos siguientes:

**«ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.** De conformidad con lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad, encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en la contienda electiva, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de un candidato o un partido político. En este sentido, cuando se encuentren jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, sólo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles y en los que les corresponda ejercer el derecho constitucional a un día de descanso por haber laborado durante seis días, conforme con lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.»

**«ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY.-** De la interpretación sistemática de los artículos 1º, 6º, 35, 41 y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige la prohibición a los servidores del Estado de desviar recursos públicos para favorecer a determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección popular. En este contexto, la sola asistencia en días inhábiles de los servidores públicos a eventos de proselitismo político para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato, no está incluida en la restricción citada, en tanto que tal conducta, por sí misma, no implica el uso indebido de recursos del Estado; en consecuencia, se reconoce que la asistencia a esta clase de actos, se realiza en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política de los ciudadanos, las cuales no pueden ser restringidas por el sólo hecho de desempeñar un cargo público, por tratarse de derechos fundamentales que sólo pueden limitarse en los casos previstos en el propio orden constitucional y legal. »

## III. PROCESO ELECTORAL

### III.1. ¿Qué es un proceso electoral?

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 207), la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (artículo 173), lo define como el conjunto de actos ordenados y realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal.

### III.2. ¿En cuántas etapas se divide un proceso electoral?

#### 1. Preparación de la elección.

Se inició con la primera sesión que el Consejo General celebró el 8 de septiembre de 2017.

#### 2. Jornada electoral.

Iniciará a las 8:00 horas del domingo primero de julio de 2018 y concluirá con la clausura de la casilla y la publicación de los resultados electorales en su exterior.

#### 3. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.

Inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los consejos municipales y distritales, y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos electorales, o las resoluciones que, en su caso, emitan en última instancia las autoridades jurisdiccionales electorales.

#### 4. Dictamen y declaraciones de validez de la elección.

Se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto en contra de la elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar el Congreso del Estado, el dictamen que contenga el cómputo final, la declaratoria de validez de la elección y de Gobernador electo, que remitió el Instituto Estatal.



### III.3. ¿Cuáles son los periodos relevantes del proceso electoral que debemos conocer?

#### **Campaña electoral:**

- Para Gobernador del 30 de marzo al 27 de junio de 2018.
- Para Ayuntamientos del 29 de abril al 27 de junio de 2018.
- Para Diputados por el Principio de Mayoría Relativa y Representación proporcional del 14 de mayo al 27 de junio de 2018.

**Periodo de veda:** Del 28 al 30 de junio de 2018, comprende los tres días previos al de la elección, que corresponde al lapso que tiene el ciudadano para reflexionar el sentido de su voto.

#### **Jornada comicial:**

- Domingo primero de julio de 2018.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

**Artículo 242. 1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.**

**2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.**

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato

**Artículo 195. La campaña electoral, para los efectos de esta Ley, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados, para la obtención del voto.**

**Se entienden por actos de campaña, las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.**

**Jornada electoral: Es el día "D", cuando los ciudadanos con derecho acudirán a las casillas a emitir su voto en favor del partido o candidato de su preferencia.**

### III.4. ¿Cuáles son los principios rectores de la función electoral?

En términos del artículo 41, fracción V, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los principios rectores de la función electoral son: la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

### III.5. ¿Qué es el voto?

El voto es la expresión de una preferencia ante una opción. Tiene características tendentes a proteger los procesos electorales.

Nadie puede inducirnos a emitir nuestro voto en determinado sentido. De igual manera no es legal tratar de obligar a algún subordinado a votar por un determinado partido político o candidato, ni condicionar una relación laboral a cambio de aquél.

Características del voto:

- **Universal:** Todos, conforme a nuestra Constitución, tenemos el carácter de ciudadanos, por lo tanto, tenemos derecho a votar en las elecciones populares.
- **Libre:** Nuestro voto debe ser emitido sin coacción, sin presiones y por el candidato o partido de nuestra preferencia.
- **Secreto:** Tenemos derecho a votar sin ser observados y no estamos obligados a revelar a nadie el sentido de nuestro voto.
- **Directo:** La elección la hacen los ciudadanos, sin intermediarios de ninguna clase.
- **Personal:** El ejercicio del voto debemos hacerlo personalmente.
- **Intransferible:** Votar es un acto en el que nunca nadie nos podrá sustituir ni representar.

