

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO, POR EL QUE APRUEBA LAS ACCIONES QUE DEBEN SER OBSERVADAS POR LOS GOBIERNOS FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, ASÍ COMO POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS DURANTE LAS ETAPAS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES Y JORNADA ELECTORAL DEL PROCESO ELECTORAL ESTATAL ORDINARIO DEL AÑO DOS MIL SIETE.

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

I.- Por decreto publicado el doce de diciembre de dos mil seis, la Quincuagésimo Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, entre las cuales se encuentra el tercer párrafo del artículo 217.

II.- En sesión ordinaria de fecha quince de marzo del presente año, el Consejo General de este Instituto declaró mediante acuerdo número CG/AC-004/07, el inicio del Proceso Electoral Estatal Ordinario del año dos mil siete, por el que se elegirán a los Integrantes del Poder Legislativo y Miembros de los Ayuntamientos de la Entidad.

C O N S I D E R A N D O

1.- Que, en términos de lo establecido por los artículos 3 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y 71 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla la organización de las elecciones es una función estatal encomendada a un organismo de carácter público y permanente, autónomo e independiente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto Electoral del Estado. El ejercicio de dicha función se rige por los principios rectores señalados en el diverso 8 del Código de la materia.

Asimismo, los artículos 78 y 79 del Código Comicial del Estado refieren que dentro de la estructura central de este Instituto, se encuentra el órgano central denominado Consejo General que será el Órgano Superior de Dirección y el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de vigilar que los principios rectores de legalidad,



imparcialidad, objetividad, certeza e independencia guíen todas las actividades de este Instituto.

2.- Que, atendiendo a lo indicado por el artículo 75 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, son fines de este Instituto, entre otros, los siguientes:

- Vigilar en el ámbito electoral el cumplimiento de las disposiciones de la Constitución Local, las del Código de la materia y demás ordenamientos, que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos;
- Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y miembros de los Ayuntamientos;
- Asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y de los partidos políticos vigilando el cumplimiento de sus obligaciones; y
- Vigilar la autenticidad y efectividad del voto como instrumento único de expresión de la voluntad popular.

3.- Que, el artículo 11 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla establece que el voto constituye un derecho y una obligación del ciudadano, definiéndolo como el instrumento único de expresión de la voluntad popular para integrar el Poder Legislativo, y elegir al Titular del Poder Ejecutivo, así como a los miembros de los Ayuntamientos y participar en los procesos de plebiscito y referéndum, siendo universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Asimismo, el mencionado numeral establece la prohibición de actos que generen presión o coacción a los electores.

4.- Que, el artículo 89 fracciones II, III, XIX y LIII del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla refiere que el Consejo General de este Organismo Electoral contará, entre otras, con las atribuciones siguientes:

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en Código de la materia,



- Organizar el proceso electoral y vigilar la oportuna integración, instalación y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto y conocer de los informes específicos y de las actividades que estime necesario solicitarles;
- Revisar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; y
- Dictar los acuerdos necesarios a fin de cumplir las atribuciones que le confiere el Código Comicial.

En este tenor, tomando en consideración los fines para los cuales fue creado este Organismo Electoral, así como las atribuciones que al mismo le confiere el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla y lo establecido en el artículo 5 del citado ordenamiento legal el cual dispone que las autoridades federales, estatales y municipales están obligadas a prestar el apoyo que las autoridades electorales establecidas conforme a la Constitución Local y el Código Electoral, les soliciten para el cumplimiento de sus atribuciones y el desempeño de sus funciones; se estima que el Consejo General de este Instituto debe generar las condiciones necesarias para garantizar la celebración periódica y pacífica del presente Proceso Electoral, vigilando el cumplimiento de las disposiciones que en el ámbito electoral se establecen y en específico la relativa a la prohibición de actos que generen presión o coacción a los electores.

Aunado a lo anterior, es de señalar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9 del ordenamiento legal en referencia los servidores públicos como ciudadanos son corresponsables de garantizar y vigilar el libre desarrollo del proceso electoral, la efectividad del voto, así como la autenticidad e imparcialidad de las elecciones que se celebren en términos del Código en comento. De igual forma dichos servidores públicos independientemente de su calidad de ciudadanos, al formar parte de las estructuras organizacionales de los poderes públicos federal, estatal y municipal deben de desarrollar sus actividades en términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y por las leyes aplicables a los mismos, pues es a través de ellos que se ejercen las atribuciones conferidas a dichos poderes públicos.

