

Síntesis del SUP-RAP-4/2023 y ACUMULADO

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Los lineamientos emitidos por el INE, para evitar la injerencia de personas servidoras públicas en las elecciones, cumplen con los parámetros ordenados por esta Sala Superior?

HECHOS

El veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, la Sala Superior, de entre otras cuestiones, ordenó al INE elaborar reglas o lineamientos en los que se establezcan con certeza las medidas preventivas de injerencia y/o participación de servidores públicos, así como de los denominados “servidores de la nación”, en los procesos electorales y de manera específica, el día de la jornada electoral.

El catorce de diciembre de dos mil veintidós, el Consejo General del INE ejerció la facultad de atracción para dar cumplimiento al punto anterior de la sentencia, y aprobó los Lineamientos para garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral, por parte de las personas servidoras públicas.

El dieciocho de diciembre de dos mil veintidós y el tres de febrero de dos mil veintitrés, el representante de MORENA ante el Consejo General del INE, así como la consejera adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, presentaron respectivamente un escrito de demanda en contra de la resolución del INE.

PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE PROMOVENTE:

- Falta de competencia para emitir los lineamientos.
- Indebida modificación de la normativa electoral noventa días previos al inicio de los procesos electorales.
- Incumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior.
- Violación a la reserva de ley, división de poderes, jerarquía normativa y supremacía constitucional.
- Impugnación concreta a diversos artículos de los lineamientos, por afectar el derecho a la libertad de expresión y al voto.
- Regulación del modo honesto de vivir.
- Violación a los principios de certeza, legalidad, congruencia y seguridad jurídica, así como indebida fundamentación y motivación.

RESUELVE

Razonamientos:

- Se ordenó al INE emitir reglas o lineamientos únicamente para prevenir injerencias de las personas servidoras públicas en las elecciones, para lo cual debía seguir los criterios y jurisprudencia emitidos por esta Sala Superior.
- No obstante, los lineamientos emitidos regulan aspectos que trascienden a lo ordenado, tales como el requisito de separación del cargo para poder contender en una elección, con respecto a los programas sociales y a la propaganda gubernamental.
- Asimismo, los lineamientos se emitieron en contra de criterios previamente adoptados por esta Sala Superior, al pretender insistir en la regulación de aspectos en los que se determinó que escapaban de su facultad regulatoria.

Se **revoca** la resolución INE/CG882/2022 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para el efecto de que emita una nueva resolución.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN Y JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTES: SUP-RAP-4/2023 y SUP-JE-12/2023, ACUMULADOS

RECURRENTES: MORENA Y OTRO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIOS: UBALDO IRVIN LEÓN FUENTES Y JUAN GUILLERMO CASILLAS GUEVARA

COLABORÓ: ELIZABETH VÁZQUEZ LEYVA

Ciudad de México, a ** de marzo de dos mil veintitrés

Sentencia definitiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la cual se **revoca** la resolución INE/CG882/2022 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que, en ejercicio de la facultad de atracción, emitió los lineamientos para garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral por parte de las personas servidoras públicas, para el **efecto** de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral **emita una nueva determinación**.

Esta decisión se sustenta en que dicha autoridad pretende regular aspectos que no le fueron ordenados en el expediente SUP-JRC-101/2022, y que incluso, en algunos casos, corresponden con aspectos en los que previamente esta Sala ha determinado su falta de competencia para regularlos.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
1. ASPECTOS GENERALES.....	2
2. ANTECEDENTES	3
3. COMPETENCIA	4
4. ACUMULACIÓN.....	4
5. PROCEDENCIA	5
6. ESTUDIO DE FONDO.....	6
7. EFECTOS	24
8. RESOLUTIVOS.....	24

GLOSARIO

Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
Resolución impugnada:	Resolución INE/CG882/2022 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que, en ejercicio de la facultad de atracción, se emiten los lineamientos para garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral por parte de las personas servidoras públicas, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-JRC-101/2022.

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) La controversia tiene su origen en el expediente de rubro SUP-JRC-101/2022, en el que esta Sala Superior ordenó, de entre otras cuestiones, que el INE elaborara reglas o lineamientos en los que se establezcan con certeza medidas preventivas, para 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 específica, el día de la jornada electoral.
- (2) En cumplimiento a lo anterior, el Consejo General aprobó la resolución impugnada y, con ello, emitió los lineamientos para garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral por parte de las personas servidoras públicas.



En su momento, MORENA y el presidente de la República impugnaron dicha resolución, al estimar que viola los principios de certeza, legalidad, reserva de ley, estricta aplicación de la ley, jerarquía normativa, división de poderes, supremacía constitucional y seguridad jurídica. Por consiguiente, esta Sala Superior debe determinar si le asiste o no la razón a la parte promovente.

2. ANTECEDENTES

- (4) **2.1. Vinculación para emitir los lineamientos (SUP-JRC-101/2022).** El veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, la Sala Superior, de entre otras cuestiones, ordenó al INE elaborar reglas o lineamientos en los que se establezcan 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.
- (5) **2.2. Resolución impugnada (INE/CG882/2022).** El catorce de diciembre de dos mil veintidós, el Consejo General del INE ejerció la facultad de atracción para dar cumplimiento al punto anterior de la sentencia y aprobó los Lineamientos para garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral por parte de las personas servidoras públicas.
- (6) **2.3. Interposición del recurso de apelación SUP-RAP-4/2023.** El dieciocho de diciembre de dos mil veintidós, el representante de MORENA ante el Consejo General del INE presentó un escrito de demanda en contra de la resolución del INE. Una vez seguidos los trámites correspondientes, la autoridad electoral remitió el asunto a esta Sala Superior.
- (7) En su momento, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente al rubro citado, registrarlo y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios. En su oportunidad, el magistrado instructor realizó los trámites correspondientes.
- (8) **2.4. Pruebas supervenientes.** El dos de enero de dos mil veintitrés¹, el recurrente informó de la publicación de la Ley General de Comunicación Social, a manera de prueba superveniente.

¹ De este punto en adelante, todas las fechas corresponden al año 2023, salvo mención expresa en contrario.

- (9) **2.5. Interposición del Juicio Electoral SUP-JE-12/2023.** El tres de febrero, la consejera adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, presentó un escrito de demanda en contra de la resolución del INE.
- (10) En su momento, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente al rubro citado, registrarlo y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios. En su oportunidad, el magistrado instructor realizó los trámites correspondientes.

3. COMPETENCIA

- (11) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, al tratarse de un recurso de apelación y de un juicio electoral, interpuestos para controvertir una resolución del Consejo General del INE relativo a la aprobación de los Lineamientos para garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral por parte de las personas servidoras públicas.
- (12) La competencia tiene fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, fracción III, de la Constitución general; 166, fracción III, incisos a) y g), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

4. ACUMULACIÓN

- (13) Esta Sala Superior advierte conexidad en los medios de impugnación, ya que del análisis de las demandas se advierte que existe identidad en la autoridad señalada como responsable, así como en la causa de pedir y el motivo de controversia, por lo que se decreta la acumulación del SUP-JE-12/2023 al SUP-RAP-4/2023, por ser este el primero que se recibió.
- (14) Por tanto, se debe glosar una copia certificada de los resolutivos de la presente resolución al juicio acumulado.