## IV. USO DE RECURSOS PÚBLICOS

### IV.1. ¿Qué principios rigen en la aplicación de los recursos públicos?

Conforme al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus párrafos primero y séptimo se establece:

*«Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, (...)»*

*«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..»*

Del contenido de las anteriores porciones de dicho artículo se infiere que su razón legal, es tutelar los principios de imparcialidad y transparencia en la aplicación de los recursos públicos.

Impone a los servidores públicos la obligación en todo tiempo de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin beneficiar o afectar a algún partido político o candidato.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral Expediente: SUP-JRC-273/2010 y acumulados, entre otros, ha señalado:

*«La disposición constitucional en comento, no tiene por objeto impedir que los funcionarios públicos dejen de llevar a cabo los actos que por su propia naturaleza deben efectuar como servidores públicos en los tres órdenes de gobierno, y menos prohibir, que dejen de participar activamente en la entrega de bienes y servicios a los gobernados en la demarcación territorial que corresponda, ya que ello podría atentar contra el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población.*

*La función pública no puede paralizarse por ser primordial en el desarrollo de un país, en razón de ser prioritaria en relación con los fines particulares de quienes integran los órganos de gobierno; de esta forma, no debe verse alterada la posibilidad de una mejor realización de las tareas que confía la Constitución y la ley a los servidores públicos en beneficio de la sociedad, sólo que debe cuidarse o tenerse presente, que con ese actuar no contravengan disposiciones de orden público, ya que la esencia de la prohibición constitucional y legal, radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los funcionarios aprovechen la posición en que se encuentran para que de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral, porque ello sería un atentado directo a los principios y valores que rigen los procesos electorales, básicamente los de equidad e igualdad que se tratan de proteger con estas normas.*

*En efecto, conforme con el precepto constitucional en comento se debe procurar siempre que las contiendas electorales se rijan al amparo y respeto del principio de equidad, para que se pueda desarrollar una contienda justa, en la que los participantes actúen en igualdad de circunstancias, según su propia fuerza electoral, sin que haya injerencia o intervención de fuerzas externas que opaquen o dañen el proceso electoral, como sería la intervención de la delincuencia organizada, de la banca en desarrollo, o bien, del propio Gobierno del Estado.*

*Es importante precisar que el principio de imparcialidad previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional está regulado a manera de una obligación y su correlativa prohibición a cargo de los servidores públicos de cualquier orden de gobierno. La obligación consiste en el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos; la prohibición consiste en que la aplicación de dichos recursos no influya en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.*

[.....]

*De lo señalado, resulta claro que el principio de imparcialidad consagrado en dichas disposiciones constitucionales es significativo en materia electoral porque pretende propiciar una competencia equitativa entre los partidos políticos. Por tanto, cualquier alteración a dicha equidad constituye una violación al principio en estudio.*

*En particular, se viola el principio de imparcialidad en materia electoral a que se refieren las normas descritas cuando cualquier servidor público aplica los recursos públicos que están bajo su responsabilidad de manera tal que afecte la equidad en la contienda entre partidos políticos. Es decir, no toda aplicación de recursos públicos vulnera el principio de imparcialidad, sino sólo aquella que tiene como efecto influir en la competencia político-electoral.*

*Sería absurdo considerar que cualquier aplicación de recursos públicos durante procesos electorales es, por sí mismo, violatorio del principio de imparcialidad, pues esto implicaría que durante los procesos electorales federales o locales se suspendiera toda actividad de Gobierno.*

[.....]

*En este contexto, debe decirse que, en la especie, lo que se trata de inhibir es toda conducta que en razón del cargo que se desempeñe, pueda derivar en un uso indebido de recursos públicos durante los procesos electivos, que se utilicen programas de gobierno para inducir el voto ciudadano, es decir, que se ejerza un poder material y jurídico ostensible frente a todos los gobernados de determinada localidad, para que eventualmente, en su calidad de electores, voten a favor de determinado candidato o partido político, tergiversándose los recursos del Estado en beneficio propio; empero, como se apuntó, esa prohibición no puede llevarse al extremo de que los servidores públicos se sustraigan de cumplir con las atribuciones que les han sido encomendadas, entre ellas, participar en los eventos en que se haga entrega de bienes y servicios a la colectividad, ya que la prohibición sólo tiene por objeto, se reitera, impedir que los servidores públicos o representantes populares que pretendan ocupar un cargo, aprovechen algunas de las ventajas que les reporta el cargo que desempeñan, tales como el uso de recursos públicos o condicionamiento de programas sociales, y que a la postre pudieran traducirse en sufragios, mas no que se abstengan de aparecer en público ante quienes los eligió para ocupar ese cargo público.*

Sirve de sustento a lo anterior, las tesis de jurisprudencia y relevantes, que se transcriben a continuación.