Sirve de sustento a lo anterior, el criterio orientador emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuyo rubro y texto a la letra señala:

“ LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (Legislación de Colima).—De la interpretación de los artículos 1o., párrafo primero; 5o., 6o., 33, 35, 38, 39, 40, 41, párrafos primero y segundo; 115, primer párrafo y 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos a) y b), y 122, párrafo sexto, apartado C, Base Primera, fracciones I y V, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, parágrafos 1 y 2; 3, párrafo primero; 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2, 23, 29, 30 y 32, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 59, fracción V; 86 bis de la Constitución Política del Estado



Libre y Soberano de Colima; 4, párrafo tercero, 6, 49, fracciones I y X, 61, 207, 330, 332, fracciones I y III del Código Electoral del Estado de Colima; se concluye que las libertades de expresión y de asociación en materia política por parte del gobernador del Estado se encuentran limitadas en su ejercicio durante los procesos electorales. Lo anterior es así en virtud de que las libertades de expresión y asociación son derechos fundamentales de base constitucional y desarrollo legal y en su caso, deben establecerse en la ley las restricciones o limitaciones a su ejercicio. Ahora bien, la facultad legislativa por la cual se establezcan restricciones o limitaciones a esos derechos fundamentales debe tener una plena justificación constitucional en la necesidad de establecer o preservar condiciones acordes con una sociedad democrática. Ciertamente, esos derechos fundamentales de participación política establecidos en favor del ciudadano conllevan un derecho de libertad y, al propio tiempo, uno de igualdad. Esto se refuerza en virtud de que existe una prescripción jurídica que prohíbe la intervención del gobernador del Estado en las elecciones para que recaigan en determinada persona, ya sea por sí o por medio de otras autoridades. Por otro lado, de los principios jurídicos establecidos en la Constitución federal destacan la idea de las elecciones libres, auténticas y periódicas, así como la idea del sufragio universal, libre, secreto y directo; además de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, aspectos rectores del proceso electoral, al igual que el establecimiento de condiciones de equidad en cuanto a los elementos con que cuenten los partidos políticos. Lo anterior aunado a que la libertad de sufragio se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna, redundando en que los órganos y autoridades del poder público se deben mantener al margen del proceso electoral para no influir en el ánimo del elector, y no transgredir así los principios constitucionales referidos, máxime si no están autorizados constitucional y legalmente para organizar o conducir el proceso mismo. Lo dicho sirve de presupuesto para estimar que, de acuerdo con la normativa nacional e internacional, vigente en México, no se puede considerar que se transgreden las libertades de expresión o asociación, cuando se establecen limitaciones, en razón del sujeto, que son conformes y necesarias en una sociedad democrática, para asegurar condiciones de igualdad y libertad que aseguren la realización de elecciones auténticas. Lo anterior es así, en virtud de que la calidad del sujeto titular del derecho constituye un elemento esencial para que se configure la limitación, pues si el titular del derecho subjetivo no tiene determinada calidad, por ejemplo, la condición de ser servidor público con el carácter de gobernador del Estado, no habría razón alguna para sostenerla. Esto es así, en virtud de que las restricciones sólo pueden ser establecidas expresamente en la ley (tanto formal como material), en conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en sus artículos 19, párrafo 3, y 22, párrafo 2 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los artículos 13, párrafo 2, y 16, párrafo 2. Las limitaciones de los derechos fundamentales en razón de su titular se sustentan, primordialmente, en la necesidad de proteger otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, como lo son la libertad en el sufragio y la no presión en las elecciones. De esta manera se justifica que las libertades de ese servidor público como ciudadano puedan ser restringidas en razón, *verbi gratia*, de la protección del orden público, de la seguridad nacional o el respeto a los derechos de los demás. Lo anterior hay que relacionarlo con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, en su artículo 59, fracción V, que prohíbe expresamente la intervención indebida del titular del Poder Ejecutivo local en los procesos electorales para favorecer a determinado candidato. Ello se traduce en una limitación en el ejercicio de las libertades de expresión y de asociación que el titular del ejecutivo local tiene como ciudadano, toda vez que tiene semejantes libertades públicas fundamentales, a condición de que su ejercicio no interfiera sustancialmente con sus responsabilidades oficiales ni con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político-electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos. Asimismo, el gobernador del Estado, en tanto servidor público, tiene las libertades de expresión y asociación condicionadas por las potestades administrativas inherentes que el propio orden jurídico le confiere, ello en virtud de que la investidura de dicho cargo confiere una connotación propia a sus actos que implican atribuciones de mando y acceso privilegiado a medios de comunicación que rompen en consecuencia con todo principio democrático de equidad en el proceso electoral. De esta manera, los derechos políticos deben ser armonizados entre sí, delimitando para cada uno de ellos la extensión más amplia posible que, sin embargo, no invada indebidamente la esfera de realización de otro derecho de su misma o superior jerarquía.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-221/2003 y acumulados.—Partido Acción Nacional.—29 de octubre de 2003.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Los Magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerda y José Luis de la Peza, no se pronunciaron sobre el tema de la tesis.—Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.