5. PROCEDENCIA

- (15) Esta Sala Superior considera que las demandas cumplen con los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 7, 8, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso a), 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, de conformidad con los razonamientos que se exponen en los siguientes párrafos.
- (16) **5.1. Forma.** Se cumplen los requisitos, porque en cada demanda se señala: *i)* el acto impugnado; *ii)* la autoridad responsable; *iii)* los hechos en que se sustenta la impugnación; *iv)* los agravios que en concepto del recurrente le causa la resolución impugnada, y *v)* el nombre y la firma autógrafa de quien presenta la demanda en representación del partido recurrente.
- (17) **5.2. Oportunidad.** Los medios de impugnación se promovieron oportunamente. Por un lado, MORENA, a través de su representante ante el Consejo General, impugna la resolución emitida el catorce de diciembre de dos mil veintidós, presentando su recurso de apelación el dieciocho de diciembre del mismo año, por lo que se encuentra dentro de plazo de cuatro días previsto para ello.
- (18) Por otro lado, la promovente del juicio electoral, en su calidad de representante del presidente de la República, señaló que tuvo conocimiento del acto impugnado el primero de febrero, derivado de su publicación en el sitio oficial del Consejo General del INE², y su demanda fue recibida ante esta Sala Superior el tres de febrero. Dado que la resolución impugnada no fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de manera previa a la presentación de la demanda ni el presidente de la República fue notificado de la misma, se estima que la presentación es oportuna.³
- (19) Por tanto, se desestima la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable, al rendir el informe circunstanciado en el SUP-JE-12/2023.
- (20) Al respecto, si bien indica que la resolución impugnada se publicó en la gaceta del INE el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, ha sido criterio

² "Repositorio Documental", <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/community-list>

³ Artículo 30 de la Ley de Medios.

de esta Sala Superior que dicho medio de comunicación no tiene efectos vinculantes o jurídicos oponibles ante terceros, al ser de carácter interno, por lo que se reconoce la fecha en la que la parte promovente señala que tuvo conocimiento.⁴

- (21) **5.3. Legitimación y personería.** Se tienen por acreditados estos requisitos en ambas demandas, porque se trata de un partido político que impugna, por medio de su representante propietario, una resolución del Consejo General del INE, calidad que fue reconocida por la autoridad responsable. Mientras que Claudia Angélica Nogales Gaona, representante del recurrente, cuenta con esta facultad legal, al tratarse de la Consejería Jurídica.⁵
- (22) **5.4. Interés jurídico.** Se satisface este requisito en ambas demandas. Por un lado, 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 electoral.⁶
- (23) Por otro lado, el Ejecutivo Federal tiene interés jurídico, porque impugna la resolución sobre la garantía de los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral por parte de las personas servidoras públicas, en la que se imponen obligaciones en materia de propaganda gubernamental, programas sociales, así como para la remisión de información.
- (24) **5.5. Definitividad.** Se satisface este requisito en ambas demandas, porque en la normativa aplicable no se contempla ningún otro medio que deba agotarse antes de acudir a esta instancia federal y la presente vía es la idónea para resarcir los derechos presuntamente vulnerados.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del problema

⁴ Véase la resolución al SUP-RAP-32/2020 Y ACUMULADOS.

⁵ Artículos 2, fracción II y 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como 4 y 15, fracción IV, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

⁶ De conformidad con la Jurisprudencia 15/2000 de rubro **PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.**



- (25) El presente medio de impugnación tiene su origen en la sentencia de esta Sala Superior, en el expediente SUP-JRC-101/2022, por medio de la cual se confirmó el cómputo estatal, la elegibilidad y la declaración de validez de la elección, así como la entrega de la constancia de mayoría, expedida a favor de Américo Villarreal Anaya, con motivo de la renovación de la gubernatura en el Estado de Tamaulipas.
- (26) En dicho expediente, esta Sala Superior vinculó al Consejo General del INE para que elaborara reglas o lineamientos en los que se establecieran 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 específica, para el día de la jornada electoral. Lo anterior, considerando los criterios y jurisprudencias de esta Sala Superior en la temática de referencia.
- (27) En consecuencia, el Consejo General del INE aprobó la resolución INE/CG882/2022, por medio de la cual emite los Lineamientos para garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral por parte de las personas servidoras públicas. En dichos lineamientos establece que su objeto es:
- a) Establecer las reglas y mandatos que deben observar y cumplir las personas servidoras públicas, a fin de garantizar, en todo tiempo, los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en los procesos electorales federales y locales, ordinarios o extraordinarios, así como en los procesos de participación ciudadana directa, federales y locales, con especial énfasis en el día de la jornada electiva.
 - b) Establecer los mecanismos para prevenir, investigar, corregir y, en su caso, sancionar los hechos y conductas cometidas por las personas servidoras públicas, de los distintos niveles de Gobierno, así como de personas operadoras de programas sociales y actividades institucionales, relacionadas con la vulneración a los principios constitucionales, y a las reglas a las que están obligadas, y
 - c) Establecer las 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.

6.2. Temática de los agravios

- (28) La pretensión de la parte recurrente es que se revoque la resolución del Consejo General del INE, por medio de la cual se emiten los lineamientos impugnados. Su causa de pedir consiste en que la resolución viola los principios de certeza, legalidad, reserva de ley, estricta aplicación de la ley, jerarquía normativa, división de poderes, supremacía constitucional y seguridad jurídica.
- (29) A partir de una lectura integral de las demandas, la parte recurrente hace valer distintos agravios en las siguientes temáticas⁷:
- a) Falta de competencia para emitir los lineamientos.
 - b) Indebida modificación de la normativa electoral noventa días previos al inicio de los procesos electorales.
 - c) Incumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior, imponiendo obligaciones ilegales a las personas servidoras públicas.
 - d) Violación a la reserva de ley, a la división de poderes, a la jerarquía normativa y a la supremacía constitucional.
 - e) Impugnación concreta a diversos artículos de los lineamientos por afectar el derecho a la libertad de expresión y el derecho al voto.
 - f) Regulación del modo honesto de vivir.
 - g) Violación a los principios de certeza, legalidad, congruencia y seguridad jurídica, así como indebida fundamentación y motivación.
- (30) Así, por razón de método, en el siguiente apartado se analizarán los agravios, a partir de las temáticas mencionadas, analizando en primer orden los relacionados con **la competencia, oportunidad**, fundamentación y motivación para la emisión de los lineamientos, a partir de lo ordenado por esta Sala Superior, puesto que, de asistirles la razón, procedería la revocación de la totalidad de los lineamientos.

⁷ Jurisprudencias 3/2000, de rubro **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**, *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 5; y 2/98, de rubro **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**, *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, páginas 11 y 12.