**SERVIDORES PÚBLICOS, SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.**

*De la interpretación sistemática de los artículos 41, bases II y V, párrafo segundo, y 134, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se colige que, a fin de respetar los principios de imparcialidad en la disposición de recursos públicos y el de equidad en la contienda, que rigen los procesos comiciales, se establece la prohibición a los servidores públicos de desviar recursos que están bajo su responsabilidad, para su promoción, explícita o implícita, con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía con propósitos electorales. Con los referidos mandatos no se pretende limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas, tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones; en ese contexto, la intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulnera los referidos principios, si no difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-69/2009. Actor: Fernando Moreno Flores. Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral. 1 de mayo de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Constancio Carrasco Daza. Secretario: Antonio Rico Ibarra.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-106/2009. Actor: Alejandro Mora Benítez. Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral. 27 de mayo de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa. Secretario: José Alfredo García Solís. »*

#### **IV.2. ¿Cuáles son mis obligaciones como funcionario en el uso de los recursos públicos?**

El ejercicio del poder público, desde cualquier ámbito, conlleva altas responsabilidades y también riesgos de abuso. El cuidado de los recursos públicos, incluye la observancia de los deberes legales y la exigencia de conducirse con la mayor responsabilidad y transparencia en su uso.

Como servidores públicos tenemos las siguientes obligaciones:

- Dar a los recursos públicos el destino para el que se han otorgado.
- Observar las diversas disposiciones legales en materia de recursos públicos.

- Cuidar los bienes que se nos han encomendado con motivo de nuestro cargo o para el desempeño del mismo.
- Rendir cuentas con transparencia en el momento en que nos sean solicitadas.

## V. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL

### V.1. ¿Qué es la propaganda gubernamental?

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido en múltiples criterios (**SUP-RAP-232/2017, SUPRAP-356/2017, SUP-RAP-357/2017, SUP-RAP- 358/2017, y SUP-RAP-381/2017**, entre otros), el siguiente concepto:

*«La propaganda gubernamental es una forma de comunicación social, cuyos fines son informativos, educativos o de orientación social, con la finalidad informar a los gobernados sobre la actividad de sus representantes, y los orientan sobre la manera en que puede acceder a servicios públicos, programas sociales o de salud, así como trámites administrativos; es decir, se trata de información institucional, que no persigue persuadir al receptor del mensaje para que se convenza de que la acción gubernamental es adecuada o eficaz.»*

### V.2. ¿Cuáles son las características que debe contener la propaganda gubernamental?

En términos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo octavo se establece:

*«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.**»*

De dicha porción normativa establece que la propaganda gubernamental:

1. Debe tener carácter institucional, con fines informativos, educativos o de orientación social.
2. En ningún caso incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

### V.3. ¿Cuáles son los límites en la difusión de la propaganda gubernamental durante el proceso electoral?

El artículo 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

**«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.»**

Lo anterior, es replicado por los artículos 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 203 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

Del contenido de dicha porción normativa tenemos que su razón legal es tutelar los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral, para evitar que la propaganda gubernamental influya o pueda influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o de su candidato.

Por ello, la difusión de la propaganda gubernamental debe suspenderse desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada comicial, esto es, del 30 de marzo de 2018 (inicio de la campaña para gobernador) al 1 de julio de 2018 (día de la jornada comicial).

### V.4. ¿Cuáles son las excepciones cuya difusión está permitida constitucionalmente desde el inicio de la campaña hasta la jornada comicial?

Las únicas excepciones permitidas son:

- Las campañas de información de las autoridades electorales
- Las relativas a servicios educativos
- Las relativas a servicios de salud
- Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Esta propaganda gubernamental cuya difusión está permitida debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

Debe limitarse a identificar el nombre de la institución, su escudo oficial como medio identificativo (jurisprudencia 18/2011 sustentada por la Sala Superior del TEPJF).

