



## CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

### RECURSOS DE APELACIÓN

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-607/2017 Y  
ACUMULADOS

**RECURRENTES:** PARTIDO VERDE  
ECOLOGISTA DE MÉXICO Y OTROS

**RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL  
DEL INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL

**TERCERO INTERESADO:** MORENA

En la Ciudad de México, a cinco de octubre de dos mil diecisiete. Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la **RESOLUCIÓN dictada en esta fecha**, por la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación** en el expediente al rubro indicado, siendo las **veintitrés horas con cincuenta minutos**, del día de la fecha, el suscrito Actuario lo **NOTIFICA A MARTINA GARCA MARTÍNEZ, LUIS ALBERTO RIVERA VARGAS, GIOVANNI MANUEL RODRIGUEZ REYES, AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CALVILLO AGUASCALIENTES, ASÍ COMO A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando copia del mismo constante de ciento sesenta y cinco páginas con texto. **DOY FE.** -----

EL ACTUARIO

LIC. DANIEL ALEJANDRO GARCÍA LÓPEZ



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE ACTUARIOS



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

## RECURSOS DE APELACIÓN

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

**RECURRENTES:** PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO Y OTROS

**RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**TERCERO INTERESADO:** MORENA

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**SECRETARIOS:** OSIRIS VÁZQUEZ RANGEL, JOSÉ ANTONIO PÉREZ PARRA, ISAÍAS MARTÍNEZ FLORES Y ÁNGEL EDUARDO ZARAZÚA ALVIZAR

**COLABORADORA:** MARÍA EUGENIA PAZARÁN ANGUIANO.

Ciudad de México, a cinco de octubre de dos mil diecisiete.

**Sentencia** en la que se **revoca** la resolución INE/CG398/2017, por la que se aprueba ejercer 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.

## ÍNDICE

<b>GLOSARIO</b>	2
<b>I. ANTECEDENTES.</b>	2
1. Sesión del INE	2
2. Interposición de los recursos	2
3. Remisión de las demandas	2
4. Acuerdos de integración y turno	3
5. Tercero interesado	3
6. Admisión y cierre de instrucción	3
<b>II. COMPETENCIA</b>	3
<b>III. ACUMULACIÓN</b>	4
<b>IV. ESTUDIO DE FONDO</b>	5
1. Litis.	5
2. Tesis de la decisión.	6
3. Marco Jurídico.	7
a) Facultad reglamentaria y principio de reserva de ley.	7
b) Propaganda gubernamental.	16
c) Informe de labores.	17
d) Faltas administrativas electorales.	18
e) Facultad de atracción.	22
4. Justificación	23
a) Síntesis de la resolución impugnada.	24
b) Infracción al principio de reserva de ley.	27
c) Infracción al principio de reserva de ley respecto a la tipicidad	32
d) Infracción al principio de subordinación jerárquica	38

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

e) Incorrecto ejercicio de facultad de atracción.	41
f) Existencia de un marco normativo aplicable.	42
<b>5. Conclusión.</b>	<b>47</b>
<b>RESOLUTIVOS</b>	<b>49</b>
<b>VOTO PARTICULAR</b>	<b>51</b>
<b>ANEXO ÚNICO</b>	

### GLOSARIO

<b>Constitución:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>Ley de Partidos</b>	Ley General de Partidos Políticos
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Ley Electoral:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Ley Orgánica:</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
<b>MORENA:</b>	Partido Político Movimiento Regeneración Nacional.
<b>OPLE:</b>	Organismos Públicos Locales.
<b>PVEM:</b>	Partido Verde Ecologista de México.
<b>PRI:</b>	Partido Revolucionario Institucional.
<b>Resolución:</b>	Resolución INE/CG398/2017, por la que se aprueba ejercer 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.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Suprema Corte:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
<b>Tribunal:</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### I. ANTECEDENTES

**1. Sesión del INE.** En sesión celebrada el cinco de septiembre<sup>1</sup>, el Consejo General del INE emitió la Resolución impugnada, misma que se publicó el dieciocho de septiembre en el Diario Oficial.

**2. Interposición de los recursos.** El ocho y nueve de septiembre, los partidos PVEM y PRI, por conducto de sus representantes ante el Consejo General del INE, interpusieron recurso de apelación.

Asimismo, se promovieron diversos recursos por diferentes actores, a fin de impugnar la Resolución citada al rubro.

**3. Remisión de las demandas.** En los casos de que se trata, la responsable recibió los medios de impugnación, les dio el trámite

---

<sup>1</sup>Las fechas corresponden al presente año.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

respectivo y, posteriormente, los remitió a la Sala Superior acompañados de la documentación que estimó pertinente.

**4. Acuerdos de integración y turno.** La Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, ordenó se turnar los asuntos a las Magistradas y los Magistrados de este órgano jurisdiccional.

**5. Tercero interesado.** Durante la tramitación de los recursos de apelación, compareció como tercero interesado, MORENA, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del INE.

**6. Admisión y cierres de instrucción.** Al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar, los recursos se admitieron, se cerró la instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

## II. COMPETENCIA.

Este Tribunal Electoral ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados<sup>2</sup>.

Lo anterior, porque el acto reclamado por los partidos políticos apelantes lo constituye la Resolución número INE/CG398/2017, de cinco de septiembre de dos mil diecisiete, dictada por el Consejo General del INE, que es un órgano central de dicho instituto y que consiste, en la expedición de una norma general encaminada a regular ciertos aspectos de la contienda electoral en las distintas elecciones federal y locales a celebrarse el próximo año.

---

<sup>2</sup> De conformidad a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, primer párrafo; 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 184; 186, fracción III, inciso g); 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafos 1 y 2, inciso b); 4; 12; 13; y, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

### III. ACUMULACIÓN

En todos los casos, se reclama la misma Resolución número INE/CG398/2017:

N°	Recurso	Magistrado
1	SUP-RAP-607/2017	Felipe de la Mata Pizaña
2	SUP-RAP-608/2017	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
3	SUP-RAP-622/2017	Mónica Aralí Soto Fregoso
4	SUP-RAP-631/2017	Reyes Rodríguez Mondragón
5	SUP-RAP-644/2017	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
6	SUP-RAP-645/2017	Indalfer Infante Gonzales
7	SUP-RAP-646/2017	Janine M. Otálora Malassis
8	SUP-RAP-647/2017	Reyes Rodríguez Mondragón
9	SUP-RAP-648/2017	Mónica Aralí Soto Fregoso
10	SUP-RAP-649/2017	José Luis Vargas Valdez
11	SUP-RAP-650/2017	Felipe de la Mata Pizaña
12	SUP-RAP-651/2017	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
13	SUP-RAP-652/2017	Indalfer Infante Gonzales
14	SUP-RAP-653/2017	Janine M. Otálora Malassis
15	SUP-RAP-654/2017	Reyes Rodríguez Mondragón
16	SUP-RAP-656/2017	José Luis Vargas Valdez
17	SUP-RAP-657/2017	Felipe de la Mata Pizaña
18	SUP-RAP-658/2017	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
19	SUP-RAP-659/2017	Indalfer Infante Gonzales
20	SUP-RAP-660/2017	Janine M. Otálora Malassis
21	SUP-RAP-661/2017	Reyes Rodríguez Mondragón
22	SUP-RAP-662/2017	Mónica Aralí Soto Fregoso
23	SUP-RAP-664/2017	Felipe de la Mata Pizaña
24	SUP-RAP-665/2017	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
25	SUP-RAP-666/2017	Indalfer Infante Gonzales
26	SUP-RAP-667/2017	Janine M. Otálora Malassis
27	SUP-RAP-668/2017	Reyes Rodríguez Mondragón
28	SUP-RAP-669/2017	Mónica Aralí Soto Fregoso
29	SUP-RAP-670/2017	José Luis Vargas Valdez



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

N°	Recurso	Magistrado
30	SUP-RAP-671/2017	Felipe de la Mata Pizafía
31	SUP-RAP-672/2017	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
32	SUP-RAP-673/2017	Indalfer Infante Gonzales
33	SUP-RAP-674/2017	Janine M. Otálora Malassis
34	SUP-RAP-675/2017	Reyes Rodríguez Mondragón
35	SUP-RAP-676/2017	Mónica Aralí Soto Fregoso
36	SUP-RAP-677/2017	José Luis Vargas Valdez
37	SUP-RAP-678/2017	Felipe de la Mata Pizafía
38	SUP-RAP-679/2017	Felipe Alfredo Fuentes Barrera
39	SUP-RAP-680/2017	Indalfer Infante Gonzales

Se precisa que en los medios de impugnación referidos, así como en las comparecencias de tercero interesado, se reúnen los requisitos de procedibilidad.

A efecto de evitar el pronunciamiento de sentencias contrarias entre sí, respecto de una misma cuestión litigiosa, procede decretar la **acumulación** de todos los expedientes al identificado con la clave **SUP-RAP-607/2017**, por ser éste el primero que se recibió en la Sala Superior.<sup>3</sup>

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos de los expedientes cuya acumulación se decreta.

### IV. ESTUDIO DE FONDO.

#### 1. Litis.

Los actores en esencia plantean que la resolución impugnada se sustenta en un indebido ejercicio de la facultad reglamentaria con que cuenta la autoridad electoral nacional.

<sup>3</sup> Con fundamento en los artículos 199 fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley de Medios, en relación con el 86 del Reglamento Interno

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

La resolución impugnada contiene los criterios que, de acuerdo al INE, garantizan los principios de imparcialidad en el uso de los recursos públicos y equidad en la contienda para los procesos electorales 2017-2018, lo que en opinión de los recurrentes, excede la competencia de la autoridad electoral nacional.

Asimismo, se plantea que la resolución impugnada se sustenta en un indebido ejercicio de la facultad reglamentaria con que cuenta la autoridad electoral nacional.

El problema a dilucidar es si el Consejo General del INE excedió su facultad reglamentaria, esto es, si como lo aducen los apelantes, invade facultades del poder legislativo al regular el uso de recursos públicos, la rendición de los informes de labores y la propaganda gubernamental.

### 2. Tesis de la decisión.

Los motivos de disenso son sustancialmente **fundados y suficientes para revocar la resolución impugnada**, porque el Consejo General del INE reglamenta de manera directa los artículos 41, párrafo segundo, fracción III, Apartado C, segundo párrafo y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución, por lo que se pretende regular un ámbito que constitucionalmente se encuentra reservado al legislador.

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 las OPLE, ni al propio INE.

v) La regulación resulta innecesaria y su revocación en forma alguna puede implicar la permisión 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.

A fin de sustentar lo anterior, previamente se precisará el marco jurídico aplicable y posteriormente las razones que justifican la decisión.