Sala Superior, tesis S3EL 027/2004.
 Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 682-684.”

De igual forma, en la sentencia identificada con el número de expediente SUP-JRC-179/2004 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se hacen referencias importantes al respecto consistentes en:

“Esta Sala Superior considera que las manifestaciones públicas del gobernador del Estado, a favor o en contra de un candidato, durante el proceso electoral, no se encuentran amparadas por las libertades de expresión y asociación en materia política, sino que se trata de una irregularidad que afecta los principios y valores de las elecciones.

Para arribar a la anterior conclusión, se tiene en cuenta que los derechos fundamentales de libertad de expresión y asociación en materia política, establecidos en los artículos 6º y 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no son absolutos, pues la propia carta magna establece límites, entre los que se cuentan el conjunto de principios y valores que rigen a las elecciones, como es el caso de la libertad del voto, por lo que el ejercicio de los derechos primeramente mencionados debe armonizarse como los aplicables a la materia electoral, especialmente cuando se trata de funcionarios democráticamente electos, quienes, en ejercicio de su derecho a ser votados, aceptan representar a un grupo de ciudadanos, y en virtud de esa representación, se les confiere un conjunto de facultades y potestades para que estén en condiciones de ejercer la función que se les encomienda, la cual debe ejercer de manera imparcial, en razón de que es el representante de toda la comunidad y no de una parte de la misma, sin que exista la posibilidad de establecer que la persona pueda actuar en algunas ocasiones, como simple ciudadano, desprovisto de los atributos inherentes al cargo que ocupa, pues éstos concurren invariablemente casi como un atributo más de la persona.

El artículo 6º de la Constitución Federal establece el derecho fundamental de libertad de expresión que consiste en la libre exteriorización de las ideas y el pensamiento, que el propio precepto le impone ciertas limitaciones o restricciones que se prescriben en forma genérica, tales como, cuando se ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe o atente contra el orden público.

Por lo que respecta a la libertad de asociación o reunión, consignada como derecho fundamental en el artículo 9º de la Constitución Federal, también está sujeto a ciertas condiciones, ya que, en primer término, limita el ejercicio de ese derecho en materia política a los ciudadanos mexicanos, y le impone como modalidades para su ejercicio que sea pacífico, y tener una finalidad lícita. Como restricciones a dicha libertad, la Constitución establece que en caso de que se presente una petición o protesta ante una autoridad, no debe injuriársele, ni utilizar la violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido deseado. Asimismo se prohíben las reuniones deliberativas armadas.

Como puede observarse, el ejercicio de los derechos fundamentales de libertades de expresión o asociación están sujetos a ciertas condiciones y restricciones o limitaciones enunciadas en forma genérica en disposiciones jurídicas fundamentales dentro del sistema jurídico nacional. Asimismo, existen otros derechos fundamentales establecidos en la Constitución, que deben ser armonizados con los ya citados, tales como el derecho de igualdad y la necesidad de asegurar la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo) y salvaguardando los principios, fines y valores constitucionales involucrados, como, por ejemplo, la democracia representativa, el sistema de partidos y los principios de certeza y objetividad que deben regir el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, si se tiene en cuenta que la propia Constitución, en su artículo 1º, establece que los derechos fundamentales sólo pueden ser objeto de restricción en los supuestos que ella misma establece. De ahí que, cuando llegan a darse colisiones o contradicciones entre algunos de esos derechos, debe buscarse armonizarlos para que ambos surtan sus efectos plenamente y sólo si esto no es posible, recurrir a la restricción mínima posible, pero siempre de modo que ambos prevalezcan, pues no sería razonable que el ejercicio de uno se tradujera en la privación de otro.

De ahí que, el derecho a la libre expresión y el de asociación, puedan ajustarse para permitir el ejercicio de los derechos de voto activo y pasivo de los ciudadanos en elecciones periódicas y



auténticas, por medio del sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, así como asegurar a los ciudadanos la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

Conforme al artículo 41 de la Constitución Federal, la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, debiéndose garantizar que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso a), constitucional, establece que las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

La libertad de sufragio se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna, por lo que los órganos y autoridades del poder público se deben de mantener al margen del proceso electoral para no influir en el ánimo del elector, y no transgredir así los principios constitucionales referidos, máxime si no están autorizados constitucional y legalmente para organizar o conducir el proceso mismo; en tanto que la contienda en condiciones de igualdad se refiere a que las autoridades deben garantizar que todos los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades,

La calidad del sujeto titular del derecho constituye un elemento esencial para que se configure la limitación, que se determina de la siguiente manera:

Conforme al artículo 39 de la Constitución Federal, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, para posteriormente establecer en su artículo 41, que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores; lo anterior, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 40, en el cual se consigna la voluntad del pueblo mexicano, como titular originario de la soberanía, de constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta por Estados autónomos.