En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, frases, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

No deberá difundir logros de gobierno, obra pública, ni emitir información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía.

Tampoco debe de hacer alusión a cualquiera de las frases, imágenes, voces o símbolos de cualquier índole que estuvieran relacionadas con la gestión de algún gobierno o administración en particular.

### **V.5. ¿Se debe suspender la difusión de la propaganda gubernamental en los portales de internet de instituciones de gobierno?**

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido en diferentes resoluciones (SUP-RAP-150/2009, SUP-RAP-21/2009 y SUP-RAP-22/2009), lo siguiente:

Conforme a las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública, se deben mantener en funcionamiento las páginas de internet de instituciones de gobierno, sin que exista restricción adicional alguna a las establecidas en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, la información contenida en dichos portales de internet debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social; por tanto, no deberá exaltar logros de gobierno, ni incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público; ni deberá contener logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno o administración, o a sus campañas institucionales.

Por su parte, el artículo 67 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el correlativo numeral 44 de la Ley local, establecen que la información publicada por los sujetos obligados no constituye propaganda gubernamental.

Los sujetos obligados dentro de los procesos electorales, a partir del inicio de las campañas y hasta la conclusión del proceso electoral, deberán mantener accesible la información en el portal de obligaciones de transparencia, salvo disposición expresa en contrario en la normativa electoral.

La información publicada en términos de las leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública, no tienen como finalidad la promoción de gobiernos o personas, sino que ofrece a los interesados la posibilidad de conocer sobre aspectos fundamentales del quehacer de los sujetos obligados, además de que la homologación de la información publicada través de los lineamientos técnicos y los formatos previamente establecidos, disminuyen la posibilidad de que se le quiera dar un uso electoral a la información pública.



## VI. PROGRAMAS SOCIALES

### VI.1. ¿Qué es un programa social?

Al respecto, la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato, en su artículo 2, fracción VIII, define al **programa social** como:

*«Instrumento que conjuga acciones y proyectos gubernamentales coherentes con las políticas públicas, tendiente a contribuir y fortalecer las condiciones y oportunidades de diferentes sectores de la población, para satisfacer sus necesidades individuales y sociales, que permitan elevar su calidad de vida»*

### VI.2. ¿Cuáles son las reglas que aplican en cuanto a la entrega de bienes, servicios y recursos de los programas sociales durante las campañas electorales y hasta la jornada comicial?

El párrafo primero y séptimo del artículo 134 de la Constitución Federal establecen, que los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se tienen que administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Que los servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno 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 General de Desarrollo Social en su artículo 26, dispone que el Gobierno Federal debe elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de los programas de desarrollo social incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la metodología, normatividad, calendarización y las asignaciones correspondientes a las entidades federativas. Por lo que hace a las entidades federativas publicarán en sus respectivos periódicos oficiales, la distribución a los municipios de los recursos federales.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece en los artículos 15 bis y 19 que los programas en materia de desarrollo social deberán contener las respectivas reglas de operación y deberán publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato y deberán hacer del conocimiento público dichos programas.

Por ello, por disposición legal las reglas de operación de los programas sociales deben ser publicadas en el medio de difusión oficial respectivo, a efecto de transparentar la utilización y destino de los recursos públicos.

### VI.3. ¿Qué pasa si se ejecuta un programa social durante la campaña electoral hasta que la jornada comicial, sin que estén publicadas sus reglas de operación?

Si se ejecuta en dicho periodo un programa social que no tenga publicadas sus reglas de operación, puede originar un indicio de que se está utilizando con fines de incidir en la contienda electoral.

#### VI.4. ¿Durante el período de campaña electoral hasta la jornada comicial se debe suspender la entrega de bienes, servicios y recursos de los programas sociales?