### 3. Marco jurídico.

#### a) Facultad reglamentaria y principio de reserva de ley.

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, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Al respecto, la Suprema Corte ha sustentado el criterio visible en la jurisprudencia P./J. 79/2009, con el rubro "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES". Época: Novena Época Registro: 166655 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Agosto de 2009 Materia(s): Constitucional Página: 1067.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

El INE, como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que ejerce la función electoral,<sup>5</sup> cuenta, entre otras atribuciones,<sup>6</sup> con la de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones previstas en la Constitución, y la Ley Electoral.

La facultad reglamentaria del INE se despliega con la emisión de reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general; sin embargo, esta facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Constitución y la ley.

Efectivamente, este ejercicio se encuentra acotado por una serie de principios derivados del diverso de legalidad, entre otros, **los de reserva de ley y primacía de la misma**, motivo por el cual no deben incidir en el ámbito reservado a la ley, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, en razón de que, se deben ceñir a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.

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 a las que reglamentan; por ende, **solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación**, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

De ahí que, si la ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; **al reglamento compete**, por consecuencia, **el cómo** de esos propios supuestos jurídicos; es decir, su desarrollo y, en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos

---

<sup>5</sup> Artículo 41, Base V, de la Constitución.

<sup>6</sup> Artículo 44, de la Ley Electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente **debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.**<sup>7</sup>

Por último, cabe precisar que si bien las atribuciones que ejerce el órgano legislativo para la producción normativa son indelegables, ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al órgano de producción normativa de atribuciones de la naturaleza (cláusulas habilitantes) para hacer frente a situaciones dinámicas y altamente especializadas.

Estas tienen la **naturaleza jurídica de actos formalmente legislativos** a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, para regular una materia concreta y específica, precisando las bases y parámetros generales en que el órgano habilitado habrá de desenvolverse.<sup>8</sup>

Por ello, no son válidas desde el punto de vista constitucional, aquellas normas reglamentarias que no se encuentren dentro de los parámetros impuestos por la Constitución, vulnerando un principio sustantivo.

En este sentido, si bien el INE goza de un estatus constitucional frente al resto de los poderes y órganos del estado, lo cierto es que de acuerdo al principio democrático, el Poder Constituyente o el Órgano de Revisión han previsto un diseño de división funcional de atribuciones.

Al respecto, a la facultad reglamentaria del INE le resultan aplicables los principios y límites de la facultad reglamentaria que *prima facie* están orientadas a la esfera del poder ejecutivo, por lo siguiente:

Inicialmente, la estructura de la organización del poder se ha fincado en el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como poderes públicos primarios que

<sup>7</sup> Al respecto, la Suprema Corte ha emitido la jurisprudencia identificada con la clave P./J. 30/2007, "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES". Citada anteriormente.

<sup>8</sup> Tesis aislada P. XXI/2003 de rubro: "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS". Época: Novena Época Registro: 182710 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XVIII, Diciembre de 2003 Materia(s): Constitucional Página: 9. Asimismo, la tesis aislada de rubro "LEYES REGLAMENTARIAS".

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

caracterizaron al constitucionalismo bajo el principio de división de poderes; sin embargo, la dinámica social y los procesos políticos han avanzado en la necesidad de crear órganos estatales –órganos constitucionales autónomos– que puedan llevar a cabo tareas esenciales por su alta tecnicidad y especificidad.<sup>9</sup>

En esta ruta, la jurisprudencia nacional ha destacado el carácter dinámico del principio de división de poderes y el papel que desempeñan los órganos autónomos en el régimen constitucional mexicano; las razones obedecen a:

*"1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.*

*2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.*

---

<sup>9</sup> El Pleno de la Suprema Corte ha entendido que los órganos autónomos "se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos 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". Véase, P./J. 12/2008, de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS"; con los datos de localización siguientes: Época: Novena Época, Registro: 170238, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 12/2008, Página: 1871.



*3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues 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”.<sup>10</sup>*

En este sentido, la Suprema Corte, ha destacado las características definitorias de los organismos públicos autónomos: i) se prevén en la Constitución; ii) mantienen relaciones de coordinación con los órganos del Estado; iii) cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera; iv) realizan funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Un aspecto nodal que es destacado en la jurisprudencia, radica en que, en el concierto de la flexibilidad del principio de división de poderes, los órganos autónomos frente a su tarea fundamental, también puedan llevar a cabo funciones clásicas como “*la de producción de normas generales, la de aplicación y la de adjudicación*”.

De hecho, “*la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del*

<sup>10</sup> Véase, jurisprudencia P.J. 20/2007, pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte, de rubro: “**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS**”; con los datos de localización siguientes: Época: Novena Época, Registro: 172456, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P.J. 20/2007, Página: 1647.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

*Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho*".<sup>11</sup>

Sin embargo, para llevar a cabo una determinada función, es *conditio sine qua non* la previsión constitucional, sobre la base de que el principio de legalidad se erige en un instrumento de control que impide a la autoridad desplegar su poder en aquellos casos en que no exista una expresa atribución.

Así, *"para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia"*.<sup>12</sup>

En este estado de cosas, si bien desde el siglo pasado se ha incorporado al régimen constitucional mexicano determinados órganos autónomos – en sus orígenes la UNAM y el Banco de México–, lo cierto es que su estatus en la estructura institucional ha sido paulatino a grado tal que entre ellos guardan determinadas diferencias.

Es oportuna esta afirmación en la medida que permite despejar con claridad y precisión que, a la actual previsión en las normas constitucionales de un conjunto de órganos autónomos, no le sigue una idéntica interpretación constitucional respecto del régimen específico de

---

<sup>11</sup> Véase, la jurisprudencia P./J. 78/2009, pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA"; con los datos de localización siguientes: Época: Novena Época, Registro: 166964, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 78/2009, Página: 1540.

<sup>12</sup> Ídem.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

competencias, dado que en este ámbito en modo alguno rige un criterio homogéneo constitucionalmente previsto.

Es así como existe una marcada diferencia de los órganos reguladores – Comisión Federal de Competencia Económica e Instituto Federal de Telecomunicaciones– frente a otros órganos autónomos como el INE en materia de producción normativa.

En efecto, el Pleno de la Suprema Corte ha estimado,<sup>13</sup> desde una perspectiva constitucional, que el Instituto Federal de Telecomunicaciones goza de una facultad regulatoria, esencialmente, por las siguientes razones:

- El Constituyente Permanente, atento a las necesidades de la sociedad, mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, al artículo 28 constitucional, introdujo un modelo innovador de ingeniería constitucional para atender un estado de cosas a modificar, a través de la creación de **un órgano regulador constitucionalmente autónomo** en el sector de las telecomunicaciones y radiodifusión para atender las distorsiones de éste, que de no tener en cuenta criterios científicos y técnicos, impedirían lograr una eficiencia al mismo tiempo que un espacio óptimo para los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.

- Cuando el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV, de la Constitución establece que el Instituto Federal de Telecomunicaciones podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, debe reconocer a este órgano constitucional que **tiene la facultad cuasi legislativa necesaria para su fin institucional, denominada facultad regulatoria**, cuyos límites en relación con las facultades de producción normativa de los otros Poderes,

<sup>13</sup> Véase, la ejecutoria pronunciada en la controversia constitucional 117/2014, resuelta en sesión de siete de mayo de dos mil quince.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

por ejemplo del Legislativo, deben determinarse caso por caso, buscando siempre un balance.

- Cualquier afirmación en torno a que no puede ejercer una facultad de producción normativa de carácter general, por la única razón de que la facultad legislativa sea monopolio exclusivo del Poder Legislativo debe rechazarse, **ya que el órgano regulador tiene asignada en el texto constitucional una facultad regulatoria** que debe garantizarse en el margen necesario para cumplir sus fines institucionales a costa de lo que decidan en contrario los otros Poderes, lo que incluye necesariamente la capacidad de emitir reglas generales, abstractas e impersonales, condicionándose la validez competencial de sus actos y normas a que se inserten en el ámbito material de la regulación y no se extralimite invadiendo la facultad legislativa del Congreso de la Unión, definida en el artículo 73 constitucional.

- Dicha **facultad es regulatoria y constituye una instancia de producción normativa diferenciada de la legislación**, conforme al artículo 73 constitucional, de los reglamentos del Ejecutivo del artículo 89, fracción I, constitucional, y de las cláusulas habilitantes que el Alto Tribunal ha reconocido puede establecer el Congreso de la Unión, para habilitar ciertos órganos administrativos para emitir reglamentación, con fundamento en los artículos 73, fracción XXX y 90 de la Constitución.

- Las disposiciones de carácter general del Instituto Federal de Telecomunicaciones **se prevén como instrumentos regulatorios en un ámbito de competencia material**, y no como meros instrumentos de ejecución, o de reglamentación en el sentido del artículo 89, fracción I, o de las cláusulas habilitantes que el Congreso de la Unión puede otorgar en favor de ciertos órganos administrativos.

- Se trata de una **facultad de naturaleza constitucional habilitada** en favor del Instituto Federal de Telecomunicaciones al margen de lo que disponga el legislador.



- No existe razón constitucional para afirmar que **ante la ausencia de una ley no sea dable constitucionalmente que el Instituto Federal de Telecomunicaciones emita regulación autónoma de carácter general**, siempre y cuando sea "exclusivamente para el cumplimiento de su función reguladora en el sector de su competencia".
- **No cabe aplicar** a las disposiciones administrativas de carácter general del Instituto Federal de Telecomunicaciones **los principios de reserva de ley ni de subordinación jerárquica de la ley**, al menos, no con el mismo grado de exigencia aplicable a los reglamentos del ejecutivo.
- Las disposiciones administrativas de carácter general del Instituto Federal de Telecomunicaciones **deben respetar la exigencia normativa de no contradicción con las leyes**. Por tanto, **les resulta aplicable el principio de supremacía jerárquica de la ley (en la forma de la exigencia normativa de no contradicción)**.
- Por excepción, **será aplicable el sub-principio de reserva de ley**, cuando en la Constitución se observe expresada la intención de **reservar al legislador la facultad exclusiva de resolver la suerte de una cuestión suscitada al interior del sector de telecomunicaciones y radiodifusión**, en cuyo caso se debe garantizar que el Instituto Federal de Telecomunicaciones no invada la competencia del legislador.

Sin embargo, la situación jurídica-constitucional del INE es distinta, debido a que **la Constitución no le atribuye expresamente una facultad de producción normativa para regular determinadas materias**, sino que es la ley la que le confiere la facultad reglamentaria, de ahí que le resulte aplicable, con la misma intensidad, los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica de la ley, que son atinentes al ejecutivo.

9

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

En consecuencia, la normativa que emite el INE, no puede modificar o alterar lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, fracción III, Apartado C, segundo párrafo y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución, ni el artículo 242, párrafo 5 de la Ley Electoral.