La forma de gobierno representativa adoptada en la Constitución tiene su razón de ser en la imposibilidad material de que todos los ciudadanos que conforman el pueblo, y que conforme a la ley están en condiciones de ejercer sus derechos soberanos, concurren a un mismo tiempo y lugar para tomar las decisiones fundamentales de la comunidad de que se trate de manera funcional (ya sea a nivel nacional, estatal o municipal) en razón del número de personas que la conforman, por la dificultad, que se traduce casi en imposibilidad, de organizar una reunión de esa magnitud y obtener el consenso de la mayoría de sus integrantes sobre un tema determinado, mucho menos establecer un diálogo entre todos los participantes e implementar la discusión sobre los asuntos a tratar; lo anterior, en virtud de cúmulo insalvable de problemas de operatividad que se presentarían; situación que podría llevar a que la vida en sociedad quedara paralizada, al no contar con reglas que regularan su funcionamiento que podrían llevar a un estado de anarquía y del colapso de la nación o la comunidad de que se trate.

Por esta razón se estableció una forma de gobierno representativa, en la cual la ciudadanía elige miembros de entre ellos, para que los represente y se ocupen de la elaboración de leyes, así como su administración y aplicación, esto es, el pueblo actúa su soberanía por medio de sus representantes, a través de la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, para que éstos representantes sean los que realicen las actividades de gobierno, para estar en condiciones de alcanzar el bienestar social, por lo que toda actividad de éstos representantes debe tender siempre, mediata o inmediatamente, a esa finalidad para que sea válida.

Ahora bien, el ciudadano que libremente decide hacer uso de su derecho a ser votado, se presenta en las elecciones como candidato, dando a conocer su propuesta de plan de gobierno, y resulta triunfador, adquiere la categoría de representante de la comunidad que lo eligió, por lo que deja de ser un simple ciudadano, sin que pueda considerársele como tal, en virtud del cúmulo de funciones y atribuciones que se le confieren en virtud al cargo que ocupa, que tienen como finalidad perseguir fines públicos, dejando de lado sus fines particulares.

En virtud de su función, así como su legitimidad derivada del voto ciudadano, el gobernador del Estado cuenta con el carácter de representante general de la comunidad que gobierna; además por

haber surgido su postulación de un partido político, sustentado en ciertos principios, programas y estrategias con las que se comprometió desde su candidatura, que lo mantiene vinculado con cierto liderazgo con la organización a la que pertenece, salvo situaciones excepcionales en que se produce la desvinculación durante el mandato, Todo lo cual, permite que en su actuación pública se le identifique como vocero de otros y que sus manifestaciones no se puedan separar fácilmente para identificar las que se realizan con el carácter de funcionario público que tiene, de las que se llevan a cabo con la calidad de simple ciudadano.

A lo anterior debe agregarse la realidad indiscutible e inevitable, de que las mencionadas cualidades y características de un gobernador estatal, atraen mayor atención e interés de los medios de comunicación respecto a la ciudadanía en general, y esto provoca mayor posibilidad de audiencia respecto a sus declaraciones político-electorales y definiciones de inclinación partidista o por ciertos candidatos que las que expresen otros individuos e inclusive funcionarios públicos menores, colocándolo así en posición de cierta ventaja, que aumenta la posibilidad de influencia, por lo menos sobre algún sector de la ciudadanía.

Por esto, las declaraciones del gobernador a favor o en contra de un candidato, hechas en público, o en condiciones que hagan propicia su difusión (como una entrevista en los medios de comunicación), tienen más fuerza que las realizadas por un simple particular, por lo que pueden afectar el clima de igualdad que debe imperar durante los procesos electorales y que dicho funcionario, por su investidura tiene obligación de salvaguardar; por lo que debe abstenerse de realizarlas, porque sólo de esta forma se logra armonizar las libertades de expresión y asociación del candidato, y los principios y valores de las elecciones.”