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral Expediente: SUP-JRC-273/2010 y acumulados, entre otros, ha señalado:

*«La disposición constitucional en comento, no tiene por objeto impedir que los funcionarios públicos dejen de llevar a cabo los actos que por su propia naturaleza deben efectuar como servidores públicos en los tres órdenes de gobierno, y menos prohibir, que dejen de participar activamente en la entrega de bienes y servicios a los gobernados en la demarcación territorial que corresponda, ya que ello podría atentar contra el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población.»*

*La función pública no puede paralizarse por ser primordial en el desarrollo de un país, en razón de ser prioritaria en relación con los fines particulares de quienes integran los órganos de gobierno; de esta forma, no debe verse alterada la posibilidad de una mejor realización de las tareas que confía la Constitución y la ley a los servidores públicos en beneficio de la sociedad, sólo que debe cuidarse o tenerse presente, que con ese actuar no contravengan disposiciones de orden público, ya que la esencia de la prohibición constitucional y legal, radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los funcionarios aprovechen la posición en que se encuentran para que de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral, porque ello sería un atentado directo a los principios y valores que rigen los procesos electorales, básicamente los de equidad e igualdad que se tratan de proteger con estas normas.»*

Sirve de sustento a lo anterior, las tesis de jurisprudencia y relevantes, bajo el rubro y texto siguiente:

**«SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.-**

*De la interpretación sistemática de los artículos 41 y 134, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que, a fin de respetar los principios de imparcialidad en la disposición de recursos públicos y el de equidad en la contienda, que rigen los procesos comiciales, se establece la prohibición a los servidores públicos de desviar recursos que están bajo su responsabilidad, para su promoción, explícita o implícita, con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía con propósitos electorales. Con los referidos mandatos no se pretende limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas, tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones; en ese contexto, la intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulnera los referidos principios, si no difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.»*

Atento al criterio anteriormente invocado, los programas sociales no deben suspenderse si éstos se encuentran previstos en el presupuesto de egresos y se ejecutan de acuerdo a sus bases previamente publicadas y conforme al padrón de beneficiarios.

### **VI.5. ¿Qué se debe observar en la entrega de bienes, servicios y recursos de los programas sociales durante el período de campaña electoral hasta la jornada comicial?**

Para evitar la violación a los principios de equidad e imparcialidad, se debe observar lo siguiente:

Los bienes, servicios y recursos de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten los principios de equidad e imparcialidad, atento a que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal manera que no generen un impacto positivo o negativo hacia algún partido político o candidato, que ponga en riesgo los referidos principios.

No está permitida, la regulación, modificación y utilización del padrón de personas beneficiarias de los programas sociales con fines y en términos distintos a los establecido en las reglas de operación aplicables, con el objeto de promocionar a cualquier gobierno, partido político, coalición o candidatura.

Sirve de sustento a lo anterior, las tesis de jurisprudencia LXXXVIII/2016 de rubro y texto siguiente:


**«PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.-** De la interpretación teleológica, sistemática y funcional de los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que, en principio, no existe el deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales durante las campañas electorales, debido a su finalidad; sin embargo, atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal manera, que no generen un impacto negativo o se pongan en riesgo los referidos principios.»

## VII. INFRACCIONES Y SANCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

### VII.1. En materia electoral


Los artículos 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 350 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, establecen como infracción, lo siguiente:

#### «Artículo 449.

- 
- I. *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. »*

«**Artículo 350.** Constituyen infracciones de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los poderes del Estado y de los municipios, órganos autónomos locales, y cualquier otro ente público a la presente Ley:

- I. *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 Estatal;
- II. 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;
  - III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;
  - IV. 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 Federal;
  - V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal y municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato;
  - VI. Que presente o haga valer un documento electoral alterado, así como que altere o inutilice alguno;
  - VII. Por favorecer intereses políticos, reduzca a prisión a los propagandistas, promotor, aspirantes, precandidatos, candidatos o representantes de un partido político o candidato independiente, pretextando delitos o faltas que no se han cometido, y
  - VIII. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.»

### **Sanciones en materia electoral**

El artículo 354 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, establece las sanciones siguientes:

«Artículo 354. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(..)

VII. Respecto a los servidores públicos de cualquiera de los poderes públicos del Estado, del órgano de gobierno municipal, de los organismos autónomos, de las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, y cualquier otro ente público estatal o municipal, se estará a lo siguiente:

a) Con amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa de hasta cien veces la Unidad de Medida y Actualización diaria:

1. A los servidores públicos, estatales o municipales por no prestar el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto Electoral, en tiempo y forma;

(...)

- b) *Con suspensión, destitución del cargo, inhabilitación para obtener algún cargo público hasta por tres años o multa de hasta ciento cincuenta veces la Unidad de Medida y Actualización diaria:*

*Al servidor público, estatal o municipal, que presente o haga valer un documento electoral alterado, así como que altere o inutilice alguno;*

(...)

