



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-222/2023

RECURRENTE: MORENA

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

TERCERO INTERESADO: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIOS: ALEJANDRO OLVERA ACEVEDO Y SERGIO MORENO TRUJILLO

COLABORÓ: JORGE RAYMUNDO GALLARDO

Ciudad de México, veinticinco de octubre de dos mil veintitrés.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia que **confirma** el acuerdo INE/CG535/2023 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se emiten los Lineamientos que establecen medidas preventivas para evitar la injerencia y/o participación de personas servidoras públicas que manejan programas sociales en el proceso electoral federal y los procesos electorales locales 2023-2024, en la jornada electoral.

Para este órgano jurisdiccional: **1)** El Instituto Nacional Electoral sí es competente para establecer medidas preventivas para evitar la injerencia o participación de personas servidoras públicas que participan en la ejecución de programas sociales, así como las denominadas servidoras de la nación, durante los comicios, y **2)** Los Lineamientos controvertidos sí tienen una debida motivación y fundamentación.

ANTECEDENTES

1. Vinculación para emitir los lineamientos. El veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, la Sala Superior dictó sentencia en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-101/2022 que, entre otras cuestiones, ordenó al Instituto Nacional Electoral elaborar reglas o lineamientos en los que se establezcan con certeza las medidas preventivas a fin de evitar la injerencia y/o participación de personas del servicio público, así como, de aquellas

SUP-RAP-222/2023

denominadas *servidores de la nación*, en los procesos electorales y, de manera específica, el día de la jornada electoral.

2. Resolución INE/CG882/2022. El catorce de diciembre de ese año, el Consejo General del Instituto aprobó los Lineamientos para garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral por parte de las personas servidoras públicas, en acatamiento a lo ordenado por esta Sala Superior.

3. Medios de impugnación SUP-RAP-4/2023 y SUP-JE-12/2023. El partido político Morena y el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente, controvirtieron los Lineamientos dictados por la autoridad administrativa nacional.

El ocho de marzo de dos mil veintitrés, esta Sala Superior revocó tales Lineamientos, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitiera una nueva determinación en la que se limitara en atender lo ordenado por esta Sala Superior en su sentencia SUP-JRC-101/2022, de conformidad con los elementos ahí señalados.

4. Nuevo acuerdo INE/CG535/2023. El veinte de septiembre pasado, el Consejo General del Instituto aprobó el acuerdo por el que se emiten los Lineamientos, en cumplimiento a la sentencia dictada por esta Sala Superior en los expedientes SUP-RAP-4/2023 y SUP-JE-12/2023, que establecen medidas preventivas para evitar la injerencia y/o participación de personas servidoras públicas que manejan programas sociales en el proceso electoral federal y los procesos electorales locales 2023-2024, en la jornada electoral.

5. Recurso de apelación. El veinticuatro de septiembre de dos mil veintitrés, el partido político Morena, por conducto de su representante, presentó en la Oficialía de Partes de la autoridad administrativa nacional, la demanda del recurso de apelación que se resuelve.

6. Turno y radicación. Recibidas las constancias, la presidencia de esta Sala Superior integró el expediente SUP-RAP-222/2023, así como lo turnó a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, en donde se radicó.



7. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada instructora admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción, quedando el recurso en estado de dictar sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia

Esta Sala Superior es competente¹ para resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, a efecto de controvertir un acuerdo de la autoridad administrativa nacional, por conducto de su órgano central, en relación con la aprobación de los lineamientos generales que establecen medidas preventivas para evitar la injerencia y/o participación de las personas servidoras públicas que manejan programas sociales en los procesos electorales federales y locales.

SEGUNDA. Tercero interesado

Esta Sala Superior tiene al Partido de la Revolución Democrática compareciendo por como parte tercera interesada, por conducto de su representante, porque aduce un interés incompatible con las pretensiones del partido político Morena y cumple los requisitos legalmente previstos:

1. Forma. Se recibió el escrito de comparecencia en el que consta la denominación del tercero interesado, la firma autógrafa de quien se ostenta como su representante, así como los demás requisitos de forma.

2. Oportunidad. El escrito de tercero interesado se presentó de forma oportuna. La cédula de publicación se fijó a las doce horas del veinticinco de septiembre del presente año y se retiró a la misma hora del posterior veintiocho.

Por tanto, al presentarse el escrito de comparecencia el veintisiete de septiembre, su presentación se realizó de forma oportuna.

¹ Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución general); 164; 165; 166, fracción III, incisos a) y g), y 169, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en adelante, Ley Orgánica) así como, 3, párrafo 2, inciso b), 40, párrafo 1, inciso b), 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante, Ley de Medios).

3. Legitimación, personería e interés jurídico. El Partido de la Revolución Democrática tiene legitimación² en tanto que es un partido político nacional; comparece por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral³, y tienen interés jurídico porque pretende que esta Sala Superior confirme el acuerdo emitido por la autoridad responsable, por lo que tienen un interés opuesto a la parte recurrente.

4. Causal de improcedencia. El partido tercero interesado aduce que la demanda debe ser desechada ante la notoria improcedencia debido a que el acuerdo controvertido fue aprobado por un órgano competente en acatamiento a lo ordenado por este Tribunal Electoral, con el cual, se garantiza la equidad, legalidad e imparcialidad de las próximas contiendas electorales.

Al respecto, esta Sala Superior apunta que lo alegado sobre la improcedencia es **infundado**, porque el análisis de la constitucionalidad o legalidad del acuerdo controvertido es una cuestión propia del fondo del asunto. Aunado a que, en este momento procesal, no se tienen elementos para sobreseer en el recurso.

Asimismo, de oficio, esta Sala Superior no advierte la existencia de alguna causa de improcedencia.

TERCERA. Requisitos de procedencia

El recurso de apelación cumple los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia⁴, conforme con lo siguiente:

1. Forma. El escrito de demanda precisa el acuerdo impugnado, los hechos, los motivos de controversia y fue presentado con firma autógrafa.

2. Oportunidad. El recurso se interpuso dentro del plazo legal de cuatro días⁵, porque el acuerdo impugnado fue aprobado el veinte de septiembre de dos mil veintitrés y la demanda se presentó el veinticuatro siguiente.

² Conforme a lo previsto en el artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios.

³ En específico, por conducto de Ángel Clemente Ávila Romero, con el carácter de representante propietario del partido político, lo cual, se puede consultar en <https://www.ine.mx/estructura-ine/consejo-general/>.

⁴ Previstos en los artículos 7, párrafo 2, 8, 9, párrafo 1, 40, párrafo 1, inciso b) y, 45, párrafo 1, de la Ley de Medios.

⁵ En términos de lo dispuesto en los artículos 7, párrafo 1 y 8 de la Ley de Medios.



3. Legitimación y personería. Se cumplen los requisitos porque, en su calidad de partido político, Morena tiene la posibilidad jurídica de promover el medio de impugnación⁶; asimismo, Mario Rafael Llergo Latournerie, quien suscribe la demanda como representante propietario del citado partido tiene el carácter reconocido por la autoridad responsable al rendir el informe circunstanciado⁷, aunado a que constituye un hecho notorio su representación ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁸.

4. Interés jurídico. Se satisface el requisito, en virtud de que es criterio reiterado de esta Sala Superior que los partidos políticos, dada su naturaleza, atribuciones y fines constitucionales, cuentan con interés tuitivo o difuso para impugnar actos de las autoridades electorales que, desde su óptica, pudieran transgredir las reglas y principios que rigen la materia electoral⁹.

5. Definitividad. La legislación electoral no prevé algún otro medio de impugnación que deba ser agotado de manera previa.

CUARTA. Planteamiento del caso

Para esta Sala Superior, resulta relevante el precisar las particularidades del asunto.

1. Contexto

En agosto de dos mil veintidós, el Partido Acción Nacional promovió un juicio de revisión constitucional electoral ante esta Sala Superior para controvertir la sentencia dictada en el recurso de inconformidad TE-RIN-32/2022, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas, en la que declaró la validez de la elección de gubernatura de la citada entidad federativa y el otorgamiento de la constancia de mayoría a la candidatura común “Juntos Hacemos Historia en Tamaulipas”.

⁶ Conforme a lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁷ Conforme al artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley de Medios.

⁸ En términos de lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley de Medios. Al respecto, se puede consultar la página oficial <https://www.ine.mx/estructura-ine/consejo-general/>.

⁹ De conformidad con la tesis de jurisprudencia 15/2000 de rubro: PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.

SUP-RAP-222/2023

En septiembre de dos mil veintidós, esta Sala Superior resolvió el juicio SUP-JRC-101/2022 y, entre otras cuestiones, determinó declarar parcialmente fundados los motivos de agravio del partido político actor, al estimar que el Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas no analizó la irregularidad hecha valer sobre la supuesta intervención de “servidores de la nación” el día de la jornada electoral.

En plenitud de jurisdicción, esta Sala Superior analizó los agravios formulados y concluyó que no estaba demostrado que quienes fungieron como representantes partidistas en las casillas se desempeñaban como “servidores de la nación”, y aun suponiendo que ello hubiese sido así, el partido actor incumplió con la carga probatoria de desvirtuar la validez de la votación emitida en la elección para la gubernatura, al omitir demostrar la existencia de una irregularidad generalizada con base en hechos específicos que hicieran presumir la supuesta utilización de recursos públicos aprovechándose del encargo, o bien, a partir de acciones desplegadas con motivo del mismo, para poder desprender una posible coacción sobre los electores.

Por ello, esta Sala Superior tuvo por no acreditada la causal de nulidad alegada consistente en la utilización de recursos públicos y presión en el electorado derivada de la supuesta injerencia de “servidores de la nación” como representantes generales, de casilla y beneficiarios de programas sociales.

Sin embargo, en la citada sentencia SUP-JRC-101/2022, esté órgano jurisdiccional estimó necesario **vincular** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral a fin de que, en el ámbito de su competencia, elaborara *reglas o lineamientos en los que se establezca con certeza las medidas preventivas a fin de evitar la injerencia y/o participación de servidores públicos, así como los denominados “servidores de la nación”, en los procesos electorales y de manera específica, el día de la jornada electoral.*

Lo anterior, *en el entendido que los referidos lineamientos deberán elaborarse a partir de los criterios y jurisprudencias que ha desarrollado esta Sala Superior en la temática de referencia, debiendo prever medidas que garanticen su cumplimiento, así como las consecuencias jurídicas en la hipótesis de no acatamiento.*



En consecuencia, el catorce de diciembre de dos mil veintidós, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ejerció la facultad de atracción y, mediante resolución INE/CG882/2022 aprobó los Lineamientos para garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral por parte de las personas servidoras públicas.

Ahora bien, ante la impugnación del partido político Morena y del presidente de la República, esta Sala Superior al dictar sentencia en los medios de impugnación SUP-RAP-4/2023 y SUP-JE-12/2023, acumulados, revocó la resolución INE/CG882/2022, para que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitiera una nueva determinación.

Para este órgano jurisdiccional la autoridad regulaba aspectos que no le fueron ordenados en la sentencia SUP-JRC-101/2022, y que incluso, en algunos casos, corresponden con aspectos en los que de manera previa esta Sala Superior ha determinado la falta de competencia de la autoridad administrativa electoral nacional para regularlos.

De esta forma, se consideró que el Consejo General del Instituto se excedió en la materia de regulación, ello, al imponer obligaciones de hacer y no hacer relacionadas con campañas electorales; regulación de programas sociales; responsabilidades administrativas; propaganda gubernamental, comunicación social y ejercicio periodístico; actos proselitistas; informes de labores; elecciones consecutivas, y separación del cargo.

Lo anterior, cuando dicha autoridad únicamente debió establecer medidas preventivas para evitar la injerencia o participación de las personas servidoras públicas, conforme a las normativas aplicables, así como a los criterios y/o jurisprudencia de esta Sala Superior, en los procesos electorales y para el día de la jornada electoral.

En consecuencia, esta Sala Superior determinó que el Instituto debía emitir las reglas o lineamientos acotándose a lo ordenado en dicha sentencia; de donde se desprenden los siguientes elementos:

- 1) Objeto: medidas preventivas;

SUP-RAP-222/2023

- 2) Finalidad: evitar la injerencia y/o participación de los servidores públicos, incluyendo a los denominados “servidores de la nación”, durante los procesos electorales y en el día de la jornada electoral, y
- 3) Parámetros: considerando los criterios y jurisprudencias de esta Sala Superior, además de prever las medidas que garanticen su cumplimiento, así como las consecuencias jurídicas en la hipótesis de no acatamiento.

Ahora bien, el veinte de septiembre de dos mil veintitrés, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG535/2023, por el que se emiten los Lineamientos en cumplimiento a la sentencia dictada por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-4/2023 y acumulados, que establecen medidas preventivas para evitar la injerencia y/o participación de personas servidoras públicas que manejan programas sociales en el proceso electoral federal y los procesos electorales locales 2023-2024, en la jornada electoral.