Asimismo, es importante considerar el criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual señala en la sentencia identificada con el número de expediente SUP-JRC-205/2004 lo siguiente:

“De una interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en el artículo 6º de la Constitución federal y de las invocadas disposiciones de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se puede establecer lo siguiente:

La libertad de expresión es un derecho fundamental; constituye una de las piedras angulares de las democracias constitucionales representativas, pues sin ella no habría sufragio universal (en el ejercicio del derecho de voto los ciudadanos expresan opiniones políticas) ni partidos políticos (en tanto formaciones políticas de base asociativa que expresan diversos idearios políticos). Tanto el artículo 6º constitucional como las diversas declaraciones y convenciones internacionales de derechos humanos invocadas tienden a la máxima protección de la libertad de expresión y no a su limitación. Las limitaciones o restricciones constituyen la excepción no la regla. Ello no implica que el derecho a la libertad de expresión sea absoluto. Sin embargo, las restricciones para ser debidas o legítimas, cuando menos, deben: i) estar expresamente fijadas en la ley, y ii) ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos y reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

La libertad de expresión es un derecho fundamental y, en su caso, las restricciones o limitaciones a su ejercicio deben establecerse en la ley. La facultad legislativa por la cual se establezcan restricciones o limitaciones a ese derecho fundamental debe tener una plena justificación constitucional en la necesidad de establecer o preservar condiciones acordes con una sociedad democrática. De los principios jurídicos establecidos en la Constitución federal destacan la idea de las elecciones libres, auténticas y periódicas, así como la idea del sufragio universal, libre, secreto y directo; además de la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, aspectos rectores del proceso electoral, al igual que el establecimiento de condiciones de equidad en cuanto a los elementos con que cuentan los partidos políticos. Lo anterior aunado a que la libertad de sufragio se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna, redundando en que los órganos y autoridades del poder público se deben mantener al margen del proceso electoral para no influir en el ánimo del elector, y no transgredir así los principios constitucionales referidos,



máxime si no están autorizados constitucional y legalmente para organizar o conducir el proceso mismo. Lo dicho constituye un presupuesto para estimar que, de acuerdo con la normativa nacional e internacional, vigente en México, no se puede considerar que se transgrede la libertad de expresión cuando se establecen limitaciones, en razón del sujeto, que son conformes y necesarias en una sociedad democrática, para asegurar condiciones de igualdad y libertad que aseguren la realización de elecciones auténticas. Lo anterior es así, en virtud de que la calidad del sujeto titular del derecho constituye un elemento esencial para que se configure la limitación, pues si el titular del derecho subjetivo no tiene determinada calidad, por ejemplo, la condición de ser servidor público con el carácter de gobernador del Estado, no habría razón alguna para sostenerla. Esto es así, en virtud de que las restricciones sólo pueden ser establecidas expresamente en la ley (tanto formal como material), en conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en sus artículos 19, párrafo 3, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 13, párrafo 2. Las limitaciones de los derechos fundamentales en razón de su titular se sustentan, primordialmente, en la necesidad de proteger otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, como lo son la libertad en el sufragio y la no presión en las elecciones. De esta manera se justifica que las libertades de ese servidor público como ciudadano puedan ser restringidas en razón, *verbi gratia*, de la protección del orden público, de la seguridad nacional o el respeto a los derechos de los demás. Ello se traduce en una limitación en el ejercicio de la libertad de expresión que el titular del ejecutivo local tiene como ciudadano, toda vez que tiene semejantes libertades públicas fundamentales, a condición de que su ejercicio no interfiera sustancialmente con sus responsabilidades oficiales ni con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político-electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos. Asimismo, el gobernador de un Estado, en tanto servidor público, tiene la libertad de expresión condicionada por las potestades administrativas inherentes que el propio orden jurídico le confiere, ello en virtud de que la investidura de dicho cargo confiere una connotación propia a sus actos que implican atribuciones de mando y acceso privilegiado a medios de comunicación que rompen en consecuencia con todo principio democrático de equidad en el proceso electoral. De esta manera, los derechos políticos deben ser armonizados entre sí, delimitando para cada uno de ellos la extensión más amplia posible que, sin embargo, no invada indebidamente la esfera de realización de otro principio o derecho fundamental.

No es óbice a lo establecido que en el orden jurídico del Estado de Oaxaca no se encuentre expresamente prevista en la ley una restricción o limitación al ejercicio de la libertad de expresión referida al Gobernador del Estado, como sí acontece *verbi gratia* en la Constitución del Estado Libre y Soberano de Colima, toda vez que la limitación o restricción a la libertad de expresión del titular del Poder Ejecutivo local tiene su fundamento, por un lado, en los principios constitucionales que deben regir en toda elección democrática previstos en los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución federal, destacadamente los principios relativos a las elecciones libres y auténticas, la igualdad en la contienda, la imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, y, por otro, los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político-electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos, establecido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, en relación con lo establecido en los artículos 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23, inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en uno y en otro caso (principios constitucionales que deben observarse en toda elección para que sea válida y derechos fundamentales, particularmente los derechos de participación política) se trata de normas constitucionales.”