3. *A los servidores públicos que, por favorecer intereses políticos, reduzcan a prisión a los propagandistas, promotores, aspirantes, precandidatos, candidatos o representantes de un partido político o candidato independiente, pretextando delitos o faltas que no se han cometido, y*
4. *Al servidor público estatal o municipal que contravenga lo establecido en el artículo 350 de esta Ley.»*

## **VII.2. En materia administrativa**

La Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, dispone:

**Artículo 54.** *Será responsable de desvío de recursos públicos el servidor público que autorice, solicite o realice actos para la asignación o desvío de recursos públicos, sean materiales, humanos o financieros, sin fundamento jurídico o en contraposición a las normas aplicables*

### **Sanciones en materia administrativa**

El artículo 78 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, establece como sanciones administrativas:

*Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:*

- I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;  
La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.
- II. Destitución del empleo, cargo o comisión;
- III. Sanción económica, y
- IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será:

- a) De uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y
- b) De diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.

A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la Falta administrativa grave.

### **VII.3. En materia penal**

El artículo 288 del Código Penal para el Estado de Guanajuato, establece supuestos que de presentarse, actualizarían delitos de carácter electoral en los siguientes términos:

*Se impondrá de uno a tres años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa, así como privación del empleo e inhabilitación para desempeñar cargos o empleos públicos hasta por cinco años, al servidor público que dolosamente, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas:*

- I. *Se niegue a desempeñar o no cumpla con alguna función electoral que le haya sido encomendada por los órganos competentes para ello;*
- II. *Impida a otra persona cumplir con las funciones electorales que le han sido encomendadas;*
- III. *Impida u obstaculice la reunión de una asamblea o manifestación pública o cualquier acto legal de propaganda política;*
- IV. *Condicione la prestación de un servicio público o la realización de una obra pública al apoyo de un partido político o candidato.*

### **VII.4. En materia laboral**

La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y los Municipios, establece como una obligación de los trabajadores del Estado, en su artículo 43, fracción VIII:

*<<Abstenerse de hacer propaganda de cualquier clase en los lugares de trabajo>>.*

## **VIII. La denuncia: nuestra mejor defensa**

La única forma de contribuir de manera efectiva a erradicar las conductas ilícitas y los abusos, es la denuncia, pues la autoridad no puede sancionar si no tiene conocimiento de los hechos probablemente irregulares.

Todos los servidores públicos estamos obligados a denunciar las conductas que puedan constituir responsabilidad administrativa o penal.

Si algún superior intenta obligarnos a realizar una acción indebida para apoyar a algún candidato o partido político, tenemos el derecho y la obligación de negarnos y además, de denunciar los hechos ante la autoridad respectiva; de lo contrario también nosotros estaremos cometiendo una irregularidad.

No debemos olvidar que cuando tenemos conocimiento de un hecho ilícito y no lo denunciamos, nos hacemos copartícipes y fomentamos las malas prácticas. Asimismo, nosotros también cometemos una irregularidad que puede ser sancionada. Por lo anterior es muy importante que hagamos valer nuestros derechos y el cumplimiento de la ley a través de la denuncia, sólo así avanzaremos en la cultura de la legalidad.

## **VÍAS DE DENUNCIA:**

### **DE MANERA PERSONAL O POR CORRESPONDENCIA**

En las oficinas de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, ubicadas en Conjunto Administrativo Pozuelos s/n planta baja, Guanajuato, Gto.

### **POR TELÉFONO**

01 800 HONESTO (01 800 466 3786)  
01 800 470 7500  
01 473 73 5 13 42 teléfono directo y fax

### **POR MEDIOS ELECTRÓNICOS**

<https://strc.guanajuato.gob.mx/reporteciudadano/>  
Correo: [quejasydenuncias\\_strc@guanajuato.gob.mx](mailto:quejasydenuncias_strc@guanajuato.gob.mx)

### **MARCO JURÍDICO REGULADOR:**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política para el Estado de Guanajuato.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
- Criterios tendentes a garantizar los principios de: Imparcialidad en el uso de recursos públicos; y equidad en la contienda.



# **GUANAJUATO**

Secretaría de la Transparencia y  
Rendición de Cuentas