2. Motivos de agravio

El partido recurrente sostiene los siguientes motivos de agravio:

- 1) El Instituto Nacional Electoral carece de competencia para modificar o alterar lo previsto en la Constitución general y la ley electoral;
- 2) La autoridad vulnera el principio de reserva de ley al emitir los Lineamientos;
- 3) Existe un exceso en el cumplimiento de la sentencia de esta Sala Superior SUP-RAP-4/2023 y acumulado, y
- 4) No se advierte que la autoridad haya establecido un test de proporcionalidad en cada una de las normas que limitan o prohíben la participación de personas servidoras públicas en los procesos electorales, por lo cual existe una falta de motivación y de fundamentación.

QUINTA. Estudio del fondo

1. Explicación jurídica



De conformidad con el artículo 16 de la Constitución general, los órganos jurisdiccionales tienen como obligación forzosa vigilar que todo acto emitido por **autoridad competente** esté debidamente fundado y motivado, lo que significa, por una parte, la obligación para precisar en sus actos, los preceptos legales aplicables al caso concreto; y por otra, invocar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se tomaron en cuenta en su emisión, para que los motivos aducidos y las disposiciones legales aplicables al caso concreto sean congruentes. Ello, con el propósito de que los justiciables no se vean afectados en su esfera jurídica¹⁰.

Debe señalarse que el incumplimiento al deber de fundar y motivar se puede actualizar: **1)** Por falta de fundamentación y motivación y, **2)** Derivado de la incorrecta o indebida fundamentación y motivación.

La falta de fundamentación y motivación consiste en la omisión en que incurre la autoridad de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de esas normas jurídicas.

En cambio, la indebida fundamentación de un acto o resolución existe cuando la autoridad responsable invoca algún precepto legal; sin embargo, no es aplicable al caso concreto porque las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa¹¹.

Por último, hay indebida motivación cuando la autoridad responsable sí expresa las razones que tuvo en consideración para tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.

En ese orden de ideas, es válido concluir que la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia de tales requisitos, mientras que, una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la autoridad responsable, respecto del caso concreto.

¹⁰ Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.

¹¹ De conformidad con el criterio sostenido por esta Sala Superior, al dictar sentencia, entre otros, en el juicio electoral SUP-JE-1413/2023, entre otros.

Aunado a ello, los efectos en uno y otro caso son diversos, toda vez que, en el primer supuesto en caso de acreditarse se deberá subsanar la irregularidad expresando la fundamentación y motivación, en tanto que, en el segundo, la autoridad debe expresar correctamente, fundamentos y motivos diferentes a los que formuló en el acto o resolución impugnada.

2. Caso concreto

2.1 El Instituto Nacional Electoral sí es competente para establecer medidas preventivas para evitar la injerencia o participación de personas servidoras públicas que participan en la ejecución de programas sociales, así como las denominadas servidoras de la nación, durante los comicios

El partido recurrente considera que el Consejo General del Instituto se excedió y violó flagrantemente los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, aunado a ser incompetente para la emisión de los Lineamientos.

Reconoce que, si bien es cierto que la autoridad cuenta con atribuciones para expedir los reglamentos interiores necesarios para el ejercicio de sus facultades, también lo es que dicha facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse acorde al texto constitucional y a la ley de la materia.

Además, el partido recurrente sostiene que la resolución controvertida invade el ámbito constitucional de competencia del órgano legislativo federal y de las entidades federativas en la materia, creando categorías que modifican las establecidas en la Constitución general y en las leyes electorales relacionadas con las personas servidoras públicas que manejan programas sociales.

A su consideración, no existe base legal para suponer que existe una cláusula habilitante en materia de las personas servidoras públicas que manejan programas sociales, que permita considerar que se trata de aspectos cuya regulación se encuentra en el ámbito de las autoridades electorales.

Asimismo, el partido recurrente señala que se pretende legislar respecto de ciertos supuestos que no encuentran correspondencia en la norma electoral vigente; por lo que la autoridad responsable no está en condiciones de elaborar



directamente reglas que establezcan procedimientos sin sustento legal, pretendiendo sustituir al legislador.

De esta manera, considera que la responsable fue más allá de lo ordenado por esta Sala Superior, cuando únicamente se le vinculó a emitir reglas o lineamientos para evitar la injerencia y/o participación de los servidores públicos, incluyendo los denominados “servidores de la nación”, durante los procesos electorales y en el día de la jornada electoral; en cambio, estima que los Lineamientos controvertidos se extralimitan al establecer aspectos tales como: programas sociales y actividades institucionales, integración de mesas directivas de casilla, observación electoral y registro de representantes de partidos políticos, entre otros aspectos.

Al respecto, este órgano jurisdiccional califica los agravios de **infundados e inoperantes**, por las siguientes razones.

El estudio atinente a la competencia de la autoridad responsable es una cuestión que debe ser atendida incluso de oficio por este órgano jurisdiccional¹².

Ahora bien, la Constitución general reconoce la conformación de organismos constitucionales autónomos que cuentan con garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para alcanzar los fines que le han sido encomendados, como una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requiere de autonomía de los clásicos poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial)¹³.

La circunstancia de que los organismos constitucionales autónomos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

¹² Conforme al criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 1/2013, de la Sala Superior, de rubro: COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

¹³ Ver tesis de jurisprudencia P./J. 12/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

SUP-RAP-222/2023

Así, el reconocimiento constitucional les brinda las garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados¹⁴.

En este sentido, el artículo 41, párrafo tercero, Base V, apartado A, párrafo primero de la Constitución general, en relación con el artículo 29, párrafo 1, 30, párrafos 1 y 2, 31, párrafo 1, 35, 44, párrafo 1, incisos gg) y jj), así como 231, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁵, establecen que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Nacional Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios.

Aunado a que, en el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género son principios rectores. Además, es independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; y el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales.

Por lo cual, tanto las normas constitucionales como legales reconocen a la autoridad administrativa nacional la posibilidad de dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones, así como, emitir los reglamentos y acuerdos que sean necesarios para la debida regulación de los procesos electorales, cuestión que no podría entenderse como una vulneración al principio de división de poderes.

Además, el Instituto Nacional Electoral es la autoridad en la materia, con lo cual tiene definidas ciertas facultades para ejercerlas tanto en los procesos electorales federales como en los locales y tiene la atribución de ejercer las facultades de asunción, atracción y delegación¹⁶.

En ese mismo artículo 41, en su Base V, Apartado B, se establece que el Instituto Nacional Electoral cuenta con atribuciones para los procesos electorales

¹⁴ Ver tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

¹⁵ En adelante, LGIPE.

¹⁶ Ver sentencia SUP-RAP-4/2023 y acumulado.



federales, dentro de las que se incluyen las relacionadas para la preparación de la jornada electoral, así como aquellas que se determinen en la Ley correspondiente.

Por su parte, el artículo 44, numeral 1, incisos gg) y jj), de la LGIPE, establecen como atribuciones del Consejo General del Instituto aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el apartado B, de la Base V, del artículo 41 de la Constitución y, dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones que el mencionado artículo 44 le confiere, así como las demás que se establezcan o deriven de dicha Ley o en otra legislación aplicable.

Por lo anterior, esta Sala Superior¹⁷ ha reconocido que el Instituto Nacional Electoral tiene competencia para emitir Lineamientos relacionados con la actividad de personas servidoras públicas que manejen programas sociales en los procesos electorales.

Ello, porque es una facultad que guarda armonía con las funciones que ya tiene por ley.

Además, en el caso, es una facultad que deriva de lo ordenado por esta Sala Superior en las sentencias SUP-JRC-101/2022, así como SUP-RAP-4/2023 y acumulado.

Por lo cual, el Instituto Nacional Electoral tenía la obligación de realizar tal actuación y, en principio, no se trata de implementación y regulación del artículo 134 de la Constitución general, sino de medidas preventivas con el fin de evitar la injerencia y/o participación de personas servidoras públicas durante los procesos electorales y el día de la jornada electoral.

En específico, la autoridad administrativa nacional está justificada para emitir reglas o lineamientos en los que se establezca con certeza las medidas preventivas a fin de evitar la injerencia y/o participación de servidores públicos, así como de los denominados “servidores de la nación”, en los procesos electorales y, de manera concreta, para el día de la jornada electoral, así como

¹⁷ Ver sentencia SUP-RAP-4/2023 y acumulado.

para prever las medidas que garanticen su cumplimiento y las consecuencias jurídicas en la hipótesis de no acatamiento.

Cabe recordar que esta Sala Superior en la cadena impugnativa también definió que el Instituto Nacional Electoral no estaba obligado a apegarse al plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral, porque las modificaciones ordenadas no constituyen modificaciones fundamentales.

De esta forma, la vinculación que realizó esta Sala Superior a la autoridad para que emitiera reglas o lineamientos es una cuestión instrumental para garantizar que la emisión del sufragio en las subsecuentes elecciones no se vea afectado por presiones en el electorado.

Por ello, no asiste la razón al partido recurrente cuando sostiene la supuesta falta de competencia de la autoridad administrativa nacional.

Por otra parte, resulta **ineficaz** el motivo de disenso correspondiente a que el Consejo General del Instituto modificó o alteró lo previsto en los artículos 1º, 6º, 7º, 16, 17, 34, 41, 108 y 134 de la Constitución general y, 83, 217 y 303 de la LGIPE, así como 3, fracción XXV, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; ello, porque es un argumento genérico que no tiene un desarrollo específico.

En relación con lo anterior, el propio partido recurrente solicita una revisión completa y exhaustiva de los Lineamientos para que, de oficio y en plenitud de jurisdicción, esta Sala Superior advierta y, en su caso, corrija las disposiciones inconstitucionales e ilegales plasmadas en los mismos.

Sin embargo, para que este órgano jurisdiccional estudie los motivos de disenso formulados por las partes es necesario que expresen en alguna parte del escrito de demanda cuál es la lesión o agravio que estiman les causa el acto o resolución impugnada y los motivos que originaron tal agravio¹⁸.

Esta Sala Superior recuerda que para tener por debidamente configurado un agravio no es relevante su formulación o construcción lógica, ya sea como

¹⁸ Al respecto, es ilustrativo el criterio contenido la tesis de jurisprudencia P./J. 68/2000, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.



silogismo o mediante cualquier fórmula deductiva o inductiva, sino que basta que las partes expresen con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que les causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, el órgano jurisdiccional se ocupe de su estudio¹⁹.

Por tal motivo, en el caso, no es posible que esta Sala Superior analice de oficio los Lineamientos controvertidos y, por el contrario, la presente decisión se limita al estudio de los aspectos que sí fueron cuestionados por el partido recurrente.

En este contexto, por lo que hace a la supuesta transgresión a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica de la facultad reglamentaria del Instituto, **tampoco le asiste la razón** al partido recurrente.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la facultad de emitir reglamentos está sujeta a dos límites: el principio de subordinación jerárquica y la reserva de ley²⁰.

La reserva de ley se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento.

Asimismo, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación el principio de subordinación jerárquica consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.

¹⁹ Ver tesis de jurisprudencia 3/2000, de la Sala Superior, de rubro: AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.

²⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 30/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.

Además, si el reglamento solo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que solo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla.

De tal suerte, el principio de subordinación jerárquica que limita a un reglamento puede ser trasgredido si la norma reglamentaria que se revisa excede o contraviene la legislación que busca reglamentar.

Asimismo, esta Sala Superior²¹ ha reconocido que la facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico, a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley.

La doctrina administrativa y constitucional distingue entre facultades materiales y formales de la potestad reglamentaria. El primer criterio se refiere al resultado del ejercicio de la facultad y, desde esta perspectiva, tanto las normas legislativas como las reglamentarias son generales y abstractas. El criterio formal se refiere al órgano que emite la normativa, con lo que genera una distinción de carácter funcional. Son “formalmente” legislativas las leyes que expiden los órganos legislativos y “formalmente” ejecutivas las normas expide la administración pública o los organismos autónomos²².

Ahora bien, los principios de reserva de ley y el de subordinación jerárquica son aplicables a las disposiciones administrativas, en cuanto conjunto de reglas sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.

En el caso de los organismos constitucionales autónomos como el Instituto Nacional Electoral, la facultad reglamentaria adquiere una trascendencia y significado particular, ya que el parámetro de control constitucional de su

²¹ Ver sentencia SUP-JDC-10257/2020.

²² Ver. Blanco Fornieles, Víctor, *La normatividad administrativa y los reglamentos en México. Una visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*, Fontamara, Primera edición México, 2006, pp. 28 y 29.



actuación tiene como fundamento una base constitucional propia, y no específicamente lo dispuesto en el artículo 89 constitucional²³.

Así, esta Sala Superior ha reconocido que el Instituto Nacional Electoral cuenta con una facultad regulatoria, en su calidad de un organismo constitucional autónomo la cual refleja las atribuciones concretas previstas en el artículo 41, base V, apartado A y B, inciso b), numeral 1, y además los artículos 30, 31, 35 y 44 de la LGIPE.

Es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

De acuerdo con la Constitución general, al Instituto Nacional Electoral le corresponde para los procesos electorales federales: **1)** Los derechos y acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; **2)** La preparación de la jornada electoral; **3)** La impresión de documentos y la producción de materiales electorales; **4)** Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; **5)** La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, y **6)** Las demás facultades que determine la ley.