Por último, tiene relevancia lo señalado en la sentencia dictada dentro de los autos del expediente número SUP-JRC-179/2005 y su acumulado SUP-JRC-180/2005 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual respecto al presente tema señala:

“En la Constitución se establecen las bases conforme a las cuales se renuevan los poderes públicos del Estado; entre esas bases se encuentran, las relativas a que debe haber elecciones libres, auténticas y periódicas en las que el pueblo designe a los funcionarios a través del voto universal, secreto y directo; que estos valores deben regir y ser garantía de las elecciones, según puede advertirse de lo previsto en los artículos 39, 40, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues sólo de esta forma puede considerarse legítima la renovación de los poderes, por provenir de un proceso democrático.



Estos aspectos característicos de las elecciones están regulados de la misma manera en la legislación electoral del Estado de México, según puede verse de lo previsto en los artículos 4, 10, 11, 12, 13, 34, 35 de la constitución política local, 3, 5, 6 y demás aplicables del Código Electoral del Estado de México, que por cierto, el penúltimo de los artículos citados prohíbe expresamente los actos que generen presión o coacción a los electores y se consideran actos de presión o de coacción los que limitan o condicionan el libre ejercicio de los derechos políticos constitucionales.

De ahí que en todo proceso electoral es necesario observar y garantizar los principios constitucionales referidos para que pueda estimarse que la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad de las elecciones se satisficieron y que el sufragio efectivamente se ejerció de manera plena, esto es, con absoluto respeto de los principios que lo caracterizan: universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

A propósito de garantizar la legitimidad y la calidad de las elecciones, se encomienda a un órgano autónomo e independiente de los poderes estatales la organización, desarrollo y vigilancia del proceso respectivo.

Lo anterior está previsto en los artículos 10 de la constitución local y 3 del código electoral citados, en los que además se establece, que para el desempeño de sus funciones, los órganos electorales contarán con el apoyo y la colaboración de las autoridades estatales y municipales, las cuales velarán porque se respete la voluntad popular y que los procesos electorales se lleven a cabo conforme a los principios precisados, entre ellos el de imparcialidad y el de objetividad, y que tanto los ciudadanos como los partidos políticos son corresponsables de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos de elección.

De lo razonado se puede establecer, que las autoridades se encuentran obligadas por prescripción constitucional y legal, a garantizar los principios rectores de los procesos electorales y del sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Sobre esta base, asiste razón a las actoras al afirmar que ningún servidor público debe intervenir activamente en actos de proselitismo electoral y de campaña a favor de partido político, coalición o candidato alguno.

...

Por tanto, la participación de los funcionarios o servidores públicos sí constituye un acto que afecta al debido desarrollo de los procesos electorales y a su resultado, por violentar la libertad del voto de los ciudadanos, quienes se ven influenciados, coaccionados o por lo menos inducidos para votar en determinado sentido.

...

La participación personal de los servidores públicos en estos actos provoca una ventaja o beneficio indebido para el partido político que hace la campaña electoral, pues se trasmite a la ciudadanía la idea de que una determinada opción política cuenta con el respaldo de las autoridades que le acompañan, así como la viabilidad de la ejecución de obra social en beneficio de la colectividad, pero condicionada a que la opción política promitente alcance el triunfo.

...

Con tal proceder, los servidores públicos mencionados vulneraron el principio de imparcialidad a que están obligados constitucional y legalmente, y su actuar generó una conculcación a la libertad del voto.

Tal proceder no puede ser considerado legítimo, como incorrectamente lo determinó el tribunal responsable, bajo el pretexto de que las personas que suscribieron el documento promesas de campaña como testigos, actuaron sólo con la calidad de ciudadanos y no como servidores públicos, en principio porque esta apreciación parte de la premisa falsa de que un funcionario puede, por voluntad y en determinados actos públicos actuar sólo como ciudadano, como si fuera posible despojarse de su investidura con sólo creerlo en conciencia, siendo que quien desempeña un cargo público de elección popular no deja de tener esa calidad sino hasta que concluye su encargo, de modo que la participación de los funcionarios integrantes del ayuntamiento, no puede concebirse como la de un ciudadano común, ni siquiera por el hecho, para este caso intrascendente, que en el



documento que suscribieron no aparezca el sello oficial de la dependencia donde prestan su servicio o porque, en la hoja no aparezca el membrete del ayuntamiento respectivo.