- (31) Solo en caso de que fueran desestimados, procedería el análisis de los restantes agravios tendientes a cuestionar la totalidad de la emisión de los lineamientos y posteriormente, en su caso, de los agravios en contra de lineamientos en específico, sin que lo anterior se traduzca en una afectación a la parte promovente.⁸

6.3. Contestación de los agravios

- (32) Esta Sala Superior estima que le **asiste la razón** a la parte recurrente, al señalar que el INE **pretende regular aspectos que trascienden a lo ordenado por esta Sala Superior en el expediente SUP-JRC-101/2022**, y que van en contra de criterios jurisdiccionales en los que se ha determinado su falta de competencia para regularlos, por lo que dicho agravio es suficiente para **revocar** la resolución impugnada, como se determinará en el apartado 6.3.2.

6.3.1. Competencia del INE y oportunidad para emitir los lineamientos

- (33) Esta Sala Superior considera que los agravios sobre la incompetencia para emitir son **infundados**, puesto que el INE tiene competencia para emitir el acuerdo impugnado. Lo anterior, ya que **i)** es una facultad que guarda armonía con las facultades que ya tiene por ley; **ii)** es una facultad que deriva de lo ordenado por esta Sala Superior; y **iii) en principio**, no se trata de la implementación y regulación del artículo 134 constitucional, sino de medidas preventivas con el fin de evitar la injerencia y/o participación de personas servidoras públicas durante los procesos electorales y en el día de la jornada electoral.
- (34) En el caso, las partes promoventes estiman que el Consejo General del INE emitió reglas injustificadas dirigidas a los partidos políticos, “servidores de la nación” y personas servidoras públicas, ya que consideran que el INE no tiene sustento constitucional y legal para regular como lo hizo en los lineamientos impugnados.

⁸ Jurisprudencia 4/2000, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**, *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

- (35) En primer lugar, la Constitución general establece en el artículo 41, párrafo tercero, base V, Apartado A, Apartado B, párrafo 1, inciso a), numeral 7 y Apartado C, segundo párrafo, inciso a), que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del INE y de los organismos públicos electorales de las entidades federativas. Así, el INE 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 delegación.
- (36) En concurrencia con ello, esta Sala Superior, en el expediente SUP-JRC-101/2022, vinculó al INE para que, en el ámbito de su competencia, emitiera reglas o lineamientos en los que se establecieran 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 específica, para el día de la jornada electoral. De esta manera, la emisión de los lineamientos se realiza con el fin de cumplir con lo ordenado por esta Sala Superior y conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Ley de Medios.
- (37) En consecuencia, contrario a lo afirmado por la parte promovente, la emisión de los lineamientos estaba justificado e, incluso, tenía la obligación de realizar dicha actuación. También, surge de un sustento constitucional y legal, como fue señalado. Por lo tanto, el INE tiene competencia para emitir los presentes lineamientos
- (38) Cabe precisar que, los lineamientos cuya emisión fue ordenada por esta Sala Superior, en los términos expuestos, no pueden implicar de ninguna forma la modificación fundamental de la normativa que regula un proceso electoral, por lo que no estarían sujetas a la limitante prevista en el artículo 105, fracción II, párrafo tercero constitucional, relativa a que las leyes electorales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que comience el proceso electoral en el que habrán de aplicarse.
- (39) De igual forma, esta Sala Superior considera que los agravios sobre la oportunidad de los lineamientos resultan **infundados**, puesto que los lineamientos regulan sobre temas instrumentales, de ahí que no se actualice la prohibición constitucional.



- (40) En el caso, la parte promovente señala que los lineamientos, como normas generales, contravienen lo establecido en el artículo 105, fracción II, párrafo tercero constitucional. En tal sentido, los lineamientos, conforme a sus artículos transitorios, no pueden entrar en vigor ni regir en los procesos electorales locales (Coahuila de Zaragoza y Estado de México) ni en el proceso extraordinario (Tamaulipas).
- (41) El artículo 105, fracción II, de la Constitución general establece, de entre otras cosas, que las leyes electorales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que comience el proceso electoral en que habrán de aplicarse y que, durante el desarrollo del mismo, no puede haber modificaciones legales fundamentales. Este principio busca garantizar que los sujetos que participan en los procesos electorales estén en posibilidad jurídica de conocer previamente, con certeza y seguridad jurídica, las reglas a las que deberán sujetarse.
- (42) Igualmente, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la Jurisprudencia de rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**⁹, en la que señala que una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, no será fundamental si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral. Por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado.
- (43) De manera similar, conforme a la jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO**¹⁰, se establece que las modificaciones legislativas no serán de naturaleza trascendental para el proceso electoral si su carácter es accesorio o de aplicación contingente. De

⁹ P./J. 87/2007. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563.

¹⁰ P./J. 98/2006. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564.

tal forma que la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación –sin mediar el plazo de noventa días al que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución general– no producirá su invalidez, pues aún en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar ninguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque este ya hubiera comenzado.

- (44) En ese sentido, no basta con afirmar que la emisión de una norma emitida dentro del plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral contraviene lo dispuesto en el artículo 105 constitucional, sino que debe demostrarse que dicho acto modifica sustantivamente las situaciones o normas creadas con anterioridad a su vigencia.
- (45) En el caso, el INE no estaba obligado a apegarse al plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral, porque las modificaciones realizadas no constituyen modificaciones fundamentales. Esta Sala Superior le ordenó al INE para que emitiera reglas o lineamientos en los que se establecieran con certeza las medidas preventivas para 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 específica, para el día de la jornada electoral. Es decir, aspectos instrumentales para garantizar que la emisión del sufragio en las subsecuentes elecciones no se vea afectado por presiones en el electorado.
- (46) De esta manera, en el siguiente apartado se analizará si el Consejo General del INE se apegó a la orden dada por esta Sala Superior con respecto al contenido de los lineamientos emitidos.

6.3.2. Los lineamientos regulan aspectos que no fueron ordenados por esta Sala Superior

- (47) Esta Sala Superior considera que los agravios bajo estudio son **fundados y suficientes para revocar la resolución impugnada**, ya que el Consejo General del INE se excedió en la materia de regulación de lo ordenado por esta Sala Superior, además de que, con ello, contraviene criterios jurisdiccionales emitidos previamente, como se explica enseguida.



- (48) La parte promovente señala que el Consejo General, a través de los lineamientos, reguló conceptos, modalidades, sanciones y determinaciones que no estaban previstas en el cumplimiento de la sentencia de la Sala Superior, lo cual deviene incongruente y contrario a derecho. Incluso, dicha autoridad electoral federal reguló aspectos que son competencia exclusiva de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.
- (49) Al respecto, como se precisó en el subapartado anterior, la emisión de los lineamientos impugnados encuentra justificación en lo ordenado por esta Sala Superior, por lo que debían acotarse a la materia y realizarse en los términos señalados en la sentencia SUP-JRC-101/2022.
- (50) Así, cabe precisar que, en el apartado 3.3.1. de la misma, esta Sala Superior analizó en plenitud de jurisdicción la nulidad de una elección de gubernatura, a partir de la supuesta participación de las personas servidoras públicas denominadas “servidores de la nación” como representantes partidistas en diversas casillas, por considerar que su presencia afectaba la voluntad del electorado, puesto que son quienes manejan los programas sociales.
- (51) Como resultado del estudio, se desestimó la causal de nulidad por una cuestión probatoria, a partir de que no se acredite fehacientemente que las personas señaladas que se desempeñen como representantes de casilla fueran “servidores de la nación”.
- (52) Sin embargo, más allá de esa cuestión probatoria, esta Sala Superior razonó que los denominados “servidores de la nación” efectivamente podían cometer irregularidades en los procesos electorales. Se consideró que no solo las personas servidoras públicas de mayor rango jerárquico que manejan programas sociales pueden ejercer presión en el electorado con su presencia en las casillas de votación, ya que los “servidores de la nación”, aun cuando no cuenten con un nivel jerárquico alto, tienen un contacto directo con la ciudadanía, quien los identifica.
- (53) Por ello, con el fin de evitar situaciones similares en los procesos electorales subsecuentes, esta Sala Superior vinculó al Consejo General del INE para que elaborara reglas o lineamientos en los que se establecieran con certeza:

- Medidas preventivas para evitar la injerencia y/o participación de los servidores públicos, así como de los denominados “servidores de la nación” en los procesos electorales y, de manera específica, en el día de la jornada electoral.
- Lo anterior, considerando los criterios y jurisprudencias de esta Sala Superior en la temática de referencia.

(54) Por su parte, en los lineamientos impugnados, el INE reguló lo siguiente:

- Campañas electorales; estableció conceptos distintos a los legales sobre actos anticipados de precampaña y campaña (artículo 2).
- Programas sociales; estableció obligaciones de entrega de información a los Poderes Ejecutivos, Federal y de las entidades federativas; prever un supuesto de presunción de fines electorales; establecer prohibiciones para su creación y operación, así como modalidades de entrega de los beneficios (artículos 8 a 14).
- Responsabilidades administrativas; estableció obligaciones específicas distinguiendo a los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y organismos autónomos, así como prohibió conductas específicas de operadores de programas sociales (artículos 15 a 23).
- Propaganda gubernamental; en general, al definir sus límites, fines y modalidades, así como establecer reglas de suspensión y la previsión de propaganda gubernamental prohibida (artículos 24 a 36).
- En particular, con respecto a la comunicación social y al ejercicio periodístico, al regular lo relativo a conferencias de prensa y redes sociales, así como reglas sobre las respuestas a los cuestionamientos por parte de los medios de comunicación (artículos 29 a 33).
- Actos proselitistas, estableciendo prohibiciones para las personas servidoras públicas (artículos 37 a 40).
- Informes de labores, al establecer reglas específicas para su difusión, incluyendo los informes de los grupos parlamentarios (artículos 41 y 42).



- Elecciones consecutivas, estableciendo obligaciones específicas para quienes aspiren a contender en esta modalidad (artículos 43 a 45).
 - Integración de las mesas directivas de casilla, observaciones electorales y representantes partidistas de casilla (artículos 46 a 56).
 - Separación del cargo, al establecer la obligación general de separación del cargo en diciembre de dos mil veintidós, para poder contender en los procesos electorales locales de este año, y los concurrentes del siguiente (artículo tercero transitorio).
- (55) Como se puede observar, 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.
- (56) Es decir, dicha autoridad 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 por esta Sala Superior en el expediente SUP-JRC-101/2022, en la que encuentran justificación los lineamientos impugnados.
- (57) Los elementos de un acto anticipado de precampaña y campaña no guardan relación con el objeto de lo ordenado por esta Sala Superior, ya que ni siquiera se vincula con la posible injerencia de las personas servidoras públicas.
- (58) Asimismo, la materia de programas sociales, responsabilidades administrativas, propaganda gubernamental, comunicación social, informes de labores, elecciones consecutivas y separación del cargo, si bien se vinculan de alguna forma con el servicio público, ello no es suficiente para considerar que se puede incluir en lo ordenado por esta Sala Superior, porque, de interpretarlo así, la regulación administrativa quedaría abierta a

cualquier materia de la función pública que se pudiera relacionar con un proceso electoral, lo cual no tendría una vinculación mínima para delimitar el objeto y fin de la regulación, excediendo la razonabilidad para la emisión de los lineamientos.

- (59) Así, lo ordenado por esta Sala Superior debe entenderse en el contexto de lo analizado en el expediente SUP-JRC-101/2022, en lo relativo a la posible injerencia de personas servidoras públicas, en particular, las denominadas “servidores de la nación”, en el proceso electoral, en específico, en el día de la jornada electoral.
- (60) De esa manera, era tarea de la autoridad responsable 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.
- (61) En todo caso, se debía limitar a establecer lineamientos para que las personas servidoras públicas en específico, los llamados “servidores de la nación”, no incurran en violaciones a las normas jurídicas en la integración de las mesas directivas de casilla, y sobre actos el día de la jornada.
- (62) Ahora bien, es importante hacer mención de que en criterios jurisdiccionales previos, por ejemplo en la sentencia del expediente SUP-RAP-607/2017 y acumulados, ha sido criterio de esta Sala Superior que la autoridad administrativa electoral no está facultada para reglamentar de manera general la propaganda gubernamental y los informes de labores, en los siguientes términos:

En las relatadas consideraciones, la resolución impugnada:

- i) Inobserva el principio de reserva de ley al pretender regular materias que son de la exclusiva competencia del Congreso de la Unión, como son la propaganda gubernamental y los informes de labores, en términos de lo dispuesto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley Electoral.
- ii) Inobserva el principio de reserva de ley, al establecer tipos administrativos sancionadores que no se encuentran contemplados en la legislación aplicable, en contravención al principio *nullum crime sine lege*, aplicable al derecho administrativo sancionador.
- iii) Inobserva el principio de subordinación jerárquica al ampliar o modificar las limitaciones y restricciones establecidas por el legislador respecto de propaganda gubernamental e informe de labores.
- iv) No se justifica que la autoridad nacional electoral pretenda ejercer una atracción de facultades que no están conferidas a los OPLE ni al propio INE.



- v) La regulación resulta innecesaria y su revocación en forma alguna puede implicar la permisón de conductas contrarias a los principios y reglas que rigen los procesos comiciales, porque existe un amplio entramado de disposiciones constitucionales y legales que establecen limitaciones y restricciones dirigidos a evitar que los informes de labores, la propaganda gubernamental y el uso de recursos públicos afecten la equidad en la contienda.

Por ende, al resultar esencialmente **fundados** los agravios hechos valer, lo procedente conforme a Derecho es revocar la resolución **INE/CG398/2017**, emitida por el Consejo General del INE, mediante la cual ejerce la facultad de atracción para fijar los criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda para los procesos electorales 2017-2018.