### **b) Propaganda gubernamental.**

**La facultad para reglamentar en materia de propaganda gubernamental, de conformidad con el artículo 134 Constitucional, está reservada al órgano legislativo;** en la medida que la Carta Suprema consagra principios y mandatos que deben ser desarrollados en la ley para cumplir con los fines de la Constitución.<sup>14</sup>

El párrafo octavo del invocado precepto constitucional, establece el contenido sustantivo de la propaganda gubernamental; mientras que el último párrafo del artículo 134 constitucional **otorga facultad legislativa a los órdenes jurídicos federal y local, para garantizar el cumplimiento de este mandato.**

También, debe tenerse presente que en el Decreto por el que se reforman los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; y precisamente se hacen adiciones al artículo 134<sup>15</sup>, **se precisó que el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales.**

Posteriormente, en el artículo Tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución, en materia política-electoral,<sup>16</sup> se precisó que **el Congreso**

---

<sup>14</sup> Ello, porque dicho precepto constitucional tiene un contenido complejo con distintas reglas y principios en materia de ejercicio de recursos por parte del estado; cuya regla general que informa todos los contenidos de este precepto se encuentra en el encabezado: *Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.*

<sup>15</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete.

<sup>16</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.



**de la Unión deberá expedir, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución.<sup>17</sup>**

En este sentido, el Órgano reformador de la Constitución, estableció expresamente que el Congreso de la Unión expediría la ley que reglamentara el párrafo octavo del artículo 134 Constitucional.

No pasa inadvertido que no se ha dictado a la fecha dicha legislación, no obstante, ello en modo alguno faculta al INE para inobservar el principio de reserva de ley y exceder su facultad reglamentaria.

**c) Informe de labores.**

El artículo 242, párrafo 5, de la Ley Electoral, que regula lo relativo a los informes de labores de los servidores públicos, establece que no serán considerados como propaganda, siempre y cuando: **a)** Se limiten a una vez al año; **b)** Se lleven a cabo en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; **c)** No excedan de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha que se rinda el informe; **d)** No tengan fines electorales, y **e)** No se realicen dentro del periodo de campaña electoral.

Dicho numeral fue sometido al escrutinio jurisdiccional de la Suprema Corte, en las Acciones de Inconstitucionalidad acumuladas números **22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014**, al plantearse la posibilidad de ser contrario al párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.

Al respecto, dicho Órgano Colegiado resolvió que el aludido artículo no contravenía lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la

---

<sup>17</sup> **TERCERO.- El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.**

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

Constitución , porque en éste se prohíbe la propaganda de los servidores públicos con fines puramente de promoción política personal, mientras que la norma legal sujeta a escrutinio, trata de “... *información de carácter institucional para evaluar sus acciones de gobierno de cara a la sociedad, la cual está interesada en conocer los resultados de las tareas que les hubieran sido encomendadas, ya sea a través del voto popular o por virtud de una designación al frente de una determinada dependencia de gobierno ...*”<sup>18</sup>.

De esta manera, se concluye que, el artículo 242, párrafo 5, de la Ley Electoral, es una disposición legal que ajustada a la regularidad constitucional, norma los informes de labores de los servidores públicos.

Lo anterior, en tanto no se emita la ley reglamentaria del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución, de conformidad con lo previsto en los artículos Vigésimo Tercero transitorio de la Ley Electoral y Tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

### **d) Faltas administrativas electorales.**

El artículo 73, fracción XXIX-U, Constitucional, señala que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas

---

<sup>18</sup> La Suprema Corte también especificó, que la difusión de los informes se encuentra acotada a que: “[...] 1) se realice anualmente; 2) tenga una cobertura regional limitada; 3) sin exceder de 7 días antes y 5 después del informe; 4) sin fines electorales; y 5) fuera de las campañas electorales; [...]”, lo que impide que se pueda afectar la equidad en la contienda electoral.

En cuanto al contenido de los informes, la Acción de Inconstitucionalidad a fojas 45 y 46, en cuyo texto se cita las diversa Acción de Inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, se establece: “De esta manera, si los anuncios que difunda el Estado no tienen las características anteriores, particularmente los mensajes que tengan que ver con la promoción del ceremonial de un informe de la gestión gubernamental, no existe motivo alguno para que no puedan propalarse en los medios de comunicación social, a condición de que: a) Aludan al contenido del informe y no a la imagen, voz o símbolos que gráficamente impliquen a quien lo expone; b) Se refieran a los actos de gobierno realizados, y no a la promoción partidista; y, c) Los promocionales y el propio informe no constituyan un vehículo para enaltecer a la personalidad del gobernante, sino que sean diseñados para difundir, con carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, el resumen anual de los datos relacionados con el cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, que permitan posteriormente evaluar el desempeño y la aplicación del gasto público.”



en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución.

Ahora bien, el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso o), Constitucional, dispone que, de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución y las leyes generales en la materia, las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

De esta manera, la Constitución establece de forma clara, que la creación de tipos administrativo-electorales, es competencia del poder legislativo tanto federal como local, por lo que el establecer cuáles supuestos tienen aparejada una sanción electoral, no puede ser determinado por el INE, que es quien instruye y resuelve los Procedimientos Ordinarios Sancionadores, e instruye los Procedimientos Especiales Sancionadores<sup>19</sup>.

Asimismo, el principio de legalidad, en su vertiente tanto formal como material, aplica no sólo en materia penal sino también en el ámbito administrativo, al ser una manifestación del poder punitivo del Estado<sup>20</sup> por lo que para que un órgano no legislativo poder tipificar de manera

<sup>19</sup> De conformidad con lo señalado en los artículos 459 a 477 de la Ley Electoral.

<sup>20</sup> Así se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las resoluciones de los casos:

Baena Ricardo y otros Vs. Panamá Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), p. 106.

*"es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita."*

Caso Lorí Berenson Mejía Vs. Perú Sentencia de 25 de noviembre de 2004 (Fondo Reparaciones y Costas).

*"126. En un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo."*

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

**directa** infracciones, en principio, debe haber una delegación expresa de esa posibilidad, lo que en el caso no ocurre<sup>21</sup>.

Lo anterior, sobre la base de que el párrafo 1, incisos c), d) y e), de la Ley Electoral, **no incluye ni de ahí se deriva una cláusula habilitante**, conforme a la cual, el legislador haya dotado al Consejo General, de la atribución para emitir disposiciones relacionadas a normar supuestos de infracción o sanción que sirvan de base para fincar una responsabilidad, dado que esa actuación implicaría derogar, limitar, excluir o extender lo previsto en la ley marco, contenidas en actos formalmente legislativos.

Ciertamente, el derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo del Estado, por lo que tiene aplicación el principio de legalidad, previsto en el artículo 14 constitucional que exige que las infracciones y las sanciones deben estar impuestas en una ley en sentido formal y material, lo que implica que sólo es en esta fuente jurídica del proceso democrático, en donde se puede desarrollar esta categoría de normas punitivas, pero además sus elementos deben estar definidos de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable por las partes.

Es menester mencionar que el principio de tipicidad reconocido en el artículo 14 de la Constitución, exige que las conductas generadoras de sanciones previstas en las leyes se encuentren descritas con conceptos claros, de manera que los juzgadores, al realizar el proceso de adecuación de la conducta a la norma legal, conozcan su alcance y significado.<sup>22</sup>

Dicho principio implica:

---

<sup>21</sup> Lo que en su caso, debe ir acompañado de las directrices y condiciones que sirven de pauta para la reglamentación. Así, Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador*, reimpresión de la cuarta edición, editorial Tecnos, España 2006, p. 286.

<sup>22</sup> Conforme a la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte P./J. 100/2006 de rubro: **TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.**



i) La necesidad de que toda conducta que se pretenda reputar como falta debe estar prevista en una ley;

ii) La ley en que se disponga el presupuesto de la sanción, la conducta ilícita, infracción o falta, así como la correlativa sanción, necesariamente debe ser escrita y anterior a la comisión del hecho, a fin de que sus destinatarios inmediatos conozcan con precisión cuáles son las conductas ordenadas y las prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de su inobservancia;

iii) Las normas jurídicas en que se prevea una falta y su sanción sólo admiten una interpretación y aplicación exacta y estricta, ya que el ejercicio del derecho punitivo debe actualizarse sólo en aquellos casos en los que exista coincidencia plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho y,

iv) Las penas deben estar determinadas en la ley, en cuanto a su tipo y cuantía.

De esta manera se debe señalar, que si el derecho administrativo sancionador participa, con ciertos matices, de la naturaleza del derecho punitivo, en su aplicación cobra vigencia el principio de legalidad contenido en el artículo 14 Constitucional, al exigir que tanto infracciones como sanciones deben estar delimitadas en ley, en sentido formal y material, lo que implica que sólo esa fuente democrática de derecho es apta para producir jurídicamente las normas relativas, en las que se deben definir los elementos normativos del caso en forma clara y precisa, para permitir la actualización de las hipótesis específicas a aplicar.

En esa tesitura, el principio de legalidad establecido en el referido precepto constitucional tiene como fin garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones distintas: a) permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la

## **SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

vida cotidiana y b) proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas.

En este supuesto debe retomarse lo relativo a la exigencia constitucional de preservar la reserva legislativa del marco regulatorio que asegura que sea el proceso democrático el que controle la política punitiva en materia de la función electoral, exigencia que, sin embargo, no implica cancelar la participación de la autoridad administrativa electoral en el despliegue de un grado necesario de facultades de apreciación, sin que este llegue a la determinación en forma de disposiciones generales que detallen casuísticamente posibles ilícitos.

En ese tenor, en materia electoral el legislador secundario, congruente con esa naturaleza y finalidad, debe definir el núcleo básico de las diversas infracciones y especificar las sanciones correspondientes a esas faltas, además de que debe fijar los elementos a tomar en cuenta por la autoridad para adecuarlas a cada caso en particular.

### **e) Facultad de atracción.**

La facultad de atracción implica el ejercicio de un medio de control excepcional con el que cuenta determinada autoridad para asumir asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria, sino a su importancia o trascendencia, entre otros.<sup>23</sup>

Esta facultad prevista constitucionalmente a favor del INE, confiere a su Consejo General la posibilidad de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando la trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Dicho criterio se encuentra, entre otros, en las consideraciones de la sentencia dictada en el SUP-RAP-103/2016 y acumulados, y SUP-RAP-232/2017 y acumulados.

<sup>24</sup> Artículo 41, Base V, Apartado C, segundo párrafo, inciso c), de la Constitución Artículo 32, párrafo 2, inciso h), de la Ley Electoral.



El Consejo General es la autoridad electoral a la cual se le otorga la facultad de atracción respecto de las cuestiones competenciales que correspondan a los OPLE y esta facultad sólo puede ejercerse cuando se apruebe por ocho consejeros o consejeras y cuando el asunto se encuentre en dos supuestos:

- a) Cualquier asunto específico y concreto de la competencia de los organismos públicos locales, por su interés, importancia o trascendencia, o;
- b) Que, ante lo novedoso del caso, sea necesario establecer un criterio interpretativo.<sup>25</sup>

Cuando por la trascendencia y urgencia del asunto se requiera de un procedimiento más expedito, de manera excepcional, el Consejo General podrá resolver sobre la solicitud, sin agotar los plazos establecidos en el Reglamento de Elecciones.

La resolución correspondiente debe contener, por lo menos las razones de hecho y de derecho que sustenten la determinación, los alcances del ejercicio de la facultad de atracción, y los términos en que el INE ejercerá la facultad.

Cuando la atracción se funde en el establecimiento de un criterio interpretativo, el INE debe valorar el carácter excepcional y novedoso, así como el alcance que la resolución pueda producir tanto para la sociedad en general, como para la función electoral local, por la fijación de un criterio para casos futuros o la complejidad sistemática.

#### 4. Justificación.

Como se anunció, los agravios de los actores son **fundados** y suficientes para revocar la resolución impugnada, dado que los criterios de interpretativos expedidos por el INE, transgreden el principio de reserva de ley e invaden el ámbito constitucional de competencias del órgano

<sup>25</sup> Artículo 39 del Reglamento de Elecciones.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

legislativo, además de crear regulaciones que exceden las contenidas en la Constitución y leyes electorales relacionadas.

En efecto, las disposiciones de observancia general que emite el Consejo General del INE en ejercicio de su facultad reglamentaria, se encuentran acotadas por una serie de principios derivados del diverso de seguridad jurídica, entre otros, los de reserva y primacía de la ley.

Para dar contestación a los agravios y expuesto el marco normativo aplicable, a continuación, se presenta una síntesis del contenido de la resolución impugnada, y enseguida, las conculcaciones a los principios y reglas aplicables a que la regulación establecida implican:

### a) **Síntesis de la resolución impugnada.**

Los criterios emitidos por la autoridad responsable en esencia prescriben lo siguiente:

#### *1. Principio de imparcialidad.*

A. Se consideran diversas conductas contrarias al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos **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.**

B. Se identifican diversas conductas susceptibles de considerarse una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos por parte del **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, a partir del inicio de las precampañas hasta la conclusión de la jornada electoral.**



C. Los informes de labores que rindan los servidores públicos durante el desarrollo del Proceso Electoral deberán cumplir diversos parámetros.

2. *Propaganda gubernamental.*

A. La propaganda gubernamental difundida **desde el inicio del Proceso Electoral y hasta la conclusión de la jornada electoral**, deberá tener diversas características.

B. Se señala como contrario al principio de imparcialidad, 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, **durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial.**

3. *Programas sociales.*

A. Se considera que la ejecución y reparto de los bienes, servicios y recursos relativos a programas sociales o de cualquier otro mecanismo 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.**

B. Se establecen directrices a **partir del inicio del Proceso Electoral y hasta el último día del presente año** para notificar al INE y a los OPLES la convocatoria para programas que no cuenten con padrón de beneficiarios, dependencias y entidades. Se establece que 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.** Para el caso de las entidades

## **SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

federativas, no podrán operarse programas no contemplados ni crearse nuevos una vez aprobado el respectivo presupuesto de egresos.

**C. 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 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**.

**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 establecido 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.

**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. Sin embargo, 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.

**F.** **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 se considerará violatorio a la ley.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

**b) Infracción al principio de reserva de ley.**

La responsable expone en el acto reclamado, que su objeto es establecer criterios para que los OPLE y el INE en el desarrollo de los procedimientos electorales, conozcan de posibles infracciones administrativas, para garantizar los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda para los procesos electorales 2017-2018.

Sin embargo, la responsable **invade el ámbito constitucional de competencias del órgano legislativo, porque la Carta Magna reserva al Congreso de la Unión y a los congresos de las entidades federativas la potestad de regular una determinada materia**, lo que impide a otros órganos del Estado la facultad para emitir disposiciones de observancia general que se encuentran sujetas al principio de reserva de ley<sup>26</sup>.

La autoridad responsable **infringió el principio de reserva de ley al invadir atribuciones legislativas federales y locales, al legislar sobre supuestos de propaganda gubernamental** y establecer disposiciones orientadas a la tutela del principio de imparcialidad y equidad en el uso y destino de recursos públicos durante los procesos electorales, **en particular programas sociales.**

Se advierte que el Consejo General **va más allá de sus facultades reglamentarias como órgano autónomo, puesto que lleva a cabo un auténtico ejercicio legislativo enfocado a regular aspectos reservados al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de las**

---

<sup>26</sup> La Suprema Corte ha fijado criterio en torno a la regulación de las entidades federativas respecto al artículo 134, párrafo octavo, de la Ley Fundamental, cuya base argumentativa descansa en el hecho de que el poder reformador de la Constitución reservó al Congreso de la Unión, de manera expresa, la posibilidad de expedir la ley reglamentaria del indicado precepto, cuya naturaleza es que se trata de una norma común y que esta regulará todo lo relativo al precepto constitucional referido. Véase, entre otros, las ejecutorias pronunciadas en las acciones de inconstitucionalidad 32/2014 y acumulada; 38/2014 y acumuladas; 41/2014 y acumuladas; 43/2014 y acumuladas; 51/2014 y acumuladas; 92/2015 y acumuladas. Incluso en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas asentó que dicha disposición lo que prohíbe es la propaganda de los servidores públicos con fines puramente de promoción política personal.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

**entidades federativas**, estableciendo reglas sustantivas y adjetivas, con aspectos que van dirigidos tanto a servidores públicos en general, como legisladores y miembros de órganos autónomos; e inclusive a partidos políticos, al regular aspectos que pueden ser considerados como propaganda electoral.

Del estudio de los criterios interpretativos controvertidos, se observa que varias directrices no tienen concordancia o soporte constitucional o legal.

Ahora bien, la facultad para reglamentar en materia de propaganda gubernamental, e informe de labores, está reservada al órgano legislativo; en la medida que la Carta Suprema consagra principios y mandatos que deben ser desarrollados en la ley para cumplir con los fines de la propia Constitución, e inclusive en las constituciones de las entidades federativas.

Así, la Suprema Corte ha señalado que **la habilitación reglamentaria se circunscribe a los aspectos que no estén incluidos en la reserva de ley prevista por la Constitución Local y a detallar en el ámbito estrictamente administrativo las disposiciones establecidas por la propia ley**, y dicha reserva implica que el Congreso, por medio de una ley en sentido formal y material, regule efectivamente las reglas aplicables y los procedimientos para llevar el cumplimiento de las citadas reglas **sin que ello pueda ser delegado a otra fuente como es el Reglamento.**<sup>27</sup>

Lo anterior, genera un impacto o incidencia hacia las personas, al constituir obstáculos para la difusión de propaganda gubernamental e implementación de aspectos operativos de programas sociales, tales

---

<sup>27</sup> Lo anterior se desprende de la Tesis: P./J. 29/2007 de rubro: **CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO. SU FACULTAD REGLAMENTARIA, AL NO EXCEDER LA RESERVA DE LEY PREVISTA POR EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA ENTIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Época: Novena Época Registro: 170816 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVI, diciembre de 2007 Materia(s): Constitucional, Administrativa Página: 973.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

como el uso de padrones sociales, e inclusive de propaganda electoral; y que concluirían en la imposición de sanciones.

En el caso específico se advierte que los supuestos contenidos en los apartados del principio de imparcialidad y de programas sociales plantean hipótesis casuísticas, cuya determinación excede las facultades de la autoridad responsable.

Es de destacar que en el caso existe un entramado legislativo desarrollado por el legislador federal, a partir de las disposiciones de la Ley Electoral, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, así como de las legislaciones locales, que en términos del artículo 116 constitucional han desarrollado para regular las conductas que se consideran ilícitas frente a los principios constitucionales en la materia electoral.

Incluso, en el acto impugnado la propia autoridad responsable reconoce textualmente que *“la vigente Ley General en Materia de Delitos Electorales, establece hipótesis normativas que pudieran coincidir con los supuestos que se plantean en el presente instrumento”*.

Los criterios combatidos incorporan, por una parte, adiciones al marco legal aplicable y, por otra, reiteraciones de las normas electorales administrativas sancionatorias, de forma similar a como lo establece el artículo 449 de la Ley Electoral, como se puede apreciar en las hipótesis legalmente previstas y, en general, el marco normativo relativo a los temas regulados en la resolución impugnada (que se incorporan en el Anexo Único que forma parte de la presente sentencia).

Si el Consejo General del INE, carece de atribuciones para regular las materias referidas, no es relevante la forma en que lo realizó, pues

## **SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

incluso al reiterar las previsiones legales no puede avalarse, pues finalmente **no tiene competencia para pronunciarse al respecto.**<sup>28</sup>

En este sentido, la actividad desarrollada en la definición de los criterios, que la propia autoridad reconoce se relaciona con tipos contenidos en las normas en la materia electoral, implican un ejercicio casuístico que acota de forma limitativa la aplicación de los supuestos generales y abstractos previstos por los legisladores nacional y locales, con lo que se actualiza un exceso de su facultad reglamentaria, esto es, no tiene un desarrollo autónomo en la ley, sino en el reglamento.

Es de destacar que en el caso no se está considerando que aquellos supuestos desarrollados en los criterios carezcan de correspondencia con tipos previstos en leyes penales o en las normas electorales sustantivas, sino que no corresponde a la competencia del INE definir supuestos normativos, aun cuando los mismos constituyan reiteraciones de los contenidos en la legislación electoral.

No pasa por alto destacar que la finalidad de la autoridad responsable al emitir los criterios interpretativos, se alcanza a través de los mecanismos jurisdiccionales y las facultades de este Tribunal Electoral y las instancias locales en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

Cabe destacar que en la sentencia emitida el pasado treinta de agosto en los recursos de apelación **SUP-RAP-232/2017, SUP-RAP-356/2017, SUP-RAP-357/2017, SUP-RAP-358/2017 y SUP-RAP-381/2017, acumulados**, esta Sala Superior, determinó revocar lisa y llanamente, la resolución número **INE/CG338/2017**, de veinte de julio de dos mil diecisiete, emitida por el Consejo General del INE, *"... por la que se*

---

<sup>28</sup> Similar criterio sostuvo la Suprema Corte, al determinar la competencia para regular la materia relativa a radio y televisión en el ámbito electoral, en las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad 58/2008, 59/2008 y 60/2008 acumuladas, al considerar que, si un Congreso local establece reglas *"que se refieren a radio y televisión, ello resulta inconstitucional pues aunque reitere lo ya previsto a nivel federal, finalmente no tiene competencia para ello"*. Lo anterior lo reiteró en las diversas acciones de inconstitucionalidad, 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, así como 97/2016 y su acumulada 98/2016.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

*aprueba ejercer la facultad de atracción, a efecto de emitir los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral*", porque entre otras cuestiones, se sostuvo **que existía una clara reserva legal en materia de regulación de propaganda gubernamental e informes de labores.**

La ley le confiere una facultad reglamentaria al INE, pero la Constitución no le atribuye expresamente al Instituto una facultad de producción normativa, de ahí que dicho organismo no puede modificar o alterar lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, fracción III, Apartado C, segundo párrafo y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución; y el artículo 242, párrafo 5, de la Ley Electoral.

Porque la facultad para reglamentar en materia de propaganda gubernamental y uso de recursos públicos está reservada al órgano legislativo; en la medida que la Constitución consagra principios y mandatos que deben ser desarrollados en la ley por el Congreso de la Unión para cumplir con los fines de la misma Carta Suprema.

En este sentido, también es importante destacar, que la emisión de criterios interpretativos a nivel nacional, **sin atender la legislación aplicable que cada entidad federativa emitió en ejercicio de su facultad legislativa conforme al artículo 116 constitucional**, podría generar contradicciones con la legislación electoral aplicable; es decir, se crea la posibilidad de crear antinomias entre la normatividad emanada del legislativo local y la reglamentación emitida por el INE.

Tampoco se justifica, como señaló la responsable, que fundamenta su actuar con el fin de dar cumplimiento a las atribuciones y fines del mismo, y que con motivo de "una nueva reflexión" se deban "establecer adicionalmente" criterios con ello ampliar restricciones desde inicio del proceso electoral o precampañas, porque al **estar involucrada la restricción de derechos fundamentales** como lo son la libertad de expresión y el derecho a la información en el acto impugnado, **su**

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

**regulación compete de manera exclusiva al Congreso de la Unión a través del procedimiento legislativo atinente.**

**Esto es, cualquier modificación que pudiera implicar su restricción, o una redistribución respecto de la prevalencia de alguno sobre otro, debe ser también acorde a la Constitución y dictada por el Poder reformador de la misma o el legislador, según sea el caso.**

### **c) Infracción al principio de reserva de ley respecto a la tipicidad.**

La Constitución establece de forma clara, que la creación de tipos administrativo-electorales, es competencia del poder legislativo tanto federal como local, por lo que el establecer cuáles supuestos tienen aparejada una sanción electoral, no puede ser determinado por el INE.

Los límites a la facultad reglamentaria son rebasados, porque se están estableciendo a modo de normas prohibitivas o limitativas directrices que gravitan en la esfera de determinados sujetos o personas produciendo un entramado respecto a la propaganda gubernamental y gestión de programas sociales, así como en el ámbito de sanciones administrativas electorales.

El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple **cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción**; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Tesis: P./J. 100/2006. **TIPLICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.** Época: Novena Época Registro: 174326 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Agosto de 2006 Materia(s): Constitucional, Administrativa Página: 1667.



La autoridad responsable **infringió el principio de reserva de ley al invadir atribuciones legislativas federales y locales**, al legislar sobre supuestos de propaganda gubernamental y establecer disposiciones orientadas a la tutela del principio de imparcialidad y equidad en el uso y destino de recursos públicos durante los procesos electorales, en particular programas sociales, **estableciendo directrices que constituyen en realidad nuevos tipos administrativos sancionadores, cuya configuración típica también corresponde al poder legislativo.**

Debe considerarse que la Suprema Corte ha señalado que de una lectura íntegra de la Constitución se advierte que, al menos, existen cinco ramas del derecho administrativo sancionador:

- 1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional;
- 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal;
- 3) **las sanciones administrativas en materia electoral;**
- 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y,
- 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental, entre otros).<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Tesis: 1a. CCCXVI/2014 (10a.) DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN. Época: Décima Época Registro: 2007406 Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis:

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

En materia electoral, la Suprema Corte ha señalado que del artículo 116, fracción IV, de la Constitución, se advierte **el imperativo para que en las leyes electorales estatales se determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse**, derivado de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007. Asimismo, precisó que los Congresos Estatales, al emitir sus Códigos Electorales, **tiene el mandato constitucional de determinar las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse por aquéllas.**<sup>31</sup>

Asimismo, es fundado el agravio concerniente a que no se cumple con el principio de legalidad en su modalidad de reserva de ley<sup>32</sup>, pues acusa un incumplimiento del principio *nullum crimen nulla poena sine lege*<sup>33</sup>.

Este principio se encuentra recogido en los artículos 14 de nuestra Constitución, 11 de la Declaración Universal de los Derechos de Humanos, 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 9o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, resulta aplicable

---

Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I Materia(s): Constitucional Página: 572.

<sup>31</sup> Razones que se desprenden de la Tesis: P.J. 16/2010, de rubro: **OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO.** Época: Novena Época Registro: 165211 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, Febrero de 2010 Materia(s): Constitucional Página: 2324.

<sup>32</sup> Aunque este principio tiene varias manifestaciones como lo son la exigencia de irretroactividad, taxatividad y certeza

<sup>33</sup> Esta formulación latina del principio es obra de Ansem von Feuerbach, en el §20 de su *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts* de 1801, traducido como Tratado de Derecho Penal, por Eugenio Raul Zafaroni e Irma Hagemer, editorial Hammurabi, en la editorial Depalma, Argentina 1989, p. 63; "Toda imposición de pena presupone una ley penal (*nulla poena sine lege*). Por ende, sólo la conminación del mal por la ley es lo que fundamenta el concepto y la posibilidad jurídica de una pena. II. La imposición de una pena está condicionada a la existencia de la acción conminada (*nulla poena sine crimine*). Por ende, es mediante la ley como se vincula la pena al hecho, como presupuesto jurídicamente necesario. III) El hecho legalmente conminado (el presupuesto legal) está condicionado por la pena legal (*nullum crimen sine poena legali*). Consecuentemente, el mal, como consecuencia jurídica necesaria, se vinculará mediante la ley a una lesión jurídica determinada."



no sólo al derecho penal, sino al derecho sancionador electoral, como manifestación del derecho punitivo del Estado<sup>34</sup>.

Esto es así, pues la formulación de los supuestos sancionables o tipos, también en el ámbito administrativo sancionador electoral, constituyen limitaciones a los derechos y libertades, que implican una afectación en caso de no ser respetados (la imposición de una sanción), por lo que requieren una base democrática, como lo es, el proceder del poder legislativo.

En atención a lo anterior, aunque debe modularse este principio al ser aplicado en este ámbito, siempre debe respetar el contenido material de la ley, en sentido, por formal y material, por lo que incluso en los casos en que existe una reserva de ley atemperada, porque la propia Ley establece la posibilidad de una colaboración de tipo reglamentario para la concreción de tipos administrativos sancionadores-electorales, debe respetarse puntualmente el marco legal<sup>35</sup>.

En el caso, **se advierte que la responsable establece en realidad tipos administrativos sancionadores electorales**, al precisar la conducta infractora, los sujetos responsables, e incluso aspectos relacionados con la responsabilidad.

---

<sup>34</sup> El que resulta aplicable al ámbito administrativo sancionador es algo reconocido no sólo en el ámbito nacional sino también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las resoluciones de los siguientes casos:

Baena Ricardo y otros Vs. Panamá Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), p. 106.

*"es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita."*

Caso Lori Berenson Mejia Vs. Perú Sentencia de 25 de noviembre de 2004 (Fondo Reparaciones y Costas).

*"126. En un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo."*

<sup>35</sup> En este sentido, la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN." Citada anteriormente.

## **SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

Aspecto, que se reitera, sólo corresponde al poder legislativo en materia electoral.

Atendiendo al criterio de la Suprema Corte, se está ante una manifestación del derecho administrativo sancionador cuando el procedimiento:

**1) presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa;**

2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta - acción u omisión- de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función.

3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.<sup>36</sup>

Así, de manera ejemplificativa, los criterios impugnados disponen que se considera que la ejecución y reparto de los bienes, servicios y recursos relativos a programas sociales o de cualquier otro mecanismo para tal fin, de los tres órdenes de gobierno, que no cuentan con reglas de operación publicadas en los términos que establece la normatividad aplicable o los propios criterios, representan un indicio para considerar que su uso pudiera tener fines electorales.

Otro ejemplo, al señalar, que la entrega de tarjetas u otro tipo de instrumentos durante el desarrollo del proceso electoral que impliquen el

---

<sup>36</sup> Lo anterior se desprende de la Tesis: 1a. XXXV/2017 (10a.) DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN. Época: Décima Época Registro: 2013954 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 40, Marzo de 2017, Tomo I Materia(s): Administrativa Página: 441.



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 se considerará violatorio a la ley.

Como se observa, se está ante la presencia de tipos sancionadores electorales, al preverse una conducta que conlleve el reproche a una infracción o violación a principios electorales, y dé lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa.

Incluso, se advierte que la autoridad responsable determina conductas que son susceptibles de sanción y establece inclusive presunciones, que en materia de derecho administrativo sancionador electoral son contrarios al principio de presunción de inocencia.<sup>37</sup>

En el mismo sentido, se advierte que los criterios impugnados imponen a los Poderes Ejecutivos de los tres ámbitos de gobierno que, previo al inicio de las precampañas, informen al INE y a las respectivas OPLE sobre qué programas sociales están en ejecución, las reglas de operación, el padrón de beneficiarios y los calendarios de entrega o reparto y a partir del inicio del Proceso Electoral y hasta el último día del presente año las autoridades deberán notificar al INE y a los OPLES la convocatoria para programas que no cuenten con padrón de beneficiarios, dependencias y entidades.

Estas obligaciones carecen de sustento legislativo, ya que no existe en la norma electoral general imperativo legal a los órganos de Gobierno federal, local y municipal, de dar a conocer o registrar sus planes y programas sociales, a los organismos electorales. Tampoco ni existe el imperativo de contar con un registro nacional o local de padrones de beneficiarios que deba registrarse ante la autoridad local

<sup>37</sup> Principio recogido en la Jurisprudencia 21/2013 de rubro: **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES.**

## **SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

Con los criterios emitidos por la responsable, se transfiere el deber que algunas entidades federativas imponen en sus leyes en materia de transparencia y presupuesto a los órganos de gobierno, a una obligación de carácter nacional en materia electoral, con consecuencias de carácter sancionatorio, construyendo en realidad una norma general de carácter nacional.

Ahora bien, no se está ante una actividad reglamentaria cooperadora o complementaria de la Ley, porque, como se ha señalado, el marco Constitucional y legal no otorga esta posibilidad al INE.

Por otra parte, tampoco es el caso de las denominadas normas sancionadoras en blanco, cuyo contenido concreto debe encontrarse en alguna disposición reglamentaria por remisión expresa de la ley<sup>38</sup>, pues se reitera, en la ley no existe norma de remisión alguna en este ámbito.