El servidor público o titular de una dependencia gubernamental no se despoja de su investidura en los actos que realiza, aun cuando no exprese que es funcionario, pues esta calidad es connatural al cargo que ocupa la persona y que lo identifica; por tanto, dadas las circunstancias en que se produjo el hecho, o sea, de manera pública, en actos de campaña electoral, que por regla general son difundidos ampliamente por los medios de comunicación, que en dichos actos se hicieron promesas para realizar en el futuro obras sociales en los municipios en los que los testigos son integrantes de los ayuntamientos, etcétera, no es siquiera racionalmente aceptable afirmar, que tales servidores actuaron como meros ciudadanos, despojados de la investidura pública que ostentan.

Tampoco se puede calificar como legalmente aceptable la participación de los referidos funcionarios, sobre la base de que ejercían sus derechos políticos, porque aunque esos derechos no desaparecen de la esfera jurídica de quienes ocupan un cargo público, lo cierto es que en supuestos como el de la especie, los derechos de los funcionarios se encuentran limitados por la propia constitución, en aras de tutelar un interés público más amplio, como los derechos de los demás a sufragar con plena libertad, sin coacción alguna, para que se realicen elecciones auténticas y democráticas, que es precisamente lo que se prevé en los artículos 41, fracción III, y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer que los procesos electorales deben ser organizados, desarrollados y vigilados por organismos públicos autónomos, y que en esa función la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores, pues con ello se exige a las autoridades que asuman una actitud totalmente imparcial.

Por ende, quienes ocupen un cargo público ven restringido o limitado el ejercicio de sus derechos políticos, durante los procesos electorales, porque es necesario establecer y garantizar que en el proceso de elección imperen condiciones de igualdad y se garanticen las cualidades del voto, entre las cuales se encuentra la libertad de los electores. De esta manera se armoniza el ejercicio de los derechos políticos, al delimitar la extensión más amplia que sea posible, pero que no invada ni afecte los derechos, de la misma o superior jerarquía.

...

De igual modo, la intervención de los funcionarios vulnera el principio de equidad en la contienda electoral, pues como las autoridades estatales y municipales están obligadas a prestar su apoyo y colaborar en la medida en que sean requeridas para el debido desarrollo del proceso electoral, resulta claro que la conducta que desplegaron atenta contra los principios de legalidad y certeza de las elecciones, así como el de libertad del voto."

Así, atendiendo al criterio antes mencionado los servidores públicos tienen ciertas limitaciones en las libertades de expresión y asociación, pues la investidura de sus cargos pueden romper con el principio democrático de equidad en el proceso electoral, por lo que los derechos políticos deben ser armonizados entre sí, delimitando para cada uno de ellos la extensión más amplia posible que, sin embargo, no invada indebidamente la esfera de realización de otro derecho de su misma o superior jerarquía.

Bajo ese orden de ideas, aunado a los principios rectores que rigen la función estatal de organizar las elecciones, se considera que se debe privilegiar durante el desarrollo de las etapas de preparación de las elecciones y jornada electoral del presente Proceso Electoral la neutralidad por parte de los representantes del poder público, como es el caso de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal y los servidores públicos, sobre todo aquellos de mayor jerarquía administrativa, con la finalidad de que se preserve el ejercicio auténtico y efectivo del sufragio en condiciones libres y de igualdad a través de abstenerse de hacer pronunciamientos a



favor o en contra de un partido político, coalición o candidato, así de como utilizar o condicionar recursos públicos a cambio de promesa del voto, entre otros actos.

Por lo anterior, el Consejo General de este Instituto debe considerar que los funcionarios o servidores públicos observen las acciones que a continuación de manera enunciativa se señalan con la finalidad de garantizar el respeto a los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones, así como a lo dispuesto por el Código de la materia, las normas sobre la responsabilidad de funcionarios públicos, así como las disposiciones de carácter penal o de defensa social que se prevén para evitar la intervención del poder público en cualquiera de sus niveles en la organización y desarrollo del proceso electoral y respetar la equidad en la contienda por los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como por los Servidores Públicos del Estado, las cuales consisten en:

1. Observar la limitación de efectuar aportaciones o recursos provenientes del erario público a partidos políticos, coaliciones o candidatos o brindarles cualquier clase de apoyo gubernamental distinto a los permitidos por los artículos 219 y 220 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla;
2. Abstenerse de asistir en días hábiles a cualquier evento o acto público, gira, mitin, acto partidista, de coalición o de campaña, de los candidatos a cargos de elección popular;
3. Abstenerse de condicionar obra o recurso de programas gubernamentales a cambio de la promesa del voto a favor o para apoyar la promoción de determinado partido político, coalición o candidato;
4. Abstenerse de efectuar campañas de promoción de la imagen personal del servidor público, a través de inserciones en prensa, radio, televisión o Internet, así como bardas, mantas, volantes o anuncios espectaculares;
5. Observar lo dispuesto por el artículo 217 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el cual señala que para garantizar la equidad en las campañas electorales deberán suspenderse todo tipo de difusión de logros o avances de cualquier instancia del poder público, así como de entregar beneficios o apoyos provenientes de cualquier programa público de cualquier carácter, salvo los que fueran de carácter emergente por una contingencia natural o bien de los programas de protección civil;



6. Abstenerse de realizar cualquier acto o campaña que tenga como objetivo la promoción del voto, a favor de algún partido político, coalición o candidato; y
7. Abstenerse de emitir a través de cualquier discurso o medio, publicidad o expresiones de promoción o propaganda a favor o en contra de un partido político, coalición o de sus candidatos a cargos de elección popular en el presente Proceso Electoral, incluyendo la utilización de símbolos y mensajes distintivos que vinculen a un partido político, coalición o candidato.

En este orden de ideas, tomando en consideración los argumentos vertidos en este punto y los antecedentes normativos en la materia se considera oportuno señalar que al establecerse las acciones antes citadas que durante las etapas de preparación de las elecciones y jornada electoral del presente Proceso Electoral deben de observar los servidores públicos de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal se apega la actuación de este Organismo Electoral a los principios que rigen la función estatal de organizar las elecciones, otorgando equidad a los partidos políticos y coaliciones en el desarrollo del presente Proceso Electoral y se procura generar certeza y seguridad jurídica a los institutos políticos y a los ciudadanos en relación con el respeto del voto como el instrumento único de expresión de la voluntad popular para integrar el Poder Legislativo, así como a los miembros de los Ayuntamientos, además que dicha medida en todo momento busca salvaguardar el derecho al voto y la generación de actos que pudieran crear presión o coacción en los electores.

Por último, resulta oportuno señalar que tal y como se indicó en párrafos anteriores este Organismo Electoral a través de la emisión de este acuerdo busca hacer del conocimiento de los mencionados funcionarios públicos conductas específicas que se deberán de evitar con la finalidad de garantizar el adecuado desarrollo del proceso electoral para generar condiciones de equidad para los contendientes en el mismo, en atención a que como se reconoció en este documento existen disposiciones legales tanto en el ámbito electoral como en la materia de responsabilidad de los funcionarios públicos que limitan la participación de dichos funcionarios en el Proceso Electoral, aunado a que también existen disposiciones tanto en el ámbito penal o de defensa social que de manera explícita señalan acciones que resultan punibles para los funcionarios públicos.

5.- Que, en términos de lo dispuesto por el artículo 91 fracciones I y XXIX del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla este Cuerpo Colegiado faculta al Consejero Presidente de este Organismo Electoral para que comunique al Gobernador y a los Presidentes Municipales de la Entidad, así como a



las Autoridades Federales con residencia en el Estado, Estatales y Municipales las reglas de neutralidad aprobadas en virtud de este acuerdo.

Por lo anteriormente expuesto, y en ejercicio de las facultades que confiere el artículo 89 fracción LIII del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- El Consejo General del Instituto Electoral del Estado, aprueba las acciones que deben ser observadas por los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como por los servidores públicos durante las etapas de preparación de las elecciones y jornada electoral del Proceso Electoral Estatal Ordinario del año dos mil siete, de conformidad con lo indicado en el considerando 4 del presente acuerdo.

SEGUNDO.- El Consejo General del Instituto Electoral del Estado, faculta al Consejero Presidente de este Organismo Electoral para emitir el comunicado dirigido al Gobernador y a los Presidentes Municipales de la Entidad, así como a las Autoridades Federales con residencia en el Estado, Estatales y Municipales las acciones que deben ser observadas aprobadas en virtud de este acuerdo, de acuerdo con lo establecido en el considerando número 5 del presente documento.

TERCERO.- Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial del Estado.

Este acuerdo fue aprobado por unanimidad de votos de los integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en sesión ordinaria de fecha diecinueve de octubre de dos mil siete.

CONSEJERO PRESIDENTE

SECRETARIO GENERAL

LIC. JORGE SÁNCHEZ MORALES

LIC. NOÉ JULIÁN CORONA CABAÑAS