Respecto de esta última atribución constitucional, la LGIPE refiere que el Instituto tiene como fines contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos; integrar el Registro Federal de Electoras; asegurara los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales; y que todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Así también, el Consejo General es su órgano superior de dirección responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad,

²³ Ver controversia constitucional 117/2014.

SUP-RAP-222/2023

independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades de este.

Como parte de su autonomía normativa, cuenta con un conjunto de atribuciones del Consejo General, entre otras, el emitir reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general que también deben sujetarse a lo que establece la ley y la Constitución General.

Por tanto, para esta Sala Superior no existe razón constitucional para limitar que el Instituto Nacional Electoral emita una regulación autónoma de carácter general, siempre y cuando sea “exclusivamente para el cumplimiento de su función reguladora en el sector de su competencia”²⁴.

Sin pasar por alto que, esta Sala Superior²⁵ ha sostenido que las materias reservadas expresamente al legislador no pueden ser sujetas de regulación por la autoridad administrativa, y que en los casos en que es posible ejercer la facultad reglamentaria, esta se debe ejercer dentro de las fronteras que delimitan la Constitución general y la ley.

Aunado a que, ha determinado que la facultad reglamentaria del Instituto Electoral Nacional es resultado de la eficacia directa del parámetro de regularidad constitucional y convencional, el cual es conforme con lo mandado en el artículo primero de la Constitución general, cuando no opera la reserva de ley.

Lo anterior, porque es posible la regulación concomitante de una materia, es decir, autorizar expresa o implícitamente que a través de otras fuentes del Derecho se emitan prescripciones diversas a la ley, que regulen parte de la disciplina normativa de ciertas materias.

Por ello, la posibilidad de expedir normas de carácter general opera siempre ante una ausencia normativa y ante la obligación del ente de hacer cumplir normas constitucionales y principios rectores en materia electoral, por lo que, puede ser emitida cuando exista necesidad de estas, y en forma ponderada no se violen otros principios.

²⁴ Ver controversia constitucional 117/2014.

²⁵ Ver sentencias SUP-RAP-232/2017 y acumulados; SUP-RAP-749/2017; SUP-RAP-726/2017 y acumulados; y SUP-RAP-605/2017.



De ahí que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya determinado que no cabe aplicar los principios de reserva de ley ni de subordinación jerárquica de la ley, con el mismo grado de exigencia aplicable a los reglamentos del Ejecutivo en términos del artículo 89, fracción I de la Constitución general²⁶.

En este sentido, el Instituto Nacional Electoral puede ejercer su facultad regulatoria cuando: **1)** No exista una reserva legal; **2)** Se realice dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, y **3)** Sin ir más allá de la norma que le da origen, y con un grado de rigor diferente al de los reglamentos que expide el Ejecutivo.

Por tales razones, en el caso, la autoridad administrativa nacional al ejercer su facultad reglamentaria no transgredió los principios de reserva de ley y subordinación jerárquicas.

Por el contrario, los Lineamientos dictados que establecen medidas preventivas para evitar la injerencia y/o participación de personas servidoras públicas que manejan programas sociales en el proceso electoral federal y los procesos electorales locales, de manera central, atendieron dos aspectos: **1)** el cumplimiento obligatorio de las sentencias SUP-JRC-101/2022, así como SUP-RAP-4/2023 y acumulado, de esta Sala Superior, y **2)** la emisión de ciertas directrices para el cumplimiento de las funciones de la autoridad administrativa nacional quien, incluso ante una ausencia normativa, está en posibilidad para garantizar su obligación de hacer cumplir las normas constitucionales y principios rectores en la materia electoral, al advertir cuando exista esa necesidad, de forma ponderada y siempre y cuando no se violen otros principios constitucionales.

Por último, debe apuntarse que este tipo de normatividad genera certeza y predictibilidad respecto de las condiciones bajo las cuales la autoridad electoral iniciará de oficio los procedimientos sancionatorios y regularía las funciones de las unidades encargadas de esa actividad a partir del criterio del Consejo General del Instituto, permitiendo favorecer la consistencia en sus decisiones y el respeto al principio de igualdad.

²⁶ Ver controversia constitucional 117/2014.

SUP-RAP-222/2023

Además, en términos prácticos, fomentan, en alguna medida, a desincentivar la comisión de conductas prohibidas, puesto que permite advertir los casos en los que el Instituto Nacional Electoral, o bien, los organismos públicos electorales locales pueden iniciar los procedimientos sancionatorios.

Conforme a lo expuesto, para esta Sala Superior es dable concluir que, contrario a lo argumentado por el recurrente, al emitir los Lineamientos controvertidos el Consejo General del Instituto Nacional Electoral actuó en el ámbito de su competencia, en principio, porque la aprobación de los lineamientos se realizó en cumplimiento de lo ordenado por este órgano jurisdiccional en las sentencias en el juicio SUP-JRC-101/2022, así como en el recurso SUP-RAP-4/2023 y su acumulado y en segundo, porque su actuación no vulneró los principios de reserva de ley ni de subordinación jerárquica.

En este sentido, resultan igualmente **infundados** los motivos de disenso que expone el partido recurrente en relación con los **artículos 11 y 12** de los Lineamientos, al señalar que prevén diversas conductas que se prohíben a las personas servidoras públicas vinculadas con los programas sociales, así como a las personas servidoras de la nación, porque sólo sustenta su pretensión de que sean declarados inconstitucionales e ilegales, en el argumento de que tal regulación corresponde al legislador federal y local.

Asimismo, es **infundado** el motivo de agravio del recurrente relativo a que el Consejo General del Instituto en el **artículo 2** de los Lineamientos establece la definición de “**persona servidora pública**”, con la que hace un cambio sustancial en la definición prevista en el artículo 108 de la Constitución general y en el artículo 3 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo que desde su perspectiva impactará en los procedimientos sancionadores, porque amplía los supuestos de las personas que son consideradas como tal.

Lo **infundado** deriva, por una parte, de que hace depender la afectación aducida en el argumento de que la autoridad responsable invade las facultades del legislador, lo que ha quedado desestimado en el análisis precedente; aunado a que, como se precisa en el mencionado artículo 2, las definiciones que están previstas han sido establecidas **para los efectos de los propios Lineamientos**.



En similar situación, derivado de lo determinado en el análisis previo, resulta **infundado** el motivo de agravio que el recurrente expone en relación con los **artículos 11 y 13**, al plantear que se crea la figura de “**aspirante o persona aspirante**”, porque sustenta su pretensión en que su creación es ilegal, al considerar que Consejo General del Instituto carece de atribuciones para ello.

2.2 Los Lineamientos controvertidos sí tienen una debida motivación y fundamentación

El partido recurrente señala como motivo de disenso que no advierte en el acuerdo de la autoridad ni en los Lineamientos impugnados que se haya establecido el test de proporcionalidad en cada una de las normas que limitan o prohíben la participación de personas servidoras públicas en los procesos electorales, de lo que se deduce la falta de motivación y de fundamentación.

Para esta Sala Superior los agravios son **infundados**, por las razones siguientes:

En el caso, el Consejo General de Instituto Nacional Electoral apuntó que la emisión de Lineamientos se sustenta en los principios de neutralidad, equidad e imparcialidad de las personas servidoras públicas.

Para tal efecto, el Instituto hizo referencia a los siguientes criterios y sentencias de esta Sala Superior:

- Tesis V/2016, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).
- Jurisprudencia 14/2016, de rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. LA UTILIZACIÓN DE LOS TIEMPOS ASIGNADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS, PARA PROMOCIONAR LA IMAGEN DE CANDIDATOS POSTULADOS POR OTROS INSTITUTOS POLÍTICOS O COALICIONES, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD.
- Tesis L/2015, de rubro: ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.
- Sentencia SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015, acumulados, respecto de los principios que rigen las elecciones de los poderes públicos.

SUP-RAP-222/2023

- Sentencia SUP-JRC-384/2016, se determinó que los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos y el deber de cuidado.
- Sentencia SUP-REP-162/2018, relacionada con el deber de diligencia de las personas legisladoras.
- Jurisprudencia 38/2013, de rubro: 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.
- Sentencia SUP-JRC-30/2019 y acumulados, respecto de la neutralidad e imparcialidad y el principio de equidad en la contienda electoral.
- Sentencia SUP-REC-1452/2018 y su acumulado, respecto de la imparcialidad, neutralidad y preservación de las condiciones de equidad en los comicios.
- Sentencia SUP-REP-238/2018, respecto del principio de neutralidad.

Así, para la autoridad tales principios refuerzan la facultad del Instituto Nacional Electoral de vigilar no solo el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, sino también de velar por el cumplimiento de los principios rectores de su función.

Ahora bien, cabe recordar que en la sentencia SUP-JRC-101/2022 esta Sala Superior sostuvo diversas consideraciones respecto de las personas servidoras públicas que manejan programas sociales y, en específico, de los “servidores de la nación”.

En dicho precedente, se apuntó que las personas denominadas “servidores de la nación” son aquéllas a quienes se les encomienda la entrega material de los beneficios sociales como parte de una estructura jerárquica de programas para el desarrollo que implementa la Secretaría del Bienestar del Gobierno Federal²⁷.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²⁸, en la estructura jerárquica para la implementación de los Programas para el

²⁷ Véase, asimismo, la sentencia dictada en el recurso SUP-REP-1/2020 y acumulados.

²⁸ Artículo 17 bis.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo previsto en los reglamentos interiores o sus ordenamientos legales de creación, respectivamente, podrán contar con oficinas de representación en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa, siempre y cuando sea indispensable para prestar servicios o realizar trámites en cumplimiento de los programas a su cargo y cuenten con recursos aprobados para dichos fines en sus respectivos presupuestos, dichas oficinas se coordinarán con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo, debiéndose observar lo siguiente:
(...)



Desarrollo, participan el presidente de la República, la secretaria de bienestar, el coordinador general de Programas para el Desarrollo, los delegados estatales, los subdelegados regionales, así como los “servidores de la nación” quienes ejecutan los Programas para el Desarrollo de la Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal.

El presidente de la República cuenta con facultades de mando directo sobre el “Coordinador General de Programas para el Desarrollo”, conforme con lo previsto en el artículo 17 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por su parte, la Secretaría del Bienestar se dirige a fortalecer el bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación, supervisión y seguimiento de las políticas sociales establecidas en el artículo 32, fracción I, de la Ley Orgánica en cita.

En cuanto a la figura de coordinador general, son quienes se encargan de coordinar a las “Delegaciones de Programas para el desarrollo” en las entidades federativas y estas últimas se encargan de coordinar e implementar planes, programas y acciones, así como de su supervisión. Las delegaciones estatales, por su parte, están jerárquicamente subordinadas a la Secretaría de Bienestar.

Para llevar el ejercicio de las funciones de las delegaciones en la aplicación de programas de desarrollo social, que impliquen captar la demanda ciudadana y el

III. Las dependencias o entidades responsables de la ejecución de programas para entregar un beneficio social directo a la población, deberán sujetarse a lo siguiente:

- a) Ejecutar el programa con estricto apego a las reglas de operación;
- b) Informar, respecto de los programas atinentes a la respectiva Delegación de Programas para el Desarrollo;
- c) Dar a conocer, en términos de la legislación aplicable, lo siguiente: i) Las altas y bajas en sus padrones de beneficiarios, así como los resultados de su evaluación; ii) La relación de municipios y localidades en las que opera el programa; iii) El padrón de beneficiarios de la entidad federativa correspondiente, por municipio y localidad; iv) El calendario de entrega de apoyos, por entidad federativa, municipio y localidad, con anterioridad de al menos 60 días a la entrega de los mismos;
- v) Los ajustes presupuestarios que, en su caso, le sean autorizados;
- d) Incluir, en todo caso, en la difusión de cada programa la leyenda siguiente: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa”;
- e) Realizar acciones de orientación y difusión con los beneficiarios para garantizar su transparencia y evitar cualquier uso ilegal del programa, y
- f) Realizar las designaciones referidas en la fracción I de este artículo a propuesta del Delegado Estatal de Programas para el Desarrollo de la entidad respectiva.

Artículo 17 Ter.- El Poder Ejecutivo Federal contará en las entidades federativas con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo que tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población, de conformidad con los lineamientos que emitan la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo. Para la coordinación de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo en la implementación de las funciones descritas en este artículo, el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, bajo el mando directo del Presidente de la República.

Las Delegaciones de Programas para el Desarrollo estarán adscritas, jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar y sus titulares serán designados por el titular de la Secretaría a propuesta de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

SUP-RAP-222/2023

acercamiento directo con las personas en sus comunidades y sus domicilios, los delegados se auxilian del personal de campo y de los módulos de atención que, en su caso, se establezcan, de conformidad con los lineamientos que regulan las funciones de las delegaciones de programas para el desarrollo²⁹.

Dicha función de auxilio es llevada a cabo por las personas con el cargo de “servidores de la nación”, porque son quienes se encargan de hacer directamente el trabajo de campo, ya que efectúan los recorridos en las distintas comunidades del país con la finalidad de difundir estas acciones de Gobierno, inscriben a los beneficiarios de los programas e incluso reparten las tarjetas bancarias mediante las que se reciben dichos apoyos.

Además, en la sentencia SUP-JRC-101/2022 se recordó que este órgano jurisdiccional ha sostenido que la presencia en las casillas de autoridades de mando superior como funcionarias o representantes partidistas genera la presunción de presión sobre las personas electoras.

Sin embargo, considerando que el bien jurídico a tutelar es la protección y garantía de la libertad del electorado al momento de sufragar en la casilla correspondiente a su sección, **debe impedirse la posibilidad de que las autoridades en general puedan inhibir esa libertad.**

Esto último significa que debe atenderse a las circunstancias de cada caso para estar en condiciones de dilucidar si alguna autoridad, del ámbito que sea, pudo haber generado algún tipo de presión en el electorado con su simple presencia, con independencia de si ostenta o no atribuciones de mando superior.

Asimismo, se consideró que la posibilidad de que una persona servidora pública inhiba o coaccione la voluntad popular no solo depende de su categoría formal, sino también, puede obedecer a la cercanía que su cargo le genera con comunidades identificables que eventualmente podrían verse influenciadas de algún modo.

²⁹ SÉPTIMO. Para el ejercicio de las funciones de los delegados, que impliquen captar la demanda ciudadana y el acercamiento directo con las personas en sus comunidades y sus domicilios, estos se auxiliarán del personal de campo y de los módulos de atención que, en su caso, se establezcan por la Secretaría.



Lo anterior, tomando en consideración la capacidad de decisión material y jurídica que puedan tener quienes ejecutan una política social respecto de las personas pertenecientes a una localidad y que, como consecuencia de ello, pudiera generar alguna situación de presión o temor en tales relaciones respecto a que sus derechos se vean afectados fácticamente como consecuencia de los resultados de la votación en la casilla de que se trate.

En consecuencia, esta Sala Superior dejó claro que, cuando se infringe la prohibición de que una persona servidora pública se desempeñe como representante de partido en una casilla, con estas particularidades, tal situación podría generar la presunción de que se ejerció presión sobre el electorado, lo que implica que no cuenten con las cualidades necesarias para garantizar la integridad de las elecciones.

Ello, porque la garantía de imparcialidad y equidad no busca impedir que las personas del servicio público lleven a cabo actos inherentes al ejercicio de sus funciones ni prohibir la rendición de cuentas o la participación en la entrega de bienes y servicios a la sociedad, ya que ello podría atentar en contra del correcto desarrollo de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población.

Por el contrario, lo que se busca es evitar que con esas acciones se contravenga la integridad de las elecciones, ya que el núcleo de la prohibición es impedir la utilización de recursos públicos para fines distintos a los constitucional y legalmente previstos, y evitar que las personas del servicio público aprovechen la posición en la que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o para un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

Además, con el objeto de salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad, en el citado precedente, esta Sala Superior estimó que también debe tomarse en cuenta el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los funcionarios como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que se deriva del ejercicio de sus funciones.

SUP-RAP-222/2023

Como se precisó, en el caso de los llamados “servidores de la nación”, esta Sala Superior ha señalado que son parte de la estructura en la ejecución de los programas para el desarrollo que implementa la Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal, a quienes se les encomienda la entrega de los beneficios de los programas sociales a la población³⁰, pues son quienes se encargan de hacer directamente el trabajo de campo, al efectuar los recorridos en las distintas comunidades del país, con la finalidad de difundir estas acciones de gobierno.

En este contexto, en la sentencia SUP-JRC-101/2022 esta Sala Superior determinó que tales personas servidoras públicas mantienen una cercanía con la ciudadanía, como primer punto de contacto y, en algunos casos, como el único enlace para alcanzar un beneficio social, lo que hace que sus acciones, cuando sean generalizadas, pudieran generar un impacto trascendente y determinante en cualquier elección democrática, al margen de si su actuar actualiza alguna irregularidad particular en la votación en casilla.

Por ello, las autoridades y personas del servicio público están obligadas a tener un deber de cuidado especial, con el fin de que tales beneficios sean entregados, de tal manera, que no implique una conducta o modalidad que pueda generar un impacto negativo o poner en riesgo los principios que rigen las contiendas electorales³¹.

Tales expresiones fueron retomadas por la autoridad administrativa nacional en el acuerdo ahora controvertido, en esencia, en sus consideraciones 20 a 26.

En esta tesitura, contrario a lo sostenido por el partido recurrente, el acuerdo de la autoridad y los Lineamientos emitidos, sí están debidamente motivados y fundamentados.

³⁰ Ver sentencia SUP-REP-1/2020 y acumulados

³¹ Jurisprudencia 19/2019 de rubro: 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, ya 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.



Ahora bien, en relación con esta temática, el recurrente plantea que es inconstitucional el **artículo 1** de los Lineamientos, en la porción “**y/o participación**” de las personas servidoras públicas vinculadas con programas sociales, operadoras de programas sociales y actividades institucionales, cualquiera que sea su denominación, así como las personas servidoras de la nación tal vinculado con la ejecución y otorgamiento de programas sociales, porque no separa la condición de servidor público de las personas titulares de derechos políticos plenos.

También aduce que en los **artículos 10, fracción II, 17 y 18** de los Lineamientos, se norman aspectos sobre **observación electoral**; sin que esta Sala Superior ordenara pronunciarse sobre esa figura, por lo que el Consejo General del Instituto se está extralimitando al establecer restricciones que son contrarias a la ley.

Asimismo, argumenta que es inconstitucional e ilegal el **artículo 10, párrafo primero**, en cuanto ordena a las personas servidoras públicas a que se ha hecho referencia abstenerse de participar como **representantes generales o ante mesa directiva de casilla** y como **funcionariado de mesa directiva de casilla**.

Respecto del mismo artículo en su **segundo párrafo**, el partido político recurrente manifiesta que es inconstitucional la porción “...**previo a su designación**...”, porque se usa en un sentido de atemporalidad. Asimismo, que no hace diferencia entre servidores públicos de confianza y mando superior, respecto de los que no lo son, ni proporciona elementos para poder entender que los servidores públicos destinatarios de la norma sean realmente de ese nivel de mando.

En relación con el **artículo 11, fracción II** de los Lineamientos, el recurrente expone que existe una violación al principio de certeza, porque no se establece temporalidad durante la cual las y los servidores públicos a que se refiere esa disposición no pueden asistir a eventos, lo cual implica que se les estaría impidiendo cumplir sus obligaciones y de igual manera se estaría ampliando en los hechos la prohibición a todo tiempo cuando la ley no lo establece así.

También aduce que en los **artículos 11 y 13** de los Lineamientos, se establece prohibición para las mencionadas personas servidoras de ser registradas como **supervisores/as electorales y capacitadores/as asistentes electorales**, hasta **un año antes** de la fecha de solicitar su registro como aspirantes.

Además, que en el **artículo 14**, al prever que las mencionadas personas no podrán ser designadas como **funcionarias de mesa directiva de casilla**, se establecen restricciones no previstas en la Constitución general y en la LGIPE.

Asimismo, el recurrente aduce que el **artículo 19** de los Lineamientos, al prever la exigencia de la declaración bajo protesta de decir verdad, es contrario al artículo 41, párrafo tercero, base I, párrafo segundo de la Constitución general, que prevé que las autoridades sólo podrán intervenir en asuntos internos de los partidos políticos en los términos previstos en la propia Constitución y en la Ley, lo que excluye un ordenamiento administrativo; aunado a que se pretende vincular al partido político a coadyuvar en contra de los derechos de sus afiliados.

Finalmente, que los **artículos 21 y 22** de los Lineamientos son ilegales porque no hay fundamento constitucional ni legal para rechazar el registro de personas ciudadanas para ser representantes de partidos políticos, sean generales o ante mesa directiva de casilla.

Al respecto, los motivos de agravio resultan **infundados**, por las razones que se exponen enseguida, aunado a que, en parte, los motivos de disenso se sustentan en el argumento relativo a que tal regulación debió ser hecha por el legislador respectivo, con relación a lo cual se ha emitido pronunciamiento.

Para este órgano jurisdiccional, la determinación de la autoridad administrativa nacional, al menos, cumple con dos funciones: **1)** Desincentivar prácticas a partir del conocimiento de conductas que serán sancionadas y, **2)** Generar certeza y predictibilidad respecto de acciones que la autoridad administrativa nacional tomará en cuenta para el inicio de los procedimientos especiales sancionadores.

Así, el hecho de que las personas servidoras públicas vinculadas con programas sociales, operadoras de programas sociales y actividades institucionales, cualquiera que sea su denominación y, particularmente, las personas servidoras



de la nación actúen en representación de un partido político en el desarrollo de cualquier jornada electoral podrían afectar la libertad del sufragio, debido su vínculo cercano a la ciudadanía.

Lo anterior, hace razonable que la autoridad administrativa nacional no solo se limitara a establecer directrices para las personas que participen como representantes partidistas generales o ante las mesas directivas de casilla en el desarrollo de la jornada electoral y, por el contrario, extendiera su alcance a las personas que participan como observadoras electorales, o bien, que participan como funcionarios de las mesas directivas de casilla y aquellas que participan en el proceso de reclutamiento, selección y contratación se supervisores electorales y capacitadores electorales, federales y locales.

Este Tribunal Electoral ha sostenido que la presencia en las casillas de autoridades de mando superior como funcionarias o representantes genera la presunción de presión sobre las personas electoras³².

Sin embargo, tal deducción no aplica solamente para autoridades de mando superior, pues la capacidad de una persona servidora pública de inhibir o coaccionar la voluntad popular puede ser consecuencia de la cercanía que produce un cargo público con comunidades identificables.

Asimismo, el bien jurídico a tutelar es la protección y garantía de la libertad del electorado en el momento de sufragar en la casilla correspondiente a su sección, por lo cual, debe impedirse la posibilidad de que autoridades puedan inhibir esa libertad.

Situación que puede producirse con la mera presencia de las personas servidoras públicas y, con más razón, cuando permanecen en el centro de votación como vigilantes de las actividades de la mesa directiva y del electorado.

Lo anterior, tomando en consideración el poder material y jurídico que detentan quienes ejecutan la política social respecto de las personas pertenecientes a una localidad. La ciudadanía puede temer en tales relaciones que sus derechos se

³² Ver tesis de jurisprudencia 3/2004, de rubro: AUTORIDADES DE MANDO SUPERIOR. SU PRESENCIA EN LA CASILLA COMO FUNCIONARIO O REPRESENTANTE GENERA PRESUNCIÓN DE PRESIÓN SOBRE LOS ELECTORES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COLIMA Y SIMILARES).

SUP-RAP-222/2023

vean afectados fácticamente como consecuencia de los resultados de la votación en la casilla de que se trate.

Si las personas temen una posible represalia o simplemente perciben cierta dificultad para obtener un beneficio social de parte de la autoridad, es factible que el electorado se sienta coaccionado o inhibido y que esta circunstancia lo orille a cambiar el sentido de su voto, con independencia de que la incidencia pueda considerarse como velada.

Así, este órgano jurisdiccional ha estimado que resulta lógico que el electorado pueda tomar la presencia de la autoridad como una fiscalización en los comicios, con la tendencia a inclinar el resultado a favor del partido político o candidatura de sus preferencias, que son generalmente conocidas debido al partido gobernante.

En consecuencia, no solo la participación de autoridades de mando superior puede representar una presión. No es necesariamente la jerarquía o la ostentación del cargo lo que podría viciar la voluntad ciudadana, porque lo trascendente es el hecho de que las personas que participan en la jornada electoral como integrantes de las mesas directivas de casilla o representado a algún partido político cuenten con las cualidades que garanticen la integridad de las elecciones, lo que no ocurre cuando existen elementos para presumir la coacción o inhibición del voto debido a la presencia de personas servidoras públicas con poder material o jurídico respecto de comunidades específicas.

Uno de los objetivos contenidos en el artículo 134 constitucional es impedir que actores ajenos a los procesos electorales incidan en estos.

Por ello, este órgano jurisdiccional ha sostenido que la prohibición constitucional no busca impedir que las personas del servicio público lleven a cabo actos inherentes al ejercicio de sus funciones ni prohibir la rendición de cuentas o la participación en la entrega de bienes y servicios a la sociedad, ya que ello podría atentar en contra del correcto desarrollo de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población³³.

³³ Ver sentencia SUP-RAP-345/2012.



Lo que se busca es evitar que con esas acciones se contravenga la integridad de las elecciones, ya que el núcleo de la prohibición es impedir la utilización de recursos públicos para fines distintos (electorales) y evitar que las personas del servicio público aprovechen la posición en la que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

Además, esta Sala Superior ha reiterado que la obligación constitucional de las personas del servicio público de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales, a favor o en contra de algún actor político³⁴.

También debe tomarse en cuenta el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los funcionarios como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que se deriva del ejercicio de sus funciones.

Así, no se persigue impedir que las personas del servicio público lleven a cabo los actos que por su propia naturaleza deben efectuar en los diferentes órdenes de Gobierno, ni prohibir que ejerzan sus atribuciones en la demarcación territorial que les corresponda, pues ello podría afectar el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir, ya que no es razonable que se paralicen las actividades que el gobierno implementa para garantizar los derechos de la ciudadanía.

Adicionalmente, no deben perderse de vista las acciones que, sin importar el nivel jerárquico, pueden llegar a cometer personas servidoras públicas que tienen una estrecha relación con poblaciones específicas debido a su participación en la ejecución de la política social del gobierno, como lo son las personas servidoras de la nación.

³⁴ Ver sentencia SUP-REP-163/2018.

SUP-RAP-222/2023

Tales personas del servicio público son auxiliares en un determinado espacio geográfico, lo cual es fundamental para la ejecución de los programas sociales.

Son quienes se encargan de hacer directamente el trabajo de campo, ya que efectúan los recorridos en las distintas comunidades del país con la finalidad de difundir estas acciones de gobierno, inscriben a los beneficiarios de los programas e incluso reparten las tarjetas bancarias mediante las que se reciben estos apoyos.

De ahí que su cercanía con la vecindad, como primer punto de contacto y, en algunos casos, el único punto de contacto para alcanzar un beneficio social hace que sus acciones, cuando sean generalizadas, con independencia de la nulidad de elección en cierta casilla, tengan un impacto trascendente y determinante en cualquier elección democrática.

Lo anterior, sin desconocer que los programas sociales implican la realización de diversos actos que se traducen en la implementación de prácticas y políticas preventivas, y las referentes a la aplicación, administración, promoción y control de los recursos materiales y económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de aplicación³⁵.

Además, esta Sala Superior ha establecido el criterio jurisprudencial relativo a que los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en una modalidad que no se encuentre justificada, lo que no implica su suspensión en épocas electorales.

La ejecución de estos programas durante las campañas electorales no está prohibida por sí sola, pues lo que se prohíbe es que su difusión constituya propaganda y que la ejecución de los programas sociales sea irregular o se utilice de manera parcial o para influir en el electorado.

Por lo cual, las autoridades y personas del servicio público están obligados a tener un deber de cuidado especial, con el fin de que tales beneficios sean entregados, de tal manera, que no implique una conducta o modalidad que pueda

³⁵ Ver sentencia SUP-JRC-384/2016.



generar un impacto negativo o poner en riesgo los principios que rigen las contiendas electorales³⁶.

De esta manera, en el caso, la emisión de los Lineamientos que establecen medidas preventivas para evitar la injerencia y/o participación de personas servidoras públicas que manejan programas sociales en el proceso electoral federal y los procesos electorales locales, en la jornada electoral, se encuentran debidamente sostenidos en los principios constitucionales y legales de la materia.

De ahí, en virtud del vínculo cercano de las personas servidoras públicas con la ciudadanía existe la necesidad de que la autoridad administrativa nacional establezca medidas que razonablemente limiten la participación en los comicios de: **1)** representantes partidistas generales o ante las mesas directivas de casilla; **2)** observadores electorales; **3)** funcionarios de mesa directiva de casilla, y **4)** quienes participan en el proceso de reclutamiento, selección y contratación de supervisores electorales y capacitadores – asistentes electorales.

Adicionalmente, cabe señalar que el ejercicio de los derechos político-electorales se encuentra sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos.

Los artículos 262 y 217, de la LGIPE, entre otras cuestiones, al reconocer el derecho de los partidos políticos a nombrar representantes ante cada mesa directiva de casilla y representantes generales, así como, el derecho de la ciudadanía de participar en la observación electoral exige la presentación de documentación que reúna los requisitos que establezca el Consejo General del Instituto.

Por su parte, el artículo 83 de la LGIPE, de manera expresa determina como requisito para ser integrante de la mesa directiva de casilla el no ser servidor

³⁶ Tesis de jurisprudencia 19/2019, de rubro y texto: **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, ya 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.

público de confianza con mando superior, en el entendido que, esta Sala Superior ha dado sentido a tal previsión por lo que hace al mando superior.

Por último, el artículo 303 de la LGIPE señala que la autoridad electoral designará a un número suficiente de supervisores y capacitadores asistentes electorales, de entre los ciudadanos que hubieren atendido la convocatoria pública expedida al efecto y cumplan los requisitos.

Por lo cual, si el Instituto realiza la contratación de personas prestadoras de servicios eventuales bajo el régimen de honorarios (Técnico/a en Capacitación Electoral; Validador/a de Captura y Técnico/a de Voz y Datos)³⁷, es natural que la autoridad electoral imponga requisitos que hagan compatibles las funciones que deben desempeñar sus servidores públicos, con la finalidad de que contribuyan a la organización y desarrollo de actividades sustantivas en materia de integración de las mesas directivas de casilla y la capacitación electoral durante los procesos electorales.

En este orden de ideas, contrario a lo que expone el recurrente, encuentra justificación la previsión contenida en el artículo 13 de los Lineamientos, en cuanto se establece prohibición para las mencionadas personas servidoras públicas de ser registradas como **supervisores/as electorales** y **capacitadores/as asistentes electorales**, hasta **un año antes** de la fecha de solicitar su registro como aspirantes a tales cargos, derivado de las funciones que les corresponde realizar, sobre todo para los efectos de preparación de la elección, el desarrollo de la jornada electoral y de los cómputos distritales –auxilio a las juntas y consejos distritales, entre otros aspectos, para la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, recepción y distribución de documentación y materiales electorales, así como traslado de paquetes electorales [artículo 303, párrafo 2³⁸, de la LGIPE]–, lo anterior, en aras de salvaguardar los principios constitucionales que rigen en materia electoral.

³⁷ De conformidad con el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa del INE, en correspondencia con el Manual de Normas Administrativas en Materia de Recursos Humanos.

³⁸ **Artículo 303.** [...]

2. Los supervisores y capacitadores asistentes electorales auxiliarán a las juntas y consejos distritales en los trabajos de:

- a) Visita, notificación y capacitación de los ciudadanos para integrar las mesas directivas de casillas;
- b) Identificación de lugares para la ubicación de las mesas directivas de casillas;
- c) Recepción y distribución de la documentación y materiales electorales en los días previos a la elección;
- d) Verificación de la instalación y clausura de las mesas directivas de casilla;
- e) Información sobre los incidentes ocurridos durante la jornada electoral;



Mismas consideraciones aplican a lo alegado por el partido recurrente respecto de la disposición contenida en el artículo 15 de los Lineamientos, por el cual se limita el derecho de participación de las personas que se encuentran formadas en la fila el día de la jornada electoral para ser funcionarios o funcionarias de mesa directiva de casilla ante la situación excepcional de que no se presenten las personas que de manera previa designó la autoridad.

Máxime, si se toma en cuenta que, para el caso de personas formadas en la fila para ser funcionarias la autoridad administrativa no llevó a cabo la verificación pertinente, al tratarse de un caso excepcional.

Aunado a que, esta Sala Superior constata que los Lineamientos controvertidos mantienen consistencia con la legislación electoral aplicable, y con los criterios de este Tribunal Electoral. Y mantienen reglas generales, abstractas, impersonales, que son aplicables a todos los procesos electorales tanto federales como locales.

Ello, sin que el partido recurrente demuestre que el Instituto Nacional Electoral se excediera al ejercer **su facultad reglamentaria y reproducir o reiterar el contenido de diversos criterios jurisprudenciales, o bien, precedentes** de esta Sala Superior, esto es, el partido recurrente no externa razones jurídicas que demuestren la falta de precisión de la autoridad en los criterios obligatorios que tomó como base para estructurar ciertas previsiones para evitar la injerencia o participación de personas servidoras públicas que manejan programas sociales en los procesos electorales.

De esta manera, resultaba necesario que ante este órgano jurisdiccional el partido recurrente demostrara el exceso o transgresión de la legislación aplicable, así como la comprobación de que la autoridad estaba creando nuevos tipos administrativos en materia sancionatoria.

Asimismo, **no asiste la razón** al recurrente al señalar, respecto del segundo párrafo del artículo 10 de los Lineamientos, que es inconstitucional la porción

f) Traslado de los paquetes electorales apoyando a los funcionarios de mesa directiva de casilla;

g) Realización de los cómputos distritales, sobre todo en casos de recuentos totales o parciales, y

h) Los que expresamente les confiera el consejo distrital, particularmente lo señalado en los párrafos 3 y 4 del artículo 299 de esta Ley.

[...]

“*previo a su designación*”, porque se usa en un sentido de atemporalidad. Ello, porque de la lectura integral de los propios Lineamientos es de advertir que la temporalidad ha sido precisada en los casos específicos, como se establece en el artículo 13 –hasta un año antes de la fecha de realizar el registro respectivo– o bien, sin exigir un elemento temporal adicional como acontece, entre otros, en los artículos 17 y 18, en los que se debe considerar el momento del registro respectivo.

Por lo que se refiere al motivo de disenso por el cual el recurrente expone que el artículo 11, fracción II de los Lineamientos vulnera el principio de certeza, porque no se establece temporalidad durante la cual las personas servidoras públicas vinculadas con programas sociales, personas operadoras de programas sociales y actividades institucionales, cualquiera que sea su denominación; así como las personas servidoras de la nación de los tres órdenes de gobierno, no pueden asistir a eventos en los que se entreguen beneficios de programas y actividades institucionales, lo **infundado** deriva de que, contrario a lo que se aduce, el propio precepto establece la circunstancia determinante para esa prohibición, esto es, “*cuando aspiren a competir por cargos electivos en un proceso federal o local*”, sin que el demandante controvierta tal disposición.

Tampoco asiste la razón al recurrente en cuanto al motivo de disenso en el que argumenta que el artículo 19 de los Lineamientos, al prever la exigencia de la declaración bajo protesta de decir verdad –de *no ser persona servidora pública vinculada con programas sociales en el gobierno municipal, estatal o federal, ni ser persona operadora de programas sociales y actividades institucionales, cualquiera que sea su denominación, ni persona servidora de la nación*–, es contrario al artículo 41 de la Constitución general.

Lo **infundado** deriva de que, por una parte, sustenta su pretensión en que sólo mediante disposición constitucional o legal se podría establecer tal previsión, con lo que estaría excluido un ordenamiento administrativo, cuestión que ha sido desestimada en apartados precedentes; aunado a que el recurrente es omiso en señalar, en concreto, la forma en que tal previsión de los Lineamientos afectaría los derechos de sus afiliados.



Ahora bien, para este órgano jurisdiccional resulta **infundado** el diverso motivo de disenso en el que el partido político recurrente hace valer que es incongruente, carece de certeza jurídica y trasgrede el principio de objetividad el **artículo 2** de los Lineamientos, en cuanto a la definición de “**Actividades institucionales**”, en la porción “**o bien otorgarse sin formar parte de tales programas**”, porque desde su perspectiva es un actuar ajeno a la institucionalidad el hacer esas entregas sin formar parte de los programas o sin sujetarse a las reglas de operación.

Lo **infundado** deriva de que, con independencia de que, como lo reconoce el recurrente se trate de una situación irregular eventualmente sancionable en el ámbito que corresponda, para los efectos de la emisión de los Lineamientos tal definición atiende a la finalidad de abarcar las situaciones respecto de las cuales sea dable evitar la injerencia y o participación de las y los servidores públicos, incluyendo a las personas servidoras de la nación, acorde a lo que fue ordenado al Consejo General mediante las citadas sentencias.

En relación con el diverso motivo de disenso, relativo a que es inconstitucional por deficiente regulación, incongruente y falta de certeza, el **artículo 4**, de los Lineamientos, en cuanto a su observancia en los procesos electorales locales y federales, en las porciones “**...tanto ordinarios como extraordinarios...**”, así como “**...de personas operadoras de programas sociales y actividades institucionales, así como de personas servidoras de la nación...**”, porque es incongruente que se extienda su vigencia indefinidamente y porque se infringe el principio de no redundancia.

Para esta Sala Superior, por una parte resulta **infundado**, en tanto que contrario a que aduce el recurrente, la vigencia de los Lineamientos está prevista en el propio ordenamiento para los procesos electorales federales y locales 2023-2024, sean ordinarios o extraordinarios, de ahí que no sea una situación indefinida y, por otra parte, resulta **inoperante**, en cuanto el recurrente señala que se infringe el principio de redundancia, siendo omiso en señalar motivo alguno por lo que tal situación le genere alguna afectación concreta o al diverso interés difuso que pudiera representar.

Por otra parte, el partido recurrente sostiene que son inconstitucionales el inciso b) del artículo 1 (objeto de Lineamientos) y el primer párrafo del **artículo 5**, (quejas vía procedimiento especial sancionador), al prever consecuencias jurídicas que sólo pueden ser impuestas en una ley formal y material expedida por un órgano legislativo y no en una determinación administrativa.

Considera que los **artículos 23 y 24 de los Lineamientos** atentan contra el principio *non bis in ídem*, porque, con independencia de la sanción impuesta por la autoridad electoral, se remitirá la resolución con la determinación correspondiente al superior jerárquico y, con independencia de la sanción que le imponga, se podrá dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización o a la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales, lo cual es ilegal y un exceso de la responsable ya que se pretende que se sancione la misma conducta dos o más veces.

Así, el partido recurrente sostiene que los artículos 23 y 24 de los Lineamientos son inconstitucionales e ilegales porque debe ser una Ley y no un Lineamiento la norma que determine las infracciones y sanciones aplicables a un caso concreto. En específico, señala las porciones "...a los presentes Lineamientos..." (artículo 23) y "...podrá dar vista..." (artículo 24), esta última previsión es potestativa y discrecional, de modo que puede ser caprichosa y arbitraria vulnerando el principio de legalidad electoral.

Al respecto, esta Sala Superior califica los agravios de **infundados**, por las siguientes razones.

En primer lugar, como se ha apuntado, el Instituto Nacional Electoral puede válidamente emitir reglamentos para el cumplimiento de sus funciones, incluso ante una ausencia normativa, para garantizar su obligación de hacer cumplir las normas constitucionales y principios rectores en la materia electoral, cuando exista esa necesidad, de forma ponderada y siempre y cuando no se violen otros principios constitucionales³⁹.

De esta manera, los Lineamientos controvertidos no transgreden los principios que guían la facultad reglamentaria de la autoridad, asimismo, es válido que

³⁹ Ver sentencia SUP-JDC-10257/2020 y sus acumulados.



establezcan las medidas para garantizar su cumplimiento, así como las consecuencias jurídicas de su incumplimiento.

Lo anterior, porque, esta Sala Superior así lo ordenó en la sentencia SUP-JRC-101/2022, al establecer que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral al momento de elaborar las reglas o lineamientos respectivos debía *prever [las] medidas que garanticen su cumplimiento, así como las consecuencias jurídicas en la hipótesis de no acatamiento.*

Cuestión que fue reiterada en la diversa sentencia SUP-RAP-4/2023 y acumulado, en la cual esta Sala Superior, de nueva cuenta, señaló que el Instituto al emitir las reglas o lineamientos, entre otras cuestiones, debía *prever las medidas que garanticen su cumplimiento, así como las consecuencias jurídicas en la hipótesis de no acatamiento.*

Asimismo, cabe señalar que los Lineamientos controvertidos al determinar que las quejas y denuncias presentadas a petición de parte o iniciadas de oficio con motivo de infracciones previstas serán sustanciados como procedimientos especiales sancionadores, tampoco le genera una afectación al partido recurrente.

Ello, ya que dentro de los procesos electorales los casos relacionados con las presuntas violaciones a las materias de imparcialidad y equidad en la contienda se revisan y controlan a través del procedimiento especial sancionador⁴⁰.

En el contexto de ese procedimiento, el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus distintos órganos —la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y la Comisión de Quejas y Denuncias—, tiene competencia para desarrollar las funciones siguientes: **1)** iniciar de oficio las quejas⁴¹; **2)** declarar la incompetencia para conocer de los procedimientos; **3)** admitir o desechar las denuncias⁴², y **4)** emitir las medidas cautelares correspondientes⁴³.

⁴⁰ Ver artículo 470 de la LGIPE.

⁴¹ Ver artículo 471, párrafo 4, de la LGIPE.

⁴² LGIPE, artículo 471, párrafo 6. Respecto de las facultades para determinar la incompetencia o desechamiento de la denuncia véase, por ejemplo, la tesis de jurisprudencia 11/2016, de la Sala Superior, de rubro: RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LOS ACUERDOS DE DESECHAMIENTO O INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA, ES DE CUATRO DÍAS.

⁴³ LGIPE, artículo 471, párrafo 8.

De esta forma, la autoridad electoral es la responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto⁴⁴, por lo cual, debe de determinar si una conducta, presuntivamente, puede actualizar una infracción a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, lo anterior, a partir del catálogo legal de faltas.

Asimismo, no pasa inadvertido el reconocimiento que ha formulado esta Sala Superior al Consejo General del Instituto, como órgano máximo de dirección y encargado de la función electoral de organizar las elecciones, quien cuenta con una serie de atribuciones expresas que le permiten, por una parte, remediar e investigar de manera eficaz e inmediata, cualquier situación irregular que pueda afectar la contienda electoral y sus resultados, o que hayan puesto en peligro los valores que las normas electorales protegen; por otra, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones y, de manera general, velar por que todos los actos en materia electoral se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente⁴⁵.

Por otro lado, el partido recurrente interpreta los **artículos 23 y 24** de los Lineamientos de manera incorrecta, al sostener que la autoridad electoral determinará la sanción que corresponda.

Lo anterior, porque los Lineamientos de manera clara establecen que *una vez que la instancia electoral competente determine la existencia de una infracción a los presentes Lineamientos, se remitirá la resolución con la determinación correspondiente al superior jerárquico de la persona funcionaria pública para efecto de que sancione dicha infracción.*

Por lo cual, en los artículos señalados, no se configuró la facultad de la autoridad electoral de sancionar las posibles infracciones cometidas, por el contrario,

⁴⁴ Ver artículo 35, párrafo 1, de la LGIPE.

⁴⁵ Ver tesis de jurisprudencia 16/2010, de la Sala Superior, de rubro: FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES.



únicamente se reconoce que la autoridad electoral podrá realizar la declaración de la infracción y de responsabilidad, pero no sancionar la conducta.

En ese sentido, el acuerdo controvertido también reconoció que en los procedimientos especiales sancionadores en materia electoral en contra de personas servidoras públicas, en que el ordenamiento no establezca una sanción de forma específica, las resoluciones de la autoridad en las que considere que se acredita una infracción y la responsabilidad de una persona servidora pública, se cumplen y se satisfacen con la sola declaración de la infracción y de responsabilidad, así como con dar vista a los superiores jerárquicos o autoridades encargadas de sancionar.

Tal esquema no es arbitrario, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁶ ha reconocido que en el derecho administrativo sancionador la tipificación normativa no llega a ser inexcusablemente precisa y directa, sino que es habitual que se practique indirectamente o por remisión; sin desconocer que, es necesario que la conducta y la sanción se encuentren claramente formuladas en las leyes.

Así, en el caso, no se vulnera el principio de tipicidad, porque, las conductas de reproche se desprendan de la propia legislación o de sus disposiciones reglamentarias y permiten a los actores políticos su previsibilidad, evitando con ello la arbitrariedad de la autoridad administrativa al momento del reconocimiento de alguna infracción⁴⁷.

Por último, es criterio reiterado de esta Sala Superior que las vistas ordenadas por una autoridad no constituyen una sanción ni un acto de molestia⁴⁸, cuestión que hace posible que la autoridad administrativa electoral, cuando lo considere, podrá dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización, o bien, a la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Electorales, para que en el ámbito de sus atribuciones determinen lo que en derecho corresponda.

⁴⁶ Ver acción de inconstitucionalidad 151/2021.

⁴⁷ En términos del criterio contenido en la tesis aislada 2ª. CXXVI/2016 (10ª.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: TIPICIDAD. LAS NORMAS DE REMISIÓN NO VULNERAN DICHO PRINCIPIO, CUANDO EL SUPUESTO DE INFRACCIÓN QUE CONTIENEN SE COMPLEMENTA CON LO PREVISTO POR EL PROPIO ORDENAMIENTO O POR SUS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS.

⁴⁸ Al respecto, pueden consultarse las siguientes resoluciones: SUP-REC-1425/2021; SUP-REP-312/2021 y acumulados; SUP-REP-93/2021 y SUP-REP-94/2021 acumulados; SUP-JRC-7/2017; SUP-JDC-899/2017 y acumulados; SUP-RAP-151/2014 y acumulados.

Conforme a lo expuesto, ante lo infundado e inoperante de los motivos de agravio, lo procedente conforme a Derecho es **confirmar** el acuerdo impugnado, por el que se emiten los Lineamientos que establecen medidas preventivas para evitar la injerencia y/o participación de personas servidoras públicas que manejan programas sociales en el proceso electoral federal y los procesos electorales locales 2023-2024, en la jornada electoral.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Superior aprueba el siguiente

RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo impugnado, en lo que fue materia de controversia.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron electrónicamente las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera y con la ausencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales. El secretario general de Acuerdos da fe.



Anexo de la sentencia

Lineamientos que en cumplimiento a la sentencia SUP-RAP-04/2023 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, establecen medidas para evitar la injerencia y/o participación de personas servidoras públicas que participan en la ejecución de programas sociales, así como las denominadas personas “servidoras de la nación”. En los procesos electorales federales y locales 2023-2024, el día de la jornada electoral.

TÍTULO PRIMERO

Disposiciones Generales

Capítulo I

Objeto de regulación

Artículo 1. Los presentes Lineamientos tienen por objeto:

- a) Establecer medidas preventivas para evitar la injerencia y/o participación de las personas servidoras públicas vinculadas con la ejecución y otorgamiento de programas sociales, incluyendo a las denominadas personas “servidoras de la nación”, durante los procesos electorales y en el día de la jornada electoral en los procesos electorales federales y locales concurrentes 2023-2024, en el día de la Jornada Electoral.
- b) Establecer las medidas para garantizar el cumplimiento de los presentes Lineamientos, así como las consecuencias jurídicas de su incumplimiento.

Capítulo II

Del glosario

Artículo 2. Para los efectos de los presentes Lineamientos se entenderá por:

CAE	Capacitadores/as- Asistentes Electorales
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
ECAE	Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral
FISEL	Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales
FMDC	Funcionariado de Mesas Directivas de Casilla
INE/ Instituto	Instituto Nacional Electoral.
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
MDC	Mesa/s Directiva/s de Casilla
OPL	Organismo/s Público/s Local/es Electoral/es
SE	Supervisores/as Electorales.
UTF	Unidad Técnica de Fiscalización

Actividades institucionales Son todas aquellas acciones o actividades gubernamentales que involucren la entrega de algún apoyo económico, bien o servicio a la población, asociadas a programas sociales sujetos a reglas de operación o bien otorgarse sin formar parte de tales programas.

Lineamientos	Lineamientos que en cumplimiento a la sentencia SU-RAP-04/2023, establecen medidas preventivas para evitar la injerencia y/o participación de personas servidoras públicas que participan en la ejecución de programas sociales, así como las denominadas personas “servidoras de la nación”, en los procesos electorales federales y locales 2023-2024, el día de la jornada electoral.
Personas operadoras de programas sociales y actividades institucionales	Personas servidoras públicas de todos los ámbitos y niveles de gobierno, cualquiera que sea la denominación de su cargo o comisión encargadas de la difusión, empadronamiento , gestión, administración, implementación, entrega material de los beneficios y programas sociales y actividades institucionales a cargo de cualquier orden gubernamental.
Persona servidora de la nación	Aquella a quien se le encomienda la difusión, empadronamiento o entrega material de los beneficios sociales a la población de programas para el desarrollo que implementa el Gobierno Federal, quienes se encargan de hacer directamente el trabajo de campo, al efectuar los recorridos en las distintas comunidades del país, con la finalidad de difundir estas acciones de gobierno.
Persona servidora pública	Para efectos de estos Lineamientos se entiende como persona servidora pública, con independencia de la denominación que tenga, a aquella que en cualquier nivel jerárquico o ámbito de gobierno realice actividades institucionales u opere programas sociales y que, con ese motivo, interactúe con la ciudadanía.
Programas Sociales	Son mecanismos e instrumentos gubernamentales a cargo de los poderes ejecutivos de la federación, de las entidades federativas, así como de los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, normados por reglas de operación y dirigidos a favorecer el acceso a los derechos sociales contenidos en la Constitución, como son la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social. Los programas sociales son susceptibles de destinarse a toda persona y, en especial, a los grupos sociales en condición de vulnerabilidad.

Capítulo III

Interpretación

Artículo 3. La interpretación de las disposiciones de estos Lineamientos se realizará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 1 y 14, último párrafo, de la Constitución y el artículo 5, párrafo 2, de la LGIPE.

TÍTULO SEGUNDO

Ámbitos de validez

Capítulo Único

Ámbitos de aplicación, competencia y sujetos obligados

Artículo 4. Las disposiciones contenidas en los presentes Lineamientos son de observancia general, obligatoria en los procesos electorales **locales y federales tanto ordinarios como extraordinarios** para las personas servidoras públicas de todos los ámbitos y niveles de gobierno que realicen actividades institucionales u operen programas sociales, **de personas operadoras de programas sociales y actividades institucionales, así como de personas servidoras de la nación.**

Artículo 5. Las quejas y denuncias presentadas a petición de parte o iniciadas de oficio con motivo de infracciones a los presentes Lineamientos serán radicadas y sustanciadas como procedimientos especiales sancionadores, por el INE o los OPL, según corresponda, en términos de lo establecido en la normatividad aplicable.

Lo anterior, con independencia de que se presenten las vistas correspondientes a la **FISEL** competente o a los órganos internos de control correspondientes.



Artículo 6. En caso de que los hechos denunciados puedan implicar posibles transgresiones a la normativa electoral local, durante procesos electorales en las entidades, bajo cualquier modalidad distinta a radio y televisión, las autoridades electorales de la entidad federativa, administrativa y jurisdiccional serán las competentes para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores, incluso cuando se denuncie a personas servidoras públicas de carácter federal.

Artículo 7. La competencia de la autoridad nacional se actualizará cuando:

- a) Incida en el proceso electoral federal;
- b) Se trate de una presunta afectación simultánea a los procesos electorales, tanto federal como local;
- c) La conducta impacte en dos o más entidades federativas o contiendas locales sin que se pueda dividir la continencia de la causa; y
- d) Sea una violación en materia de radio o televisión.

TÍTULO TERCERO

De las abstenciones y prohibiciones

Capítulo I

De las abstenciones

Artículo 8. Las personas servidoras públicas, en particular las operadoras de los programas sociales, personas servidoras de la nación o cualquier persona del servicio público que interactúe como intermediario en la entrega de programas sociales y actividades institucionales con las y los beneficiarios, deberán conducir su actuar de manera institucional, sin realizar actos o manifestaciones que generen la percepción en la ciudadanía de que los beneficios entregados son atribuibles a una persona o partido político, o bien, que su continuidad depende de la permanencia de una opción política en el gobierno.

En el ejercicio de sus actividades vinculadas con programas sociales, se abstendrán de usar logos, emblemas, nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, que generen confusión o identidad con un partido político, gobernante o con la imagen institucional del INE o de los OPL.

Artículo 9. Las personas referidas en el artículo anterior, **al igual que todos los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno**, tienen el deber de conducir sus actividades bajo los principios de imparcialidad, y equidad.

Artículo 10. Las personas servidoras públicas vinculadas con programas sociales, personas operadoras de programas sociales y actividades institucionales, cualquiera que sea su denominación; así como las personas servidoras de la nación de los tres órdenes de gobierno, deberán abstenerse de:

- I. Participar como representantes partidistas generales o ante MDC;
- II. Participar como observadores electorales;
- III. Participar como FMDC.
- IV. Participar en el proceso de reclutamiento, selección y contratación de SE y CAE, federales y locales.

En todos los casos será cuando, previo a su designación, sean personas servidoras públicas vinculadas con programas sociales, personas operadoras de programas sociales y actividades institucionales, cualquiera que sea su denominación, así como personas servidoras de la nación de los tres órdenes de gobierno.

Capítulo II

De las prohibiciones

Artículo 11. Las personas servidoras públicas vinculadas con programas sociales, personas operadoras de programas sociales y actividades institucionales, cualquiera que sea su denominación; así como las personas servidoras de la nación de los tres órdenes de gobierno, tendrán las siguientes prohibiciones:

- I. Emitir expresiones que impliquen promoción personalizada en beneficio propio o de tercera persona; así como solicitar el voto en favor o en contra de alguna **precandidatura**, candidatura, partido político, coalición o aspirante; o alguna otra expresión que las vincule a los procesos electorales federales o locales, en actos relacionados con el desempeño de sus funciones;
- II. Asistir a eventos en los que se entreguen beneficios de programas y actividades institucionales cuando aspiren a competir por cargos electivos en un proceso electoral federal o local;
- III. Condicionar, a cualquier persona, la entrega de recursos provenientes de programas sociales y actividades institucionales; el otorgamiento, la administración o la provisión de servicios o programas públicos; la realización de obras públicas u otras similares a cambio de cualquier acción que comprometa o afecte la libertad del sufragio, como pueden ser, entre otras, las siguientes conductas:
 - a) La promesa o demostración de que votarán en favor o en contra de alguna precandidatura, candidatura, partido, coalición o aspirante; o que se abstendrán de votar o de participar.
 - b) La promesa, compromiso u obligación de asistir, promover, participar, en algún evento o acto de carácter gubernamental, político o electoral, o no hacerlo.
 - c) Interferir con las funciones de la ciudadanía que sea designada como integrante de MDC.
 - d) Interferir en las actividades de integración de las MDC, capacitación y asistencia electoral de las y los SE y CAE.
- IV. Entregar o prometer recursos públicos, en dinero o en especie, servicios, programas públicos, dádivas o cualquier recompensa, a cambio de alguna de las conductas señaladas en la fracción anterior.
- V. Amenazar o condicionar con no entregar recursos, en dinero o en especie, provenientes de programas públicos federales, locales o municipales; no otorgar, administrar o proveer de servicios, obras públicas u otras similares, para el caso de que no se efectúe alguna de las conductas señaladas en la fracción III anterior.
- VI. Suspender la entrega de recursos provenientes de programas y actividades institucionales federales, locales o municipales, el otorgamiento, administración o provisión de servicios o programas, o la realización de obras públicas, u otras similares, a cambio de alguna de las conductas señaladas en la fracción III anterior.
- VII. Recoger, retener o amenazar con hacerlo, la credencial para votar, a cambio de alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción III anterior.
- VIII. Ordenar, autorizar, permitir o tolerar la entrega, otorgamiento, administración o provisión de recursos, bienes o servicios que contengan elementos visuales o auditivos, imágenes, nombres, lemas, frases, expresiones, mensajes o símbolos que conlleven, velada, implícita o explícitamente:
 - a) La promoción personalizada de personas funcionarias públicas;
 - b) La promoción del voto a favor o en contra de determinado partido político, coalición, persona aspirante, precandidato/a o candidato/a, o
 - c) La promoción de la abstención de votar.
- IX. Cualquier otra conducta que vulnere la equidad de la competencia entre los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidaturas o candidaturas a través de la



utilización de recursos públicos o privados, en términos de los presentes Lineamientos y la normatividad aplicable.

Artículo 12. Una vez iniciado el periodo de campañas, queda prohibido **realizar la entrega de los beneficios de los programas sociales en eventos masivos** o en modalidades que afecten los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales.

TÍTULO CUARTO

Actos relacionados con las actividades inherentes a las actividades de Integración de MDC, SE, CAE, Observación Electoral, Representación de los Partidos Políticos y candidaturas independientes

Capítulo I

De la integración de Mesas Directivas de Casilla

Artículo 13. Las personas servidoras públicas vinculadas con programas sociales, operadoras de programas sociales y actividades institucionales, cualquiera que sea su denominación, así como las personas servidoras de la nación de los tres órdenes de gobierno, que ostenten dicha calidad hasta un año antes a la fecha de realizar su registro como aspirante a SE y CAE, no podrán ser designadas como tales.

El INE, por los medios a su alcance, podrá verificar el estatus de las personas operadoras de programas sociales y actividades institucionales, así como de las personas servidoras de la nación de los tres órdenes de gobierno a través de la consulta de la información con la que cuente la autoridad correspondiente o que le sea proporcionada para tal efecto.

Artículo 14. Aquellas personas que sean servidoras públicas vinculadas con programas sociales, operadoras de programas sociales y actividades institucionales, cualquiera que sea su denominación, así como las personas servidoras de la nación de los tres órdenes de gobierno, no podrán ser designadas como FMDC.

Artículo 15. En caso de que el día de la jornada electoral se presente alguno de los supuestos previstos en el artículo 274 de la LGIPE, y ante la ausencia de los funcionarios de la MDC sea necesaria la designación de personas que se encuentren en la fila, a efecto de garantizar los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en el desempeño de su encargo, se les solicitará que firmen el formato de Declaratoria bajo protesta de decir verdad, con la leyenda:

“...BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, manifiesto que no he sido persona servidora pública vinculada con programas sociales en el gobierno municipal, estatal o federal, ni ser persona operadora de programas sociales y actividades institucionales, cualquiera que sea su denominación, no ser persona servidora de la nación o haber ostentado alguno de estos cargos en el último año previo a este registro para el proceso electoral (escribir el proceso electoral del que se trate) ...”.

Artículo 16. Para garantizar que en el desempeño de su encargo las figuras de SE y CAE, Técnico/a en capacitación y organización electoral, Validador/a de captura y Técnico/a de voz se realice en observancia de los principios de la imparcialidad, neutralidad y equidad, se incluirá en el formato de Declaratoria bajo protesta de decir verdad, la leyenda:

“...BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, manifiesto no ser persona servidora pública vinculada con programas sociales en el gobierno municipal, estatal o federal, ni ser persona operadora de programas sociales y actividades institucionales, cualquiera que sea su denominación, no ser persona servidora de la nación o haber ostentado alguno de estos cargos al momento de realizar el presente registro para el proceso electoral (escribir el proceso electoral del que se trate) ...”.

Capítulo II

De la observación electoral

Artículo 17. Aquellas personas que se desempeñen como funcionarias públicas de confianza con mando superior, en cualquiera de los tres órdenes de gobierno, vinculadas con programas sociales, las personas operadoras de programas sociales y actividades institucionales, así como

SUP-RAP-222/2023

las personas servidoras de la nación, estarán impedidas para acreditarse como observadoras electorales.

Artículo 18. Con la finalidad de dar cumplimiento al artículo anterior, en la solicitud que presente la ciudadanía para el registro como observadores u observadoras electorales, dentro del apartado correspondiente al escrito de protesta se incluirá la leyenda:

“...BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, manifiesto no ser persona servidora pública vinculada con programas sociales en el gobierno municipal, estatal o federal, ni ser persona operadora de programas sociales y actividades institucionales, cualquiera que sea su denominación, ni persona servidora de la nación...”.

Capítulo III

Registro de Representaciones de los Partidos Políticos y Candidaturas Independientes

Artículo 19. Aquellas personas que se desempeñen como funcionarias públicas vinculadas con programas sociales, en cualquiera de los tres órdenes de gobierno, así como personas operadoras de programas sociales y actividades institucionales y personas servidoras de la nación estarán impedidas para acreditarse como representantes de partidos políticos o candidaturas independientes, generales o antes mesa directiva de casilla.

Al efecto, los partidos políticos recabarán de las personas cuyo registro solicitan escrito de protesta con la leyenda:

“...BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, manifiesto no ser persona servidora pública vinculada con programas sociales en el gobierno municipal, estatal o federal, ni ser persona operadora de programas sociales y actividades institucionales, cualquiera que sea su denominación, ni persona servidora de la nación...”.

Artículo 20. Para dar cumplimiento a lo anterior, se estará a lo dispuesto para ello en el Modelo de operación del sistema para el Registro de Representantes de los partidos políticos y candidaturas independientes que apruebe el Consejo General del INE.

Artículo 21. En el caso que la herramienta informática aprobada por el Consejo General para el registro de representantes arroje observaciones a las solicitudes registradas, será responsabilidad del partido político o candidatura independiente, realizar la sustitución durante los plazos establecidos en la LGIPE y precisados en el Modelo de operación del sistema respectivo.

Artículo 22. En caso de que esta autoridad tuviere conocimiento de que alguna persona incurrió en falsedad de declaraciones, en términos de los artículos 15, 16, 18 y 19, se dará vista a las autoridades correspondientes.

TÍTULO QUINTO

De las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los Lineamientos

Artículo 23. Una vez que la instancia electoral competente determine la existencia de una infracción a los presentes Lineamientos, se remitirá la resolución con la determinación correspondiente al superior jerárquico de la persona funcionaria pública para efecto de que sancione dicha infracción en términos de la legislación de responsabilidades de las personas servidoras públicas aplicable, sin que dicha instancia pueda juzgar de nuevo la conducta acreditada.

Artículo 24. Con independencia de la sanción que le sea impuesta a la persona servidora pública por parte de su superior jerárquico, la autoridad electoral competente podrá dar vista a la UTF o a la FISEL para que conozca del asunto en el ámbito de su competencia.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. Los presentes Lineamientos entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-RAP-222/2023.⁴⁹

1. Emito el presente **voto particular** dado que, en mi concepto, debió revocarse el acuerdo INE/CG535/2023 en virtud de que al dictarse los lineamientos ahí contenidos el INE se apartó de las directrices que previamente había definido este Tribunal.

Contexto

2. Los Lineamientos revisados en este recurso surgieron a partir de lo resuelto en el **SUP-JRC-101/2022**, relativo a la elección gubernamental en Tamaulipas; en donde, uno de los agravios giraba en torno a la intervención indebida de los denominados “*servidores de la nación*” en la jornada electoral.
3. Cabe precisar que, si bien la irregularidad denunciada no fue acreditada, al dictar la ejecutoria correspondiente se vinculó al INE para lo siguiente:
 - Que “elaborara reglas o lineamientos en los que se estableciera con certeza las medidas preventivas a fin de evitar la injerencia y/o participación de servidores públicos, así como los denominados “*servidores de la nación*”, en los procesos electorales y de manera específica, el día de la jornada electoral”.
 - Que tales lineamientos debían atender a “los criterios y jurisprudencias que ha desarrollado esta Sala Superior” y que en ellos se debía incluir medidas que garantizaran su cumplimiento, así como las consecuencias jurídicas en la hipótesis de no acatamiento.

⁴⁹ Con fundamento en el artículo 167 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



4. En respuesta a tal mandato, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG882/2022, que establecía los lineamientos en cuestión. No obstante, al analizarlos—con motivo de su impugnación—, se consideró que el INE había sobrepasado las directrices que le había sido fijadas.
5. En efecto, al resolver el diverso SUP-RAP-4/2023 se sostuvo lo siguiente:
 - El INE se excedió en la materia de regulación que le fue ordenada, imponiendo obligaciones de hacer y no hacer relacionadas con campañas electorales; regulación de programas sociales; responsabilidades administrativas; propaganda gubernamental, comunicación social y ejercicio periodístico; actos proselitistas; informes de labores; elecciones consecutivas, y separación del cargo.
 - Únicamente debió establecer medidas preventivas para evitar la injerencia o participación de las personas servidoras públicas, conforme a las normativas aplicables y a los criterios y/o jurisprudencias de esta Sala Superior, en los procesos electorales y para el día de la jornada electoral, por lo que la reglamentación sobre cualquier otro aspecto excede el ámbito de la vinculación ordenada en el expediente SUP-JRC-101/2022.
 - La autoridad responsable **debía identificar esos cargos novedosos de la administración pública**, y establecer lineamientos generales que prevengan posibles infracciones a la normativa electoral por parte de los servidores públicos. Sin embargo, esa normativa no habilitaba al INE **para crear nuevas figuras jurídicas** u obligaciones específicas diferentes, respecto de todas las personas servidoras públicas.
 - En criterios jurisdiccionales previos [SUP-RAP-607/2017 y acumulados], se sostuvo que la autoridad administrativa electoral no está facultada para reglamentar de manera general la propaganda gubernamental y los informes de labores.

- Sin embargo, en estos lineamientos **definió diversos conceptos electorales**, estableció **ámbitos de aplicación** y validez, **determinó prohibiciones a las personas servidoras públicas**, y definió las consecuencias jurídicas por su incumplimiento.
 - También reglamentó medidas preventivas a fin de evitar la injerencia o participación de personas servidoras públicas de los distintos niveles de Gobierno, así como de personas operadoras de programas sociales y actividades institucionales, en los procesos electorales y de participación ciudadana directa, federales y locales, ordinarios o extraordinarios.
6. Por tales razones, además de revocar los referidos Lineamientos se establecieron los parámetros bajo los cuales la autoridad responsable, debía emitirlos de nueva cuenta, acotados a lo siguiente:
- Debían ser medidas de tipo **preventivas**;
 - Su función sería **evitar la injerencia y/o participación** de los servidores públicos, incluyendo a los denominados “servidores de la nación”, durante los procesos electorales y en el día de la jornada electoral, y
 - Se debía **tomar en consideración los criterios y jurisprudencias** de esta Sala Superior, además de preverse medidas que garantizaran su cumplimiento y las consecuencias jurídicas en la hipótesis de no acatamiento.
7. Finalmente, en atención a lo señalado en este segundo fallo, el Consejo General del INE aprobó el diverso INE/CG535/2023 por medio del cual emitió unos nuevos lineamientos, los cuales son la materia del presente recurso de apelación.

Decisión de la Sala Superior

8. En la sentencia aprobada por la mayoría del Pleno de esta Sala Superior se



determinó **confirmar** los referidos Lineamientos, esencialmente, porque con su emisión no se vulneró el principio de reserva de ley y tampoco hubo un exceso en el cumplimiento de la sentencia de esta Sala Superior.

Razones del voto

9. Disiento de lo aprobado por la mayoría en virtud de que, a mi juicio, los nuevos lineamientos trastocan los principios de subordinación jerárquica y de reserva de ley⁵⁰, en atención a lo siguiente:
10. De acuerdo con los criterios del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de emitir reglamentos está sujeta a 2 límites; por un lado, el principio de subordinación jerárquica y, por otro la reserva de ley.
11. La reserva de ley se da cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, lo que evidente excluye la posibilidad de que determinados aspectos sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, como son las reglamentarias.
12. Por otra parte, el principio de subordinación jerárquica se traduce en que, el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede tener como alcance modificar o alterar el contenido de una ley.
13. Asimismo, la facultad reglamentaria se ha entendido como la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley.
14. En el caso, si bien reconozco que el INE como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, ejerce la función electoral y cuenta, entre otras atribuciones, con la de emitir los reglamentos y acuerdos necesarios para hacer efectiva esa atribución.

⁵⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 30/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.

15. Esa facultad reglamentaria no se encuentra exenta de las limitantes a que he hecho alusión e inclusive se ha validado cuando:
- No exista una reserva legal;
 - Se realice dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, y
 - Sin ir más allá de la norma que le da origen, y con un grado de rigor diferente al de los reglamentos que expide el Ejecutivo.
16. De tal modo que si bien propia Suprema Corte ha expresado que cada órgano constitucional autónomo tiene una esfera competencial propia, que es oponible al resto de los poderes, y que puede utilizar al máximo para realizar sus fines⁵¹, su actuación no puede escapar o abstraerse a los principios que emanan de la propia Norma Fundamental, entre ellos, los referidos de subordinación jerárquica y de reserva de ley.
17. Ello inclusive, es **acorde con la integridad electoral**, que como postulado normativo atiende a los valores y a las normas que sustentan las elecciones democráticas^[36].
18. Lo anterior implica, el cumplimiento de los principios y reglas no solo de los participantes del proceso electoral, sino también —y con mayor intensidad— de la autoridad que se encarga de la instrumentación y conducción del juego democrático.
19. Bajo los postulados anteriores, considero, en principio, que el INE debió ejercer su facultad reglamentaria a partir de lo expresamente ordenado, y

⁵¹ Véase la jurisprudencia P./J. 43/2015 (10a.) del Pleno de la SCJN de rubro “INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). ES UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO CON UNA NÓMINA COMPETENCIAL PROPIA OPONIBLE AL RESTO DE LOS PODERES DEL ESTADO, QUE PUEDE UTILIZAR AL MÁXIMO DE SU CAPACIDAD PARA REALIZAR SUS FINES INSTITUCIONALES”



únicamente para definir de forma **previa**, el “**cómo**” deben conducirse los servidores públicos, en particular los denominados “servidores de la nación”, cuando participen en un **proceso electoral** y de forma específica el **día de la jornada** y, garantizar que las medidas impuestas se cumplieran a cabalidad.

20. Para lograr lo anterior, no era necesario limitar el ejercicio de los derechos político-electorales de algunos servidores públicos e imponerle ciertos requisitos o prohibiciones dirigidas únicamente a ese sector o, incluir aspectos que no eran de su competencia.
21. En efecto, al establecer una definición propia de lo que debe entenderse por “*servidores públicos*” pasó por alto que este concepto ya se encuentra previsto en el artículo 108 de la Constitución Federal, inclusive en la Ley General de Responsabilidad de los Servidores Públicos; en consecuencia, no estaba a su disposición ampliar o restringir el concepto aun y cuando solo fuera para los efectos de los propios lineamientos; pues evidentemente serían sujetos de la aplicación y, por ende, de sus consecuencias todas las personas que quepan en su definición.
22. Por las mismas razones, advierto un exceso al crear figuras sujetas a responsabilidad que escapan al catálogo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como las relativas a los “*aspirantes*” o “*personas que aspiren a competir por cargos electivos*”; en virtud de que la tarea de poder sujetar a un procedimiento administrativo a personas diversas a las contenidas en la ley, escapa a las atribuciones y a lo ordenado a la autoridad responsable.
23. Por otro lado, considero que el contenido de los artículos 10, y del 13 al 21, resulta **restrictivo** de los derechos políticos de las y los servidores públicos, pues en ellos se les impone que, aquellos que estén vinculados con programas sociales estarán impedidos de participar como representantes partidistas

generales o ante mesa directiva de casilla; observadores electorales; funcionarios de mesa directiva de casilla, y en el proceso de reclutamiento, selección y contratación de Supervisores Electorales y Capacitador Asistente Electoral, federales y locales.

24. Inclusive, en este último supuesto —Supervisores Electorales y Capacitador Asistente Electoral—, se les solicita su separación de un año previo como servidores públicos en las áreas referidas, sin que se advierta razonabilidad en el plazo.
25. Estimo que estas restricciones son, a todas luces, una limitante injustificada que trastocan de manera indebida el ejercicio de los derechos político-electorales de este sector de la ciudadanía a integrar las autoridades electorales o de representación de un partido e inclusive podrían resultar, en algunos casos, discriminatorios.
26. En efecto, el artículo 1º de nuestra Carta Magna nos impone, como juzgadores que, en el ámbito de nuestras competencias, debemos promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
27. Esta política judicial es coincidente con lo sostenido en diversos instrumentos de derechos humanos, respecto a que, **las restricciones a derechos humanos deben estar previstos en la ley.**
28. En efeco, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que *“las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito por el cual han sido establecidas”*.



29. Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las restricciones deben estar previstas en la ley y que debe existir una “*estricta legalidad*”, entendida como “*que las restricciones deben estar previamente fijadas en la ley como medio para asegurar que las mismas no queden al arbitrio del poder público*”.⁵²
30. Bajo estos parámetros no podría acompañar la validez de estos lineamientos en tanto que excluyen a un sector de la población de poder participar en el próximo proceso comicial sin que exista una base legal que sustente tal restricción.
31. Se debe tener presente que la base de nuestro sistema electoral la conforma precisamente la ciudadanía quienes son los encargados en primer lugar, de recibir, vigilar y contabilizar los votos, por ello es que, el derecho de participar en aspectos como este debe ser protegido por las autoridades de la materia y solo restringirlo de forma excepcional cuando la ley así lo mandate.
32. Quiero poner especial énfasis en el tema de los Supervisores Electorales y Capacitador Asistente Electoral, en donde se solicita a los funcionarios públicos vinculados con programas sociales su separación de un año previo como servidores, siendo que ese plazo es mayor que el que se pide para cargos de elección popular.
33. A manera de ejemplo, tenemos que, para ser candidato a la Presidencia de la República, los requisitos negativos como son los de no pertenecer al Ejército, no ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, la separación que se solicita es de solo seis meses antes del día de la elección, según lo establecido en el artículo 82 de la Constitución federal.

⁵² Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 105

34. Esto evidencia lo desproporcional del plazo contenido en los Lineamientos que además de no tener sustento legal, tampoco atiende a una razonabilidad para ello, máxime que se podría aplicar de manera retroactiva a quienes no pudieron separarse en junio de este año, pues no podrían participar como Supervisor y Capacitador electoral en el próximo proceso comicial.
35. Lo mismo ocurre en el caso de los funcionarios de casilla, dado que la Ley General de Instituciones es clara al señalar que solo están impedidos para cumplir con esta función los servidores públicos **de confianza con mando superior** o bien que tengan un cargo de dirección partidista, siendo que, a nivel reglamentaria ésta prohibición se extiende para todas las personas servidoras públicas vinculadas con programas sociales, personas operadoras de programas sociales y actividades institucionales, cualquiera que sea su denominación; así como las personas servidoras de la nación de los tres órdenes de gobierno.
36. Caso similar pasa con los observadores electorales a quienes la Ley solo se les exige no haber sido miembro de dirigencias de una organización o de partido político en los 3 años anteriores a la elección y no incluye a ningún servidor público.
37. Debo hacer notar que la única limitante que estableció la ley para los observadores —no ostentar cargos partidistas—, fue interpretada por este Tribunal y se dijo que su finalidad era dar certeza e imparcialidad a las elecciones, y se debe permitir participar a quien se desempeñó como dirigente de un partido político que ya perdió su registro.
38. Lo anterior porque, en ese supuesto, no existía un vínculo partidario que le hiciera propenso a generar un estado de inequidad o incertidumbre en el desenvolvimiento de las elecciones.



39. Por ello, estimo que extender esta prohibición a las personas servidoras públicas vinculadas con programas sociales, sin importar su nivel jerárquico, contraviene el principio de subordinación jerárquica, en tanto que, excede los límites que la ley de la materia impone.
40. Finalmente, otro aspecto que quiero hacer notar reside en el artículo 11, en el cual se establecen una serie de prohibiciones relacionadas con la promoción personalizada en beneficio propio o de una tercera persona, el condicionamiento de entrega de recursos provenientes de programas sociales, la realización de obras públicas, etcétera, sin que se advierta que sobre este tópico se hubiere vinculado a la autoridad responsable a regular algún aspecto.
41. Precisamente la razón por la que se revocaron los anteriores lineamientos fue porque el INE se excedió en la materia de regulación que le fue ordenada y, en este caso, es evidente que tales restricciones no fueron parte de lo ordenado por este Tribunal.
42. En suma, contrario a lo que sostiene el proyecto, advierto excesos en la materia que reglamentó el INE que, además de ser contrarios a nuestros criterios, desbordaron la competencia que constitucional y legalmente tiene esa autoridad.

Conclusión

43. En consecuencia, al advertir que la autoridad responsable ha excedido los parámetros que le fueron delineados para ejercer su facultad reglamentaria estimo que lo jurídicamente viable sería la revocación de los multi-referidos lineamientos.
44. Por tal motivo emito el presente voto particular.

SUP-RAP-222/2023

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.