Lo expuesto, con independencia de que, en los casos concretos sometidos a la potestad del Tribunal Electoral en ejercicio de sus facultades, dicho órgano jurisdiccional esté en la posibilidad de analizar si las conductas denunciadas constituyen una violación a las normas en la materia, a partir de la interpretación e integración de la norma correspondiente.

### **d) Infracción al principio de subordinación jerárquica.**

En otro orden de ideas, los criterios también inobservan el principio de subordinación jerárquica a la ley, al establecer restricciones y límites distintos a las reguladas por el legislador.

No obstante que en los criterios interpretativos se afirma que, en uso de la facultad de emitir reglas y criterios de interpretación, se emiten disposiciones para *“fijar criterios cuya aplicación por el INE y los*

---

<sup>38</sup> La doctrina es uniforme en este sentido, a manera de ejemplo, el Manual de Derecho Administrativo Sancionador, de la Abogacía General del Estado de España, editado por el Ministerio de Justicia Español y Thomson Aranzí, en 2005, p. 139.



*respectivos OPLE sean uniformes*”, se abarcan aspectos que escapan al ámbito interno del organismo, y reglamentan e imponen obligaciones a terceros, ya que regulan aspectos de propaganda gubernamental, informes de labores de servidores públicos, implementación de programas sociales, e inclusive propaganda electoral.

En efecto, al señalarse en los criterios interpretativos impugnados, se establece que **los informes de labores** se encuentran sujetos a **diversas restricciones a partir del periodo de precampañas**, sin embargo, el artículo 242, párrafo 5, de la Ley Electoral, señala que ello debe realizarse a partir de las campañas electorales, por lo que lo establecido por la responsable **evidentemente se excede el marco legal establecido, con las implicaciones que ello conlleva.**

Inclusive, ha sido criterio de la Suprema Corte que las legislaturas locales, órganos que están facultadas conforme a la propia Constitución para legislar en materia electoral, conforme al artículo 116 Constitucional, no pueden legislar sobre las restricciones previstas en el artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo, de la misma Norma Suprema.

En efecto, se ha señalado que el indicado precepto constitucional establece que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los Poderes Federales y Estatales, como de los Municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público.

Asimismo, dispone que las únicas excepciones a lo anterior, serán las siguientes: a) Las campañas de información de las autoridades electorales; b) Las relativas a servicios educativos y de salud; o c) Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

Ahora bien, si un Congreso local, agrega otras limitaciones adicionales, el legislador local transgrede el principio de equidad que rige en la materia electoral, pues fija excepciones adicionales a la propaganda gubernamental que puede difundirse durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial.<sup>39</sup>

**En este sentido, si el legislador ordinario no puede emitir normas generales que contravengan las restricciones establecidas a nivel constitucional, menos los organismos electorales autónomos pueden emitir tales restricciones en ejercicio de una pretendida facultad reglamentaria.**

En el caso concreto, **respecto de la propaganda gubernamental**, la responsable emite criterios que incluyen restricciones desde el inicio del proceso electoral<sup>40</sup>, cuando el artículo 41, fracción III, apartado C,

---

<sup>39</sup> Lo anterior se desprende de la Tesis: P.J. 27/2013 (9a.) MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL. EL ARTÍCULO 143 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, AL ESTABLECER COMO EXCEPCIONES A LA SUSPENSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL QUE SE DIFUNDA EN AQUELLOS, LAS CAMPAÑAS TENDENTES A INCENTIVAR EL PAGO DE IMPUESTOS, LAS DE PROMOCIÓN TURÍSTICA, LAS RELATIVAS A LICITACIONES PÚBLICAS, O LAS DE BENEFICENCIA, SIEMPRE Y CUANDO NO SE INCLUYA ALGUNA REFERENCIA O LOGOTIPO DEL GOBIERNO FEDERAL, DEL ESTADO O AYUNTAMIENTO DE QUE SE TRATE, CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN III, APARTADO C, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE DICIEMBRE DE 2009). Época: Décima Época Registro: 159836 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1 Materia(s): Constitucional Página: 169.

<sup>40</sup> 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:

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.

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.

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 que estuvieran relacionadas con la gestión de algún gobierno o administración federal o local en particular.

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



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

segundo párrafo, de la Constitución, establece las excepciones en la difusión de propaganda gubernamental.

No es óbice a lo hasta aquí expuesto, que el INE hubiera emitido con anterioridad acuerdos, lineamientos o criterios con contenidos similar al ahora controvertido, ello, en tanto que no constituye un obstáculo para que esta Sala Superior se pronuncie sobre la constitucionalidad y legalidad en el caso particular.

**e) Incorrecto ejercicio de facultad de atracción.**

Para el ejercicio de la facultad de atracción se deben expresar de manera clara y precisa las razones de hecho y de derecho que motivan el ejercicio, así como justificar el carácter excepcional y novedoso del criterio interpretativo.

Sin que sea admisible que a través del ejercicio de esta facultad, el Consejo General emita criterios generales que sustituyan las reglas previstas en las leyes generales y en la Constitución o adicionar disposiciones nuevas o restrictivas, en materia de propaganda electoral, propaganda gubernamental e informes de labores, así como programas sociales.

Lo anterior, dado que la formulación de criterios interpretativos debe estar encaminada a armonizar los sistemas para la coexistencia de las normas, mas no a suplantarse las reglas diseñadas en la ley o buscar sustituirse en el ejercicio de la labor legislativa.

---

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.

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 la normatividad ni los principios que rigen a los procesos electorales.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

La facultad de atracción no puede servir como fundamento para sustituirse en el legislador, ya que está construida a partir del ámbito competencial de los organismos público locales electorales, que, en caso de cumplir con los requisitos de importancia o trascendencia, o con ser cuestiones novedosas, requieran del estudio y pronunciamiento directo de la autoridad nacional electoral.

En materia de propaganda electoral o propaganda gubernamental, como se explicó en párrafos precedentes, existe disposición directa que establece que corresponde al Congreso de la Unión desarrollar mediante la ley las materias en cuestión, por lo que **no se trata de cuestiones cuya competencia corresponda a los organismos públicos locales**, o que se acredite un carácter novedoso que requiera una interpretación.

Se trata en el caso, que se pretende legislar respecto de supuestos sin desarrollar o encontrar correspondencia en alguna norma electoral vigente; o bien, al establecer obligaciones<sup>41</sup> sin tener competencia para ello, por lo que la autoridad responsable no debió elaborar directamente reglas que establezcan instituciones y procedimientos sin asidero legal, sustituyéndose en el legislador.

**Por ello, no se justifica que la autoridad nacional electoral pretenda ejercer una atracción de facultades que no están conferidas a las OPLE, ni al propio INE.**

### **f) Existencia de un marco normativo aplicable.**

La ausencia de regulación de ciertos aspectos, tales como la previsión normativa de suspender durante las campañas la entrega de programas sociales, como expone la autoridad responsable en la resolución impugnada, **en modo alguno se traduce en el reconocimiento de un espacio de permisión para vulnerar las disposiciones**

---

<sup>41</sup> Tanto de *hacer* como de *no hacer* (prohibiciones).



**constitucionales y legales en materia de propaganda gubernamental y uso de recursos públicos.**

Esto, porque la Constitución, por sí misma, como norma jurídica impone una obligación y, consecuentemente frente a su incumplimiento, las disposiciones de la Ley Electoral, establecen en concepto de esta Sala Superior, las bases más sólidas posibles para garantizar el cumplimiento del mandato constitucional anotado.<sup>42</sup>

Lo anterior, porque al contar con normas constitucionales y legales vigentes, cuya interpretación ha sido precisada por la Suprema Corte y esta Sala Superior, que regulan lo relativo a la propaganda gubernamental, así como la rendición y difusión de los informes de labores de los servidores públicos, **dichas materias no pueden ser reguladas en términos diversos en una norma jerárquicamente inferior**, ya que éstas, tratándose de reglamentos, tienen como límite, lo que establece la norma superior.

Tales razones se expusieron en la sentencia recaída al SUP-RAP-232/2017 y acumulados, al revocarse la resolución número INE/CG338/2017, por la cual el Consejo general del INE aprobó ejercer la facultad de atracción, a efecto de emitir los lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral.

Ahora bien, la ausencia de los criterios interpretativos que ahora se controvierten, **en modo alguno se traduce en el reconocimiento de un espacio de permisión para vulnerar las disposiciones constitucionales y legales en materia de propaganda gubernamental, informe de labores, programas sociales y el respeto al principio de equidad en la contienda.**

<sup>42</sup> Similares consideraciones se sostuvieron en la ejecutoria dictada en el SUP-RAP-76/2015.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

Esto es así, porque la Constitución, por sí misma, como norma jurídica impone una obligación y, consecuentemente frente a su incumplimiento.

Además las disposiciones de la Ley Electoral, las leyes electorales locales y demás normatividad aplicable<sup>43</sup>, establecen en concepto de esta Sala Superior, bases sólidas para garantizar el cumplimiento de los mandatos constitucionales en estas materias.

En este sentido, el artículo 41, párrafo segundo, Base III, apartado C, segundo párrafo y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución, establecen la obligación, tanto de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, como de emitir la propaganda gubernamental con carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, precisándose que no debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Ahora bien, durante las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público.

Se precisa como excepción a ello, las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, lo que es reiterado en el artículo 209, párrafo 1 de la Ley Electoral.

Por su parte, el artículo 242, párrafo 5 de la Ley Electoral, señala que los **informes de labores** de los servidores públicos, establece que no serán

---

<sup>43</sup> La Ley General de Desarrollo Social, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la normativa estatal correspondiente.



considerados como propaganda, cuando reúnan las características señaladas en el cuerpo de esta sentencia.

En cuanto a **los programas sociales**, la Ley General de Desarrollo Social, establece en su artículo 26 que el Gobierno Federal deberá elaborar y publicar en el **Diario Oficial de la Federación** las reglas de operación de los programas de desarrollo social incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la metodología, normatividad, calendarización y las asignaciones correspondientes a las entidades federativas. Por su parte, los gobiernos de las entidades federativas publicarán en sus respectivos periódicos oficiales, la distribución a los municipios de los recursos federales.

Lo anterior se complementa con lo establecido en el artículo 70, fracción XV de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el que se establece que en la Ley Federal y las correspondientes en las entidades federativas, se contemplará que los sujetos obligados deben poner a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información correspondiente, entre otros temas, a los programas sociales.

Así, la información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos, en el que se deberá informar respecto de los programas de transferencia, de servicios, de infraestructura social y de subsidio, deberá ser precisa.

Ahora bien, los artículos 443 a 455 de la Ley Electoral establecen quiénes son los sujetos que pueden ser responsables por la realización de infracciones electorales que también se listan en dichos numerales.

Específicamente, el artículo 449 establece las conductas sancionables por parte de las autoridades o servidores públicos independientemente de que el artículo 7, fracción II de la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que éstos, deben conducirse con

## **SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización.

Además de las disposiciones legales en el ámbito federal, tal y como se refiere en el apartado de antecedentes de los criterios interpretativos impugnados<sup>44</sup>, a nivel local se encuentran los mandatos y prohibiciones en torno a algunos de los temas establecidos en la resolución impugnada.

Estas hipótesis, se exponen en el Anexo Único que forma parte de la presente sentencia.

Como se advierte, existe una normatividad aplicable en la materia electoral establecida desde la propia norma constitucional y desarrollada en las disposiciones secundarias, en virtud de las cuales se establecen una serie de restricciones y limitaciones a los informes de labores y propaganda gubernamental, que tienen como finalidad garantizar la equidad en la contienda, sin que tales restricciones puedan ampliarse como se pretende con la resolución impugnada, pues ello implica modificar o reformar las normas jurídicas respectivas.

Asimismo, en la propia normatividad electoral se establecen los sujetos, las infracciones, las sanciones y los procedimientos de instrucción y resolución correspondientes, en virtud de los cuales se dota a las autoridades competentes de las facultades y atribuciones necesarias para prevenir, investigar, castigar y en su caso, reparar las violaciones a los principios y reglas establecidas respecto de la utilización parcial de recursos públicos para influir en el desarrollo o resultados de los procesos comiciales.

---

<sup>44</sup> Respecto de las infracciones, en la resolución ahora impugnada se incluye la normatividad local atinente, en las páginas 18 a 36; en cuanto a programas sociales, en las páginas 52 a 70; finalmente, las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, se agrega en las páginas 72 a 75.



En todo caso, la fijación de las infracciones o sanciones en materia electoral es un tema de política pública cuyo escenario compete al legislador democrático, atendiendo a la realidad que pretenda regular.

Por otra parte, **tampoco se comparte la afirmación de la responsable, respecto a la inexistencia de la regulación relativa a la imparcialidad en el uso de recursos públicos**, porque en el acto reclamado, se reconoce que en cada una de las legislaciones (federal y local) de las entidades donde se llevará a cabo el proceso electoral, se establece una regulación semejante de las conductas de autoridades y servidores públicos, que pueden constituir infracciones en materia electoral por la realización de actos que contravengan el principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda electoral, así como la emisión de criterios en el ámbito jurisdiccional.

Por otro lado, tampoco se justificaría que ante la posible existencia de una "incongruencia sistemática" por la existencia de diversos criterios, se emitieran los criterios impugnados, porque cada uno deriva del análisis casuístico y conforme a la legislación electoral aplicable en cada entidad federativa.

## 5. Conclusión.

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.

## **SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

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 permisión 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 hecho 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, **tienen 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**<sup>45</sup> de la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado; se

#### RESUELVE:

**PRIMERO.** Se **acumulan** al recurso de apelación SUP-RAP-607/2017 los demás medios de impugnación referidos en la presente sentencia.

**SEGUNDO.** Se **revoca** la resolución impugnada.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y remítanse los expedientes al archivo jurisdiccional de este Tribunal Electoral, como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado del Magistrado

---

<sup>45</sup> Página 14 de la resolución INE/CG398/2017.

**SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

Indalfer Infante Gonzales y con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien emite voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**



**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**



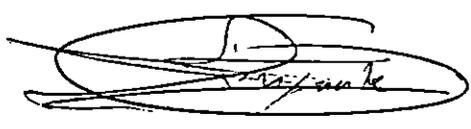
**FELIPE DE LA MATA  
PIZANA**

**MAGISTRADO**



**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**



**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADO**



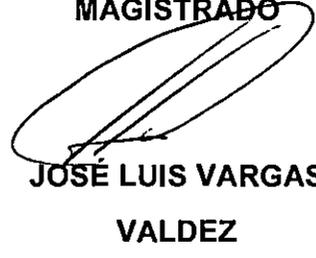
**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**



**MONICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**MAGISTRADO**



**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**



**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**





**VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS.**

Considero oportuno exponer las razones por las cuales acompaño la decisión adoptada por la mayoría de los Magistrados integrantes de la Sala Superior.

En el caso, se reclama la resolución INE/CG398/2017, mediante la cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral *“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”*.

Los criterios que fijó el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la resolución impugnada se refieren a tres temas específicos: **a)** el principio de imparcialidad; **b)** la propaganda gubernamental y **c)** la operación de programas sociales. Es importante precisar que todos esos temas se encuentran previstos en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dicen:

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

## **SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Según puede verse, en el precepto 134 de la Constitución General se encuentran previstos expresamente (i) el principio de imparcialidad que deben observar los servidores públicos en la aplicación de los recursos de que dispongan y (ii) las características que debe tener la propaganda gubernamental.

Cabe mencionar que los programas sociales son una forma de utilizar los recursos públicos, razón por la cual, su operación también debe hacerse conforme a lo previsto en el artículo 134 constitucional. Además, la difusión o comunicación de las cuestiones atinentes a los programas sociales constituye propaganda gubernamental que, de igual forma, se encuentra sujeta al referido precepto 134.

Lo que se ha destacado cobra relevancia, porque , en sesión de treinta de agosto del año en curso, la Sala Superior resolvió los recursos de apelación 232/2017 y acumulados, mediante los cuales se impugnó la resolución **INE/CG338/2017**, de veinte de julio de dos mil diecisiete, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la que aprobó *“ejercer la facultad de atracción, a efecto de emitir los lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral”*.



Es importante precisar que aquellos *Lineamientos* tenían como objetivo primordial establecer ciertas reglas para determinar qué actos serían considerados como anticipados de precampaña y/o campaña y la manera en que serían sancionados dichos actos. Los *Lineamientos* versaban sobre tres cuestiones esenciales:

- 1) Definición de “*aspirante*”, como persona destinaria de las reglas.
- 2) Casos en que la *propaganda de un aspirante* constituirá actos anticipados de precampaña o campaña.
- 3) Obligaciones específicas de los servidores públicos *aspirantes* a un cargo de elección popular, en lo que se refiere a (i) informes de labores, (ii) entrega de beneficios de programas sociales y (iii) asistencia a eventos masivos de difusión de logros o inauguración de obras.

La sentencia con la que se resolvieron los recursos de apelación 232/2017 y acumulados fue aprobada por una mayoría de cinco votos, con el voto en contra del Magistrado que suscribe este voto razonado y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

La decisión mayoritaria se fundó en la razón esencial de que los *Lineamientos* emitidos por el Instituto Nacional Electoral para garantizar la equidad en la contienda electoral no se apegaban a la facultad de atracción de dicho instituto y que eran contrarios a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

Uno de los argumentos principales que sustentaron la decisión mayoritaria fue que el Instituto Nacional Electoral carece de atribuciones para reglamentar las cuestiones previstas en el artículo 134 constitucional, ya que éstas se encuentran reservadas al legislador.

**SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

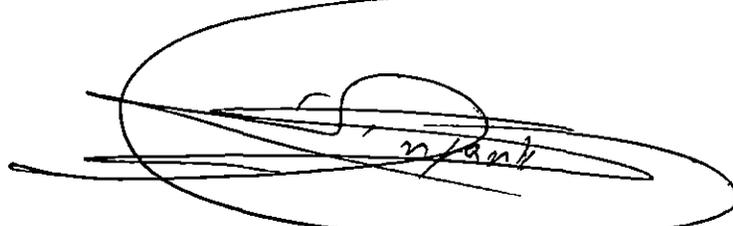
Bajo ese contexto, con independencia de que la sentencia haya sido aprobada por mayoría y que quien suscribe este voto razonado haya votado en contra de aquella decisión -por las razones que constan en el voto particular respectivo-, lo cierto es que la Sala Superior –como órgano colegiado y máxima autoridad en materia electoral- dejó establecido que el Instituto Nacional Electoral no puede ejercer su facultad reglamentaria sobre los aspectos a que se refiere el artículo 134 constitucional.

En congruencia con lo anterior, considero que el Instituto Nacional Electoral no debió dictar la resolución que ahora constituye el acto impugnado, pues como se ha visto, a través de esa resolución pretendió regular cuestiones respecto de las cuales la Sala Superior ya había establecido que se encuentran reservadas al legislador.

Esto es, en la sentencia de treinta de agosto, la Sala Superior dejó establecido que el Instituto Nacional Electoral no tiene atribuciones para reglamentar las cuestiones previstas en el artículo 134 constitucional, por lo que quedó definido el criterio sobre el que versa el acto reclamado en el presente asunto.

Las razones expuestas son las que justifican la emisión del presente voto.

**MAGISTRADO**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Infante', is written over a large, loopy scribble. The signature is positioned between the words 'MAGISTRADO' above and 'INDALFER INFANTE GONZALES' below.

**INDALFER INFANTE GONZALES**



## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON LOS RECURSOS DE APELACIÓN SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulo el presente voto particular, ya que discrepo de la sentencia aprobada por la mayoría, en los recursos indicados en el rubro, que resolvió revocar la resolución número INE/CG398/2017, de cinco de septiembre del año en curso, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, “... *POR LA QUE SE APRUEBA EJERCER 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,*” (en adelante referida también como “los Lineamientos”); esto es, invalida las normas reglamentarias contenidas en el acuerdo impugnado con efectos absolutos.

Lo anterior, porque no comparto las consideraciones que sustentan el criterio mayoritario, ya que se basan en un enfoque del problema jurídico por resolver que —en mi concepto— es una opción interpretativa que limita la capacidad institucional legítima del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), la máxima autoridad electoral administrativa que tiene constitucionalmente encomendada la función estatal electoral para emitir normas reglamentarias, como lo ha hecho en la resolución impugnada, y no privilegia una lectura constitucional sistemática para armonizar las facultades reglamentarias del INE para garantizar los principios de certeza, equidad e imparcialidad en la materia electoral y el principio de reserva de ley, en un contexto de omisión legislativa y en el marco del sistema de la Constitución Federal.

### I. Posición mayoritaria

La tesis principal de la sentencia aprobada por la mayoría es que los motivos de disenso hechos valer por los actores son sustancialmente

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

fundados y suficientes para revocar la resolución impugnada, en razón de que, por un lado, los Lineamientos emitidos por la autoridad responsable transgreden el **principio de reserva de ley**, además, **invaden el ámbito constitucional de competencia del órgano legislativo** al establecer tipos administrativos sancionadores que no se encuentran contemplados en la legislación, y algunos son **restrictivos de derechos fundamentales**, como lo es la propaganda gubernamental, así como la rendición y difusión de los informes de labores de los servidores públicos. Por otro lado, se sostiene que la facultad de atracción invocada como fundamento para emitir los Lineamientos impugnados no cumple con los supuestos de ejercicio pues desarrolla criterios generales que escapan de los ámbitos de competencia de las facultades conferidas a los OPLE y al propio INE.

La resolución aprobada por la mayoría se sustenta, en síntesis, en las siguientes consideraciones:

- (1) Si bien la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral tiene sustento legal, esta facultad no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Norma Suprema y la ley.
- (2) En principio, no son válidos los denominados reglamentos autónomos y la facultad reglamentaria es indelegable, aunque existen cláusulas habilitantes a través de las cuales la legislatura habilita a una fuente normativa distinta para regular una determinada materia.
- (3) No obstante que en los criterios interpretativos se afirma que, en uso de la facultad de emitir reglas y criterios de interpretación, se emiten disposiciones para “fijar criterios cuya aplicación por el INE y los respectivos OPLE sean uniformes”, se abarcan aspectos que escapan al ámbito interno del organismo, y reglamentan e imponen obligaciones a terceros, ya que regulan aspectos de propaganda gubernamental, informes de labores de servidores públicos, implementación de programas sociales, e inclusive propaganda electoral.



- (4) La autoridad responsable no puede válidamente regular aspectos relativos a la propaganda gubernamental, o a la rendición y difusión de los informes de labores de los servidores públicos, ni si quiera reiterando las previsiones legales.
- (5) Los Lineamientos invaden la competencia del órgano legislativo, en la medida en que exceden las contenidas en la Constitución y las leyes electorales.
- (6) La facultad para reglamentar en materia de propaganda gubernamental, de conformidad con el artículo 134 Constitucional, está reservada al órgano legislativo.
- (7) No pasa inadvertido que no se ha dictado a la fecha dicha legislación, pero ello en modo alguno faculta al Instituto Nacional Electoral para excepcionar el principio de reserva de ley y exceder su facultad reglamentaria.
- (8) Los Lineamientos impugnados implican una restricción de los derechos humanos, tales como la libertad de expresión y la libertad de información.
- (9) Los Lineamientos inobservan el principio de reserva de ley al: a) 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, y b) 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.
- (10) Los Lineamientos inobservan 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.

No comparto las premisas de la posición mayoritaria y, por tanto, tampoco las conclusiones.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

Al respecto, como procurare demostrar en el presente voto, el ahora Instituto Nacional Electoral (INE), y antes el Instituto Federal Electoral (IFE), ha diseñado e implementado consistentemente a lo largo de su historia institucional, una política pública encaminada a salvaguardar la equidad en la contienda electoral, lo que necesariamente ha implicado definir algunos de los alcances de normas constitucionales y legales, en particular respecto a la propaganda gubernamental y a la imparcialidad en el uso de recursos públicos. Ello encuentra no sólo justificación desde una perspectiva histórica, sino también normativa y práctica, tal como se precisa en los siguientes apartados.<sup>46</sup>

### II. Perspectiva histórica

Como refiere el propio Acuerdo<sup>47</sup>, los Lineamientos no son los primeros acuerdos que buscan salvaguardar la equidad en la contienda, incluso antes y después de la reforma constitucional de 2007 que incorporó prohibiciones expresas a la propaganda gubernamental. Con anterioridad, el Consejo General del IFE, como ahora el INE, ha dictado distintos acuerdos en los que se han establecido lineamientos respecto de actos o propaganda que tenga como fin la realización anticipada de promoción, precampaña o campaña, así como la neutralidad de los servidores públicos, a fin de garantizar la observancia del principio de equidad en los procesos electorales.

En este sentido, la decisión mayoritaria trae como consecuencia —desde mi perspectiva— que el Instituto Nacional Electoral, **organismo público autónomo** dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y máxima

---

<sup>46</sup> No comparto tampoco el proyecto desde una perspectiva metodológica, porque en mi concepto se aparta del criterio propio de un control abstracto de normas, que implica analizar primero las violaciones formales y después las supuestas violaciones de fondo, como lo expone la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 32/2007, con el rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS". Tal criterio supone una nueva reflexión respecto a otro anterior de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación contenido en la jurisprudencia P./J. 6/2003, que es la base del análisis de la posición mayoritaria.

<sup>47</sup> Acuerdo impugnado, páginas de la 1 a la 4.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

autoridad electoral administrativa, no pueda llevar a cabo adecuadamente la función estatal electoral que tiene constitucionalmente encomendada, de conformidad con el artículo 41 constitucional, cuando es consustancial a la función estatal electoral garantizar el principio constitucional de certeza, entre otros principios, y al mismo tiempo, los derechos al sufragio tanto activo y pasivo en elecciones periódicas auténticas, así como el proporcionar el acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del país, de conformidad con los artículos 35, fracciones I y II; de la Constitución Federal, así como 23, párrafo 1, inciso b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De manera ejemplificativa se citan algunos acuerdos previos, indicando si los mismos fueron impugnados ante la Sala Superior:

1. INE/CG04/2017	ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINA EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN PARA ESTABLECER MECANISMOS PARA CONTRIBUIR A EVITAR ACCIONES QUE GENEREN PRESIÓN SOBRE EL ELECTORADO, ASÍ COMO EL USO INDEBIDO DE PROGRAMAS SOCIALES Y LA VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD, DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2016-2017 EN COAHUILA, ESTADO DE MÉXICO, NAYARIT Y VERACRUZ.	No impugnado

<p>2. INE/CG94/2016</p>	<p>ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE ESTABLECEN MECANISMOS PARA CONTRIBUIR A EVITAR ACCIONES QUE GENEREN PRESIÓN SOBRE EL ELECTORADO, ASÍ COMO EL USO INDEBIDO DE PROGRAMAS SOCIALES Y LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD, DURANTE LA ELECCIÓN DE SESENTA DIPUTADOS Y DIPUTADAS, PARA INTEGRAR LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO</p>	<p>No impugnado</p>
<p>3. INE/CG67/2015</p>	<p>ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE SOLICITA EL APOYO Y COLABORACIÓN DE QUIENES FUNGEN COMO TITULARES DEL EJECUTIVO FEDERAL, LOS EJECUTIVOS LOCALES, PRESIDENTES MUNICIPALES Y JEFES DELEGACIONALES, PARA GARANTIZAR QUE LA EJECUCIÓN DE LOS BIENES, SERVICIOS Y RECURSOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SE APEGUEN A SU OBJETO Y REGLAS DE OPERACIÓN, EVITANDO EN TODO MOMENTO, SU USO CON FINES ELECTORALES EN EL MARCO DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL Y LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2014-2015</p>	<p>SUP-RAP-76/2015 (confirmó)</p> <p>SUP-RAP-87/2015 (confirmó)</p>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

<p>4. INE/CG66/2015</p>	<p>ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE LA IMPARCIALIDAD EN EL USO DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 449, PÁRRAFO 1, INCISO C), DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p>SUP-JDC-903/2015 Y ACUMULADO SUP-JDC-904/2015  (confirmó)</p>
<p>5. IFE/CG180/2011</p> <p>NOTA: ACUERDOS SIMILARES SE EMITEN EN DISTINTOS PROCESOS ELECTORALES</p>	<p>ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL MEDIANTE EL CUAL SE EMITEN NOMRAS REGLAMENTARIAS SOBRE LA PROPAGANDA GUBERNAMENTAL A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES DE 2011" IDENTIFICADO CON LA CLAVE CG135/2011, CON MOTIVO DE LA SOLICITUD PRESENTADA POR EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS</p>	<p>SUP-RAP-123/2011 Y SUP-RAP-124/2011 ACUMULADO  (Modificó para precisar que no se establecieron excepciones adicionales o diversas a las del artículo 41, sino que la propaganda de la entidad encuadra en la excepción de servicios educativos)</p>

<p>6. IFE/CG193/2011</p>	<p>ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE IMPARCIALIDAD EN LA APLICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 347, PÁRRAFO 1, INCISO C) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"</p>	<p>SUP-RAP-147/2011  (Modificó para precisar el entendimiento de "jornadas laborales" de los servidores públicos)</p>
<p>7. IFE/CG39/2009</p>	<p>ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE IMPARCIALIDAD EN EL USO DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 347, PÁRRAFO 1, INCISO C) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</p>	<p>SUP-RAP-14/2009 y acumulados  (Confirmó)</p>
<p>8. IFE/CG38/2008</p>	<p>ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL CUAL SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE</p>	<p>No impugnado</p>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

	PROPAGANDA INSTITUCIONAL Y POLÍTICO ELECTORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS	
9. IFE/CG/959/2008	ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE ESTABLECEN MEDIDAS Y COMPROMISOS DE PARTIDOS Y EL PROPIO INSTITUTO, PARA PROPICIAR CONDICIONES DE SEGURIDAD, LEGALIDAD Y TRANSPARENCIA, DURANTE EL RESTO DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2008-2009	No impugnado
10. IFE/CG39/2006 "ACUERDO DE NEUTRALIDAD"	ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL CUAL SE EMITEN REGLAS DE NEUTRALIDAD PARA QUE SEAN ATENDIDAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS, EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, LOS PRESIDENTES MUNICIPALES, LOS JEFES DELEGACIONALES EN EL DISTRITO FEDERAL Y, EN SU CASO, EL RESTO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2006	No impugnado
11. IFE/CG231/2005 "TREGUA NAVIDEÑA"	ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE ESTABLECEN CRITERIOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA QUE ASUMAN EL COMPROMISO DE ABSTENERSE DE REALIZAR EN FORMA	No impugnado

	<b>DEFINITIVA CUALQUIER ACTO O PROPAGANDA QUE TENGA COMO FIN PROMOVER DE MANERA PREVIA AL INICIO FORMAL DE LA CAMPAÑAS DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2005-2006, A QUIENES SERÁN SUS CANDIDATOS A PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA DICHO PROCESO.</b>	
--	---	--

La relevancia de la exposición que antecede radica en que, en mi opinión, los acuerdos del otrora IFE, ahora autoridad nacional electoral, constituyen antecedentes que pusieron de manifiesto la necesidad de normar las actuaciones de diversos entes, a fin de garantizar la observancia del principio de equidad de los procesos electorales.

Ello pone de manifiesto que la autoridad administrativa electoral, como encargada de la función estatal de organizar las elecciones, históricamente ha advertido la necesidad de establecer lineamientos que regulen la actividad de los actores que pueden influir en las contiendas electorales en detrimento del principio de equidad de las contiendas.

De tal modo que, en las épocas de la realización de los procesos electorales, *ha sido una actividad recurrente de dicha autoridad la de emitir lineamientos de regulación sobre esos temas.*

Ahora, es cierto que en el artículo Tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución publicado el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció que el Congreso de la Unión debía expedir la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la propia Carta Magna.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

Sin embargo, en mi opinión y contrario a la consideración del proyecto, esa norma no refleja la intención de prohibir la posibilidad jurídica y material de que el INE pudiera seguir emitiendo lineamientos sobre el tema de difusión de propaganda que infringe la equidad de la contienda.

Considero que, más bