

En la sesión extraordinaria efectuada el once de abril de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, emitió el siguiente:

Acuerdo mediante el cual se da respuesta a la consulta realizada por el licenciado Daniel Reveles Ibarra, Encargado de Despacho de la Secretaría de Ayuntamiento del Municipio de San Diego de la Unión, Guanajuato, relativa a la entrega de becas del programa Estímulos a la Educación en el mes de abril.

ANTECEDENTES:

Reforma constitucional en materia electoral

I. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral.

Reforma en materia electoral a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato

II. Mediante decreto número 176 de la Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 102, tercera parte, de veintisiete de junio de dos mil catorce, se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato en materia electoral.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

III. El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto mediante el cual se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual ha sido reformada mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación en fechas diez de septiembre de dos mil catorce y veintisiete de enero de dos mil diecisiete.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato

IV. Mediante precepto número 180 de la Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 102, cuarta parte, del veintisiete de junio de dos mil catorce, se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato; cuya última reforma se realizó mediante decreto publicado en el referido medio de difusión oficial número 84, cuarta parte, del veintiséis de mayo de dos mil diecisiete.

Consulta

V.El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, se presentó el oficio SHA/154/2018 de esa misma fecha, signado por el Encargado de Despacho de la Secretaría del Ayuntamiento del Municipio de San Diego de la Unión, a través del cual formula una consulta respecto de un “programa social” en relación con la entrega de becas en un evento masivo.

CONSIDERANDO:

Fundamento constitucional para la organización de elecciones

1. De conformidad con el párrafo segundo del artículo 31 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, la organización de las elecciones locales es una función estatal que se realizará a través del organismo público electoral local y por el Instituto Nacional Electoral, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley.

Personalidad y principios que rigen al IEEG

2. Los párrafos primero y segundo del artículo 77 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, establecen que el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato estará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, y que gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Federal, la Constitución del Estado y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. De igual manera, se señala que será profesional en su desempeño y se regirá por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Asimismo, se estipula que el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato es autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución Federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Constitución del Estado y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

Órgano de dirección del IEEG

3. El artículo 81 de la ley comicial local señala que el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado, al que corresponde la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales de carácter estatal.

Facultades del Consejo General para responder consultas

4. De conformidad con la fracción XXVI, del artículo 92 de la ley electoral local, es atribución del Consejo General desahogar las dudas que se le presenten sobre la aplicación e interpretación de la propia ley.

Principio de imparcialidad

5. De conformidad con los párrafos primero y séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las

demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. En ese sentido, las y los servidores públicos de estos órdenes de gobierno tienen en todo tiempo la obligación de aplicar los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, con imparcialidad y en términos de la normativa aplicable, sin influir en la equidad de la contienda electoral.

La observancia al principio de imparcialidad en el ámbito electoral se ve reflejada en la distribución de los bienes y servicios objeto de los programas sociales, así como en la aplicación de los recursos públicos destinados a éstos, en estricto apego a la normatividad aplicable, sin intentar favorecer a un partido político, candidata o candidato; siendo que, en su caso, se podría considerar como un indicio de que un programa social es operado con fines electorales, cuando no cuente con reglas de operación, lineamientos, guías u otra normatividad que regule la aplicación de los recursos públicos destinados al mismo.

En ese sentido la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-270/2017, se pronunció respecto a que el artículo 134 constitucional estatuye el principio de imparcialidad como: *“estándar para la protección de los programas sociales, la obra pública y, en general, de toda actividad de los poderes, autoridades y servidores públicos, en el marco de una contienda electoral, asegurando que la ejecución de los bienes, servicios y recursos establecidos para los programas de asistencia social, se apeguen a su objetivo y reglas de operación, evitando en todo momento, su uso con fines electorales en el contexto de un proceso electoral.”*

Definición de Programas Sociales

6. Conforme a lo establecido en el artículo 1, fracción VIII, de la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece que un programa social es un instrumento que conjuga acciones y proyectos gubernamentales coherentes con las políticas públicas, tendientes 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; los cuales tienen como objeto favorecer el ejercicio de los derechos sociales¹.

Programas municipales

7. Es importante, señalar que el artículo 8 de la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato, señala entre la atribuciones de los ayuntamientos formular, aprobar y ejecutar los programas municipales de desarrollo social y humano, de conformidad con las políticas públicas nacional y estatal en materia de desarrollo social y humano, así como los

¹El proceso de crecimiento integral para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; con el fin de lograr su incorporación plena la vida económica social, cultural y política del estado; al respecto véase el artículo 2, fracción II, de la Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

Planes de Gobierno y de Desarrollo Municipales, asimismo el artículo 19 de la referida ley, establece que tanto el Gobierno del Estado como los Ayuntamientos, cada año, harán del conocimiento público sus programas operativos de desarrollo social y humano, a través de los medios más accesibles a la población, en un plazo máximo de 90 días a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales.

Respuesta a la consulta planteada

8.El oficio referido en el antecedenteV de este acuerdo, plantea lo siguiente en su parte sustancial:

[...]

En este Municipio, existe un programa denominado “Estímulos a la educación” el cual consiste en el otorgamiento de becas a estudiantes Sandieguenses, con calificaciones destacadas y con necesidades detectadas, de diferentes niveles educativos, becas que se entregan en dos ocasiones durante cada ciclo escolar y que consisten en una despensa en especie y un apoyo de dinero en efectivo. Ordinariamente, la entrega de las becas se lleva a cabo en uno o dos eventos masivos, convocando a cada uno aproximadamente al cincuenta por ciento de los beneficiarios, que son más de ochocientos alumnos acompañados de un padre o tutor.

Tomando en cuenta que, en el presente ejercicio fiscal, no se ha llevado a cabo la entrega de las becas. Se está considerando la posibilidad de hacerla en el mes de abril del presente año, empero, se tiene la duda en cuanto a si dicha entrega podría constituir un evento que contravenga disposiciones legales, considerando el concepto de veda electoral.

Cabe mencionar que la duda surge, en virtud de que el programa en comento es cien por ciento municipal, se implementa por una Dependencia de la Administración Municipal y con recursos económicos cien por ciento municipales, siendo que es un hecho conocido que el periodo de las campañas electorales de los candidatos a ocupar los cargos de los Ayuntamientos Municipales, comienza a finales del mes de Abril, de ahí que se podría considerar que la veda para las autoridades municipales, inicia a partir del inicio del periodo de campañas electorales municipales. Empero, a efecto de no incurrir en alguna ilegalidad, se formula la presente consulta, con la finalidad de que se informe de parte del IEEG si, en caso de llevar a cabo la entrega de becas en eventos masivos, de manera posterior al 30 de marzo (fecha de inicio de veda por la campaña de candidatos a Gobernador) y antes del inicio de las campañas municipales.

[...]

Una vez realizado el estudio del escrito antes mencionado, se observa que la consulta formulada por el Encargado de Despacho de la Secretaría del Ayuntamiento de San Diego de la Unión se relaciona con la factibilidad de llevar a cabo un programa social de entrega de Becas denominado “Estímulos a la educación”, el cual se pretende llevar a cabo en uno o dos eventos masivos, con asistencia de más de ochocientas personas, entre alumnos y padres de familia; la beca se conforma por una despensa y un apoyo en efectivo. Dicha entrega se

tiene programada para el mes de abril de este año coincidiendo entonces con el periodo de campañas.

Al respecto, debe señalarse que si bien es cierto que los programas sociales, en principio, no deben suspenderse durante los procesos electorales, concretamente, en las campañas electorales, en atención a su finalidad, ello no es obstáculo, para que señale que los beneficios de tales programas no puedan ser entregados en eventos masivos o en una modalidad que no se encuentre justificada, sino que las autoridades y servidores públicos están obligados a tener un deber de cuidado con el fin de que tales beneficios sean entregados, de tal manera, que no implique, por ejemplo, la realización de un evento que pueda generar un impacto negativo o ponga en riesgo los principios que rigen las contiendas electorales².

Robustece lo anterior la tesis LXXXVIII/2016 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto es el 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 principios³.

De acuerdo con el criterio orientador que antecede, si bien es cierto que la Sala Superior reconoce que no existe alguna previsión normativa que exija suspender durante las campañas electorales la entrega de los beneficios derivados de programas sociales o de cualquier otro mecanismo que persiga ese fin, también establece que los bienes o servicios derivados de éstos no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral.

Atendiendo a esa lógica de protección a los principios que deben observarse en los procesos electorales por parte de las autoridades (además de la equidad en la contienda, los de imparcialidad y neutralidad), se considera que dicha restricción debe operar en el proceso electoral en curso desde el inicio de las campañas electorales.

²Al respecto véase el SUP-JRC-0384/2016, emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el dos de noviembre de dos mil dieciséis.

³Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 65 y 66.

Asimismo, al analizar el principio de equidad en la contienda, resulta pertinente señalar lo establecido en las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación números SUP-RAP-3/2012 y SUP-REC-503/2015; cuyos argumentos aplicables al caso concreto son:

- El principio de equidad en la contienda electoral supone que las condiciones materiales y reglas de la competencia electoral, no favorezcan, ni perjudiquen indebidamente a alguno de los participantes.
- Para preservar la equidad en la contienda electoral, a los servidores públicos se les impone un deber especial de cuidado, no solo en el uso de los recursos de los que dispone para el ejercicio del cargo, sino también de las actividades que realizan, a fin de que su investidura no genere algún tipo de influencia en los electores, pues es suficiente que se haga uso de un elemento con el cual se identifique claramente a un órgano de gobierno, para que se acredite la violación al principio democrático y a los principios rectores en materia electoral.