Ahora bien, es de señalar que la resolución impugnada, mediante la que el INE desarrolla los criterios analizados, **tiene características similares a la resolución INE/CG338/2017**, que fue revocada el treinta de agosto de este año, al resolver los recursos de apelación identificados con los números SUP-RAP-232/2017, SUP-RAP-356/2017, SUP-RAP-357/2017, SUP-RAP-358/2017, y SUP-RAP-381/2017, acumulados.

En efecto, en aquella resolución del INE, se pretendía regular los informes de labores de los servidores públicos y la propaganda gubernamental, por lo que esta Sala Superior precisó que esas materias escapan a la competencia del Instituto referido al existir reserva de ley, además que se había rebasado el marco constitucional y legal en el que se contempla el periodo de campañas, como momento de inicio de diversas restricciones.

En el presente caso, en la resolución **INE/CG398/2017**, adoptada el cinco de septiembre, **el INE, vuelve a establecer regulaciones relativas a los informes de labores de los servidores públicos y propaganda gubernamental**, como se ha precisado en la presente resolución, **no obstante conocer el sentido de la ejecutoria del expediente SUP-RAP-232/2017 y sus acumulados**, como lo señaló el propio Instituto en el apartado de **Consideraciones**¹¹ de la resolución impugnada.

- (63) Esa sentencia es relevante porque, de un análisis comparativo entre los lineamientos impugnados y los que fueron objeto de revocación en el expediente SUP-RAP-607/2017 y acumulados, se advierte una coincidencia sustantiva, como se muestra enseguida:

Temáticas	Lineamientos revocados en el SUP-RAP-607/2017	Lineamientos impugnados
Responsabilidades administrativas	1. Principio de imparcialidad. A. Se consideran conductas contrarias al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos y, por tanto, que afectan la equidad de la competencia entre los partidos políticos y candidatos, las realizadas por cualquier servidor público, por sí o por interpósita persona, a partir del inicio de los procesos electorales federal y locales y hasta la conclusión de la jornada electoral, las que se describen a continuación: I. Condicionar a cualquier ciudadano de forma individual o colectiva la entrega de recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, en dinero o en especie, el otorgamiento, la administración o la provisión de servicios o programas públicos, la realización de obras públicas u otras similares a:	Artículo 23. Las personas servidoras públicas, personas operadoras de programas sociales y actividades institucionales; así como las personas servidoras de la nación, deberán abstenerse de: (...) IV. 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 o su participación en los procesos de democracia directa,

¹¹ Página 14 de la resolución **INE/CG398/2017**.

**SUP-RAP-4/2023
Y ACUMULADO**

	<p>a) La promesa o demostración del ejercicio del voto a favor o en contra de algún aspirante, precandidato, candidato, partido o coalición; a la abstención de votar, o bien, a la no emisión del voto en cualquier etapa del Proceso Electoral para alguno de los mencionados;</p> <p>b) La promesa, compromiso u obligación de asistir, promover, participar o dejar de hacerlo en algún evento o acto de carácter político o electoral;</p> <p>c) Inducir a la ciudadanía a la abstención, realizar o participar en cualquier tipo de actividad o propaganda proselitista, de logística, de vigilancia o análogas en beneficio o perjuicio de algún partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato; o</p> <p>d) No asistir a cumplir sus funciones en la mesa directiva de casilla.</p> <p>II. 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.</p> <p>III. Amenazar o condicionar con no entregar recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, en dinero o en especie; no otorgar, administrar o proveer de servicios o programas públicos; o no realizar obras públicas u otras similares, para el caso de que no se efectúe alguna de las conductas señaladas en la fracción I.</p> <p>IV. Suspender la entrega de recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, el otorgamiento, administración o provisión de servicios o programas públicos, o la realización de obras públicas, u otras similares, a cambio de alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción I anterior.</p> <p>V. Recoger, retener o amenazar con hacerlo, la credencial para votar, a cambio de alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción I anterior.</p> <p>VI. 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:</p> <p>a) La promoción personalizada de funcionarios públicos;</p> <p>b) La promoción del voto a favor o en contra de determinado partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato; o</p> <p>c) La promoción de la abstención de votar.</p> <p>VII. Entregar, otorgar, administrar o proveer recursos, bienes o servicios que contengan elementos, como los descritos en la fracción anterior.</p> <p>VIII. Obtener o solicitar declaración firmada del posible elector acerca de su intención de voto, mediante promesa de pago, dádiva u otra similar.</p> <p>IX. Autorizar, permitir, tolerar o destinar fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición con motivo de su empleo, cargo o comisión para apoyar o perjudicar a determinado partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o promover la abstención de votar.</p> <p>X. Ordenar o autorizar, permitir o tolerar la utilización de recursos humanos, materiales o financieros que tenga a su disposición para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o la abstención de votar.</p> <p>XI. Utilizar los recursos humanos, materiales o financieros que por su empleo, cargo o comisión tenga a su disposición para promover o influir, de</p>	<p>como pueden ser, entre otras, las siguientes conductas:</p> <p>a) La promesa o demostración de que votarán en favor o en contra de alguna precandidatura, candidatura, partido o coalición; o que se abstendrán de votar o de participar</p> <p>b) La promesa, compromiso u obligación de asistir, promover, participar, en algún evento o acto de carácter gubernamental, político o electoral, o no hacerlo.</p> <p>c) Interferir con las funciones de la ciudadanía que integre MDC.</p> <p>V. 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.</p> <p>VI. 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 IV.</p> <p>VII. 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 electorales señaladas en la fracción IV anterior.</p> <p>VIII. Recoger, retener o amenazar con hacerlo, la credencial para votar, a cambio de alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción IV anterior.</p> <p>IX. 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:</p> <p>a. La promoción personalizada de personas funcionarias públicas;</p> <p>b. La promoción del voto a favor o en contra de determinado partido político, coalición, persona aspirante, precandidato/a o candidato/a, o</p> <p>c. La promoción de la abstención de votar.</p> <p>X. Obtener o solicitar un documento donde se comprometa la intención del voto de la ciudadanía.</p> <p>XI. Autorizar, permitir, tolerar o destinar fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición con motivo de su empleo, cargo o comisión para apoyar o perjudicar a determinado partido político, coalición, persona aspirante, persona aspirante a una candidatura independiente, precandidato/a o candidato/a, o promover la abstención de votar.</p> <p>XII. Ordenar o autorizar, permitir o tolerar la utilización de recursos humanos, materiales o financieros que tenga a su disposición para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, persona aspirante, persona aspirante a una candidatura independiente, precandidatura o candidatura, o la abstención de votar.</p> <p>XIII. Utilizar los recursos humanos, materiales o financieros que por su empleo, cargo o comisión tenga a su disposición para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un</p>
--	---	---



	<p>cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o a la abstención de votar.</p> <p>XII. Emplear los medios de comunicación social oficiales, los tiempos del Estado en radio o televisión a que tenga derecho o que sean contratados con recursos públicos, así como los sitios de internet y redes sociales oficiales, para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato.</p> <p>XIII. Comisionar al personal a su cargo para la realización de actividades político-electorales o permitir que se ausenten de sus labores para esos fines, salvo que se trate de ciudadanos que hayan sido designados como funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla; así como ejercer presión o coaccionar a servidores públicos para que funjan como representantes de partidos ante las Mesas Directivas de Casilla o cualquier órgano electoral.</p> <p>XIV. Cualquier otra conducta que vulnere la equidad de la competencia entre los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos o candidatos a través de la utilización de recursos públicos o privados.</p> <p>XV. En las visitas de verificación que realice la Unidad Técnica de Fiscalización a los eventos de precampaña y campaña, podrán requerir a los organizadores, le indiquen la presencia de servidores públicos y dará puntual cuenta de las características de su participación, y en su caso, de las expresiones verbales que viertan, particularmente, en el caso de eventos celebrados en días y horas hábiles; del mismo modo, el verificador autorizado por la Unidad, realizará preguntas aleatoriamente a los asistentes a fin de percatarse si se encuentran presentes servidores públicos de cualquier nivel jerárquico, en cuyo caso, lo asentará en el acta, dando cuenta de las manifestaciones recabadas.</p>	<p>partido político, coalición, aspirante, persona aspirante a una candidatura independiente, precandidato/a o candidato/a, o a la abstención de votar.</p> <p>XIV. Emplear los medios de comunicación social oficiales, los tiempos del Estado en radio o televisión a que tenga derecho o que sean contratados con recursos públicos, así como los sitios de internet y redes sociales oficiales, para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, persona aspirante, persona aspirante a una candidatura independiente, precandidato/a o candidato/a.</p> <p>XV. Utilizar la prerrogativa de los partidos políticos de acceso a radio y televisión para promoverse.</p> <p>XVI. Comisionar al personal a su cargo para la realización de actividades políticoelectorales o permitir que se ausenten de sus labores para esos fines, salvo que se trate de personas ciudadanas que hayan sido designadas como funcionarias de las MDC; así como ejercer presión o coaccionar a personas servidoras públicas para que funjan como representantes de partidos ante las MDC o cualquier órgano electoral.</p> <p>XVII. 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.</p>
<p>Actos proselitistas</p>	<p>B. Además de los supuestos señalados en el resolutivo anterior, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores, los Jefes Delegacionales de la Ciudad de México y los servidores públicos en general, incurrirán en una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, si realizan cualquiera de las siguientes conductas a partir del inicio de las precampañas hasta la conclusión de la jornada electoral correspondiente:</p> <p>1. Asistir en un día hábil, en términos de la normatividad legal o reglamentaria aplicable a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o bien a la abstención del sufragio. Lo anterior, con independencia de que obtengan licencia, permiso o cualquier forma de autorización para no acudir a laborar y que soliciten se les suspenda el pago de ese día; en tanto que los días inhábiles son solamente aquéllos establecidos por la normatividad respectiva.</p> <p>Dicha determinación no será aplicable para aquellos servidores públicos que, en términos de la normatividad aplicable, soliciten licencia sin goce de sueldo para contender en un proceso de reelección.</p>	<p>Artículo 37. Queda prohibido a las personas servidoras públicas, a las personas operadoras de programas sociales y de actividades institucionales, así como a las personas servidoras de la nación:</p> <p>a) Asistir a eventos proselitistas en días y horas hábiles, con independencia de que obtengan licencia para no acudir a laborar y que soliciten que no se les pague ese día. b) Para el caso de que asistan a eventos proselitistas en días y horas inhábiles, su participación no podrá ser activa o preponderante. c) Emplear los medios de comunicación social oficiales, los tiempos del Estado en radio o televisión a que tenga derecho o que sean contratados con recursos públicos, así como los sitios de internet y redes sociales oficiales, para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, persona aspirante, precandidatura o candidatura.</p> <p>Artículo 38. No será aplicable lo anterior para aquellas personas servidoras públicas que, en términos de la normativa aplicable, soliciten licencia sin goce de sueldo para contender en un proceso de elección consecutiva. Tampoco será aplicable para las personas legisladoras del ámbito local y federal,</p>

**SUP-RAP-4/2023
Y ACUMULADO**

	<p>II. Usar recursos públicos para difundir propaganda que pueda influir o inducir el sentido del voto de los militantes o electores y en general, que sea contraria a los principios de imparcialidad en el ejercicio de los recursos públicos y al de equidad en la contienda.</p> <p>III. Utilizar medios de transporte de propiedad pública para asistir a eventos político-electorales para promover o influir de cualquier forma en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato, candidato o a la abstención de votar.</p>	<p>siempre que no se ausenten de sus labores, tal y como asistir a sesiones del pleno o comisiones o cualquier otra que implique su presencia física o virtual para el desarrollo de sus actividades legislativas.</p> <p>Artículo 39. La intervención de personas servidoras públicas en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, vulnera los principios de imparcialidad y equidad, si difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político, coalición, aspirante, precandidatura o candidatura, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales.</p>
<p>Informes de labores</p>	<p>C. Los informes de labores que rindan los servidores públicos durante el desarrollo del Proceso Electoral deberán cumplir con los siguientes parámetros:</p> <p>I. En ningún caso podrán tener verificativo durante las precampañas, intercampañas, campañas electorales, veda electoral, e inclusive, el día de la jornada electoral.</p> <p>II. De ningún modo pueden tener o conllevar fines electorales; tampoco han de constituir una vía para destacar la persona del servidor público, ni eludir la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.</p> <p>III. La información debe estar relacionada necesariamente con la materialización del actuar público, esto es, las actividades informadas deben haberse desarrollado durante el año motivo del informe, o bien, ilustrar sobre los avances de la actuación pública en ese periodo concreto.</p> <p>IV. Debe ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores.</p> <p>V. Debe tener verificativo dentro de una temporalidad que guarde una inmediatez razonable con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa.</p> <p>VI. Su rendición no puede ser en cualquier tiempo, ni postergarse a un lapso indeterminado o remoto a la conclusión del año calendario que se informa.</p> <p>VII. Cuando sean diversos los servidores públicos que integran un órgano colegiado, todos tendrán que informar de las actividades relacionadas con la gestión pública atinente a sus atribuciones, dentro de la misma periodicidad y no de manera sucesiva, escalonado, continuada o subsecuente, o bien, designar a quien lo haga en nombre del órgano o grupo, y</p> <p>VIII. La imagen, voz o símbolos que gráficamente identifiquen a quien lo rinde, deben ocupar un plano secundario, sin que sirva la difusión del informe como un foro renovado para efectuar propaganda personalizada que pueda influir en la sana competencia entre las fuerzas y actores políticos.</p>	<p>Artículo 41. Los informes de labores que por ley tengan que emitir las personas servidoras públicas, y los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, se deben circunscribir a un periodo de difusión específico, circunscripción territorial determinada y temporalidad definida en el artículo 242, párrafo 5, de la LGIPE. En este sentido, el informe anual de labores o gestión de las y los servidores públicos, así como, los mensajes que para darlo a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda prohibida, siempre que cumplan los siguientes requisitos:</p> <p>a) Su difusión debe ocurrir sólo una vez al año, en función de la fecha expresa establecida en la ley;</p> <p>b) En medios con cobertura correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público;</p> <p>c) No debe exceder de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe;</p> <p>d) No debe realizarse dentro del periodo de campaña electoral, y</p> <p>e) En ningún caso la difusión de los informes deberá tener fines electorales ni de promoción personalizada.</p> <p>Los informes de gestión o de labores que presenten las y los servidores públicos fuera de los supuestos exigidos expresamente por la Constitución y demás leyes, tendrán la naturaleza de propaganda gubernamental.</p> <p>Artículo 42. Los informes de gestión de los grupos parlamentarios deberán de presentarse una sola vez en el año calendario, dentro de un periodo de inmediatez razonable a la conclusión del año legislativo que se informa y no podrán rendirse ni difundirse de manera escalonada o secuencial, ni tener fines electorales. Se presumirá que tienen fines electorales si se difunden una vez iniciado el proceso electoral federal o local y se incluye el emblema o cualquier referencia a un partido político.</p>
<p>Propaganda gubernamental</p>	<p>2. Propaganda gubernamental. A. En términos de lo dispuesto en el artículo 449, párrafo 1, incisos c) y d) de la LGIPE, la propaganda gubernamental difundida desde el inicio del proceso electoral y hasta la conclusión de la jornada electoral, deberá:</p> <p>I. Tener carácter institucional y fines informativos educativos o de orientación social, por lo que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.</p> <p>II. Abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno. No podrá difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso, emitir información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia de una administración en particular.</p> <p>III. Limitarse a identificar el nombre de la institución, su escudo oficial como medio identificativo sin hacer alusión a cualquiera de las frases, imágenes, voces o símbolos de cualquier índole que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral o</p>	<p>Artículo 24. La propaganda gubernamental, así como cualquier información pública o gubernamental debe ser institucional; por tanto, no puede tener carácter electoral, es decir, no debe dirigirse a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, así como evitar exaltar logros, atributos o cualidades de una persona servidora pública que pudieran incidir en algún proceso electoral o mecanismo de participación ciudadanía.</p> <p>Artículo 25. La comunicación social de los entes gubernamentales y de las personas servidoras públicas deberá tener fines informativos y regirse con los principios rectores de objetividad e imparcialidad.</p>



	<p>que estuvieran relacionadas con la gestión de algún gobierno o administración federal o local en particular.</p> <p>B. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial, la inclusión de elementos visuales, auditivos, imágenes, nombres, lemas, frases, expresiones, mensajes o símbolos que conlleven velada, implícita o explícitamente, la promoción de un gobierno o sus logros en el marco de la ejecución y/o entrega de los bienes, servicios y recursos de los programas sociales o de cualquier otro mecanismo implementado para tal fin, se considera contrario al principio de imparcialidad y, en consecuencia, podría afectar la equidad y el efectivo ejercicio del derecho al voto libre.</p> <p>Para garantizar el derecho a la información de la ciudadanía durante el desarrollo del Proceso Electoral, no es conforme a derecho suspender el funcionamiento o dar de baja las páginas de internet de instituciones de gobierno, simplemente no deberá vulnerar las normatividad ni los principios que rigen a los procesos electorales.</p>	<p>Artículo 27. A partir del inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electiva, se deberá suspender la difusión de propaganda gubernamental por cualquier medio de comunicación social, con excepción de la relacionada con educación, salud y protección civil, la cual deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor o servidora pública.</p> <p>Se considerará propaganda gubernamental prohibida, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electiva, cuando: (...)</p>
<p>Programas sociales</p>	<p>3. Programas sociales. A. Para efectos de la materia electoral se considera que la ejecución y reparto de los bienes, servicios y recursos relativos a programas sociales o de cualquier otro mecanismos para tal fin, que no cuentan con reglas de operación publicadas en los términos que establece la normatividad aplicable o que no se ciñan estrictamente a las mismas, representan un indicio para considerar que su uso pudiera tener fines electorales.</p> <p>B. A partir del inicio del Proceso Electoral y hasta el último día del presente año aquellos programas que no cuenten con padrón de beneficiarios, dependencias y entidades correspondientes deberán notificar al INE y a los OPLES la convocatoria abierta señalada en el artículo 30, fracción III, inciso b) del Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2017. Asimismo una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2018, no podrán operarse programas federales no contemplados ni crearse nuevos programas sociales. En caso contrario, representan un indicio para considerar que su uso pudiera tener fines electorales y, en consecuencia, pudiera constituir la actualización de alguna infracción constitucional y/o legal, salvo que los bienes y servicios que proporcionen a la población de los diferentes órdenes de Gobierno, sea con el objeto de atenuar o resolver los efectos causados por desastres naturales, estén relacionados con acciones en materia de protección civil, servicios educativos o de salud, en cuyos casos y en tal caso, no estarán sujetos a ninguna restricción respecto a su entrega y distribución, incluso durante los procesos electorales que se desarrollarán en las entidades con elección 2017-2018, siempre y cuando se haga sin fines electorales y se garantice en todo momento el uso imparcial de los recursos públicos. Para el caso de las entidades federativas, no podrán operarse programas no contemplados ni crearse nuevos una vez aprobado el respectivo presupuesto de egresos.</p> <p>C. Con independencia del cumplimiento de las obligaciones en materia de Transparencia prevista en las leyes, previo al inicio de las precampañas, los Poderes Ejecutivos de los tres órdenes de gobierno deberán informar al INE y a las respectivas autoridades electorales locales sobre qué programas sociales están en ejecución, las reglas de operación, el padrón de beneficiarios y los calendarios de entrega o reparto, así como los mecanismos a través de los cuales se pretende</p>	<p>Artículo 9. Los programas sociales y actividades institucionales que no cuenten con reglas de operación o que, contando con ellas, no se ajusten a las mismas, se presumirá que persiguen fines electorales cuando su ejecución coincida o tenga impacto en algún proceso electoral o mecanismo de participación ciudadana.</p> <p>Artículo 10. Durante las campañas electorales, podrá continuar la entrega de beneficios de programas y actividades institucionales de conformidad con el calendario previamente aprobado en las reglas de operación o normativa que los regule. A partir del inicio de las campañas electorales de los procesos federales o locales y hasta la conclusión de sus jornadas electorales, no podrán operarse programas sociales o actividades institucionales cuyas reglas de operación y calendarización no se hubieran aprobado previamente, ni podrán crearse nuevos programas sociales o actividades institucionales previo y durante esas fechas.</p> <p>Artículo 11. A partir del inicio de las campañas electorales, los beneficios de programas y actividades institucionales no deberán ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.</p> <p>Artículo 12. Los beneficios de programas y actividades institucionales que sean entregados en especie a la ciudadanía no podrán contener logotipos, frases, colores o imágenes de algún partido político o coalición, debiendo cuidar la imagen institucional, sin que puedan ser relacionados con ninguna persona servidora pública, e incluir la leyenda "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".</p> <p>Artículo 13. Las dependencias o entidades responsables de la ejecución de programas, para entregar un beneficio social directo a la población, deberán ejecutar el programa con estricto apego a las reglas de operación previamente publicadas o a la normatividad que los regule.</p> <p>Artículo 8. Los Poderes Ejecutivos de las entidades de Gobierno encargadas de la ejecución de los programas sociales y actividades institucionales, de cualquier orden de Gobierno, deberán entregar al INE y a las respectivas autoridades electorales locales la siguiente información sobre aquellos programas que estén en ejecución, al inicio de cada año y en tanto dichos programas se encuentren vigentes: a) Cantidad, tipo y denominación de programas sociales y actividades institucionales; b)</p>