Además, se robustecen estos argumentos con la jurisprudencia 12/2015, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual se transcribe a continuación:

PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.- En términos de lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que les son asignados a los sujetos de derecho que se mencionan en ese precepto, tiene como finalidad sustancial establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, a fin de evitar que se influya en la equidad de la contienda electoral. En ese sentido, a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes: a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y c) Temporal. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar

en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.⁴

Asimismo, se considera pertinente abordar lo relativo al principio de neutralidad, conforme a la Tesis V/2016, emitida por de la Sala Superior del Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación, la cual versa sobre lo siguiente:

PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).— Los artículos 39, 41 y 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, entre otras cuestiones, los principios que rigen las elecciones de los poderes públicos, como son: el voto universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones por un organismo público autónomo; la certeza, imparcialidad, legalidad, independencia y objetividad; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social; el financiamiento de las campañas electorales y el control de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales. El principio de legalidad, de observancia estricta en materia electoral, tiene como uno de los principales destinatarios del estado constitucional de Derecho, al propio Estado, sus órganos, representantes y gobernantes, obligándoles a sujetar su actuación, en todo momento, al principio de juridicidad. De igual forma, los principios constitucionales aludidos tutelan los valores fundamentales de elecciones libres y auténticas que implican la vigencia efectiva de las libertades públicas, lo que se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión; el poder público no debe emplearse para influir al elector, tal y como lo han determinado otros tribunales constitucionales, como la Corte Constitucional alemana en el caso identificado como 2 BvE 1/76, al sostener que no se permite que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni que los apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales, en especial, propaganda; de igual forma se protege la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públicos y la equidad, en busca de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato o que distorsione las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social, alterando la igualdad de oportunidades entre los contendientes. En concordancia con lo anterior, el artículo 59, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Colima, establece como causa de nulidad de una elección, la intervención del Gobernador, por sí o por medio de otras autoridades en los comicios, cuando ello sea determinante para el resultado de la elección. Lo que implica la prohibición al jefe del ejecutivo local de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes. Así, la actuación del ejecutivo local en los procesos electorales está delimitada por el orden jurídico y siempre es de carácter auxiliar y complementario, en apoyo a las autoridades electorales, siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites, implicaría la conculcación del principio de neutralidad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige a todos los servidores públicos para que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.

En ese sentido la Tesis V/2016 referida, establece que el principio de neutralidad debe ser observado por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones,

⁴Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.

toda vez que el poder público no debe de emplearse para influir en el elector. Por lo tanto, no se puede permitir que las autoridades públicas se identifiquen a través de su función con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni que los apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales, en especial, propaganda. De igual forma se protege la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públicos y a la equidad, en busca de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato o candidata o que distorsione las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social, alterando la igualdad de oportunidades entre los contendientes.

Así, mediante acuerdo CGIEEG/045/2017, aprobado por este Consejo General en la sesión extraordinaria celebrada el dos de septiembre de dos mil diecisiete, se ajustaron diversos plazos y se modificó el Plan Integral y Calendario del Proceso Electoral Local 2017-2018 a celebrarse en el estado de Guanajuato, en el que se fijaron las fechas de inicio de campaña siguientes:

Tipo de elección	Fecha de inicio	Fecha de término	Duración
Gubernatura	30 de marzo de 2018	27 de junio de 2018	90 días
Ayuntamientos	29 de abril de 2018	27 de junio de 2018	60 días
Diputaciones de mayoría relativa	14 de mayo de 2018	27 de junio de 2018	45 días
Diputaciones de representación proporcional	14 de mayo de 2018	27 de junio de 2018	45 días

En ese sentido, debe señalarse que la entrega de las becas respecto del programa social “estímulos a la educación” que consiste en una despensa y un apoyo de dinero en efectivo se tiene programada para el mes de abril –referido en la consulta–, empero no especifica la fecha exacta para llevarse a cabo dicha actividad, no obstante al precisar que se realizará en abril, se advierte que coincide con el periodo en que se llevan a cabo las campañas electorales en el Estado, colocándose en el supuesto de prohibición para todos los entes del gobierno, entre los que se encuentra el Ayuntamiento de San Diego de la Unión, de entregar apoyo en eventos masivos durante las campañas electorales, ya que como lo señala el consultante se pretende otorgar ante una audiencia de más de 800 personas, situación que lo ubicaría dentro del periodo de prohibición para la entrega masiva de beneficios derivados de programas sociales, por lo que su entregano puede realizarse en un evento masivo, para el caso que nos ocupa.

Por lo anterior, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 31, párrafo segundo, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 77, párrafos primero y segundo, 81 y 92, fracción XXVI, 200y 350, fracción V, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, se somete a la consideración del Consejo General, el siguiente:

ACUERDO:

PRIMERO. En los términos precisados en el considerando 8, se da respuesta al escrito signado por el licenciado Daniel Reveles Ibarra Encargado de Despacho de la Secretaría de Ayuntamiento del Municipio de San Diego de la Unión.

SEGUNDO. Con copia de este acuerdo notifíquese al Encargado de Despacho de la Secretaría de Ayuntamiento en su domicilio oficial.

Notifíquese por estrados.

Con apoyo en lo previsto por los artículos 93, fracción IV, y 98, fracción VII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, firman este acuerdo el Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y la Secretaría Ejecutiva del mismo.