<p>llevar a cabo la entrega de bienes o servicios vinculados a éstos. También deberán ser informados a la brevedad aquellos programas sociales que sean aprobados en el Presupuesto de Egresos y que tengan aplicación durante el Proceso Electoral. Este supuesto es aplicable también para los Poderes legislativos y para todas aquellas autoridades que conforme a su normatividad tengan atribuciones para la entrega de programas sociales. La implementación de programas sociales que no sean informados a la autoridad electoral en los plazos señalados se considerarán que tienen una finalidad electoral y, en consecuencia, su implementación será considerada como contraria a lo establecido en el artículo 449, inciso e) de la LGIPE en relación 134, párrafo 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>D. Se considera que la regulación, modificación y utilización del padrón de personas beneficiarias de los programas sociales con fines y en términos distintos a los establecidos en las reglas de operación aplicables, con el objeto de promocionar a cualquier gobierno, partido político, coalición o candidatura en el marco de los procesos electorales federal y locales a desarrollarse en 2018, es contraria al principio de imparcialidad y, en consecuencia, afecta la equidad en la contienda y el efectivo ejercicio del derecho al voto libre. E. Durante los procesos electorales, en particular en las campañas electorales, los programas sociales no tienen que suspenderse, salvo lo dispuesto en contrario en otras normas. Lo anterior conforme a las respectivas modalidades establecidas en las correspondientes reglas de operación. Sin embargo, atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, desde el inicio de las precampañas, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal manera que no generen un impacto negativo o se pongan en riesgo los referidos principios.</p> <p>F. Para garantizar la observancia del principio de equidad de la contienda, se considerará violatorio del artículo 449, inciso e) en relación con el 209, párrafo 5, de la LGIPE, por ser propaganda ilícita, la entrega de tarjetas u otro tipo de instrumentos durante el desarrollo del Proceso Electoral que impliquen el ofrecimiento de un beneficio personal directo o la incorporación a un programa social en un futuro mediato o inmediato condicionado a un determinado resultado electoral.</p>	<p>Ámbito territorial en donde se aplican; c) Dependencia(s) y personas funcionarias públicas responsable(s) de la operación de los programas sociales y actividades institucionales; d) Reglas de operación de los programas sociales y actividades institucionales, o normas que los regulen; e) Calendario de entrega de apoyos; f) Padrón de personas beneficiarias; y g) Padrón de personas operadoras de programas sociales y actividades institucionales en formato electrónico (personas servidoras de la nación o cualquiera que sea su denominación), que contenga, al menos, el nombre completo, la clave única de registro de población (CURP) y, en su caso, la clave de elector de dichas personas. Respecto a la información señalada en el inciso g), la autoridad responsable deberá enviarla de manera quincenal a la autoridad electoral, manteniendo accesible su consulta. Lo anterior sin perjuicio de que la autoridad pueda realizar requerimientos específicos de información en cualquier momento, o consultar el portal "Nómina Transparente" del Gobierno Federal o cualquier otra plataforma institucional de transparencia equivalente a nivel local o federal. Las características y requerimientos técnicos, así como los campos y el formato de los datos que se requieran para utilizar la información prevista en el inciso g) serán determinados por la Unidad Técnica de Servicios de Informática.</p> <p>Artículo 14. En ningún caso las y los servidores públicos que aspiren a competir por cargos electivos en el proceso electoral federal o local podrán asistir a eventos en los que se entreguen beneficios de programas y actividades institucionales.</p>
---	--

- (64) Ese cuadro comparativo evidencia que lo solicitado en la sentencia SUP-JRC-101/2022 no implicaba el desarrollo de una reglamentación como la que emitió el INE.
- (65) En ese sentido, se estima que el INE reglamentó más allá de la emisión de medidas preventivas, a fin de evitar la injerencia y/o participación de los servidores públicos, así como de los denominados "servidores de la nación", en los procesos electorales y para el día de la jornada electoral. En atención a ello, lo procedente es **revocar la resolución impugnada**, para el efecto de que **emita una nueva resolución** atendiendo únicamente lo que se ordenó en la sentencia de esta Sala Superior.



- (66) En suma, de un análisis del contenido de los lineamientos se advierte que el Consejo General del INE reglamentó sobre las reglas y mandatos que deben observar y cumplir las personas servidoras públicas, a fin de garantizar, en todo tiempo, los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en los procesos electorales, así como sobre mecanismos para prevenir, investigar, corregir y, en su caso, sancionar los hechos y conductas cometidas por las personas servidoras públicas.
- (67) Con ello, dicha autoridad electoral federal 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.
- (68) Debe evidenciarse que INE 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. No obstante, conforme a lo establecido en la sentencia de esta Sala Superior, el Consejo General tenía que reglamentar únicamente sobre los aspectos señalados.
- (69) Es decir, para cumplir debidamente con lo ordenado, dicha autoridad solamente debió establecer medidas preventivas para evitar la injerencia o participación de las personas servidoras públicas, conforme a las normativas aplicables y los criterios y/o jurisprudencias de esta Sala Superior, en los procesos electorales y para el día de la jornada electoral. Entonces, la reglamentación sobre cualquier otro aspecto excede el ámbito de la vinculación ordenada por esta Sala Superior en el expediente SUP-JRC-101/2022.
- (70) En consecuencia, esta Sala Superior estima que le asiste la razón a la parte promovente, por lo que, al estar fundados los agravios respectivos, procede revocar el acto impugnado, para el efecto de que emita una nueva determinación en la que se ciña a lo ordenado por esta autoridad jurisdiccional, sin que sea necesario el estudio de los restantes agravios, dado que alcanzaron su pretensión.

6. EFECTOS

- (71) Conforme a lo razonado en la presente ejecutoria, resulta procedente **revocar** la resolución impugnada para el efecto de que, a la brevedad, el Consejo General del INE emita una nueva determinación en la que se limite a atender lo ordenado por esta Sala Superior en el expediente SUP-JRC-101/2022.
- (72) Así, el INE deberá emitir las reglas o lineamientos acotándose a lo ordenado en dicho expediente; de donde se desprenden los siguientes elementos:
- Objeto: medidas preventivas;
 - 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
 - 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.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumula** el expediente SUP-JE-12/2023 al diverso SUP-RAP-4/2023. En consecuencia, agréguese una copia certificada de los puntos resolutiveos de esta sentencia a los autos del expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución impugnada, para los efectos precisados en la ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho. En su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así, por **** de votos, lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-RAP-4/2023
Y ACUMULADO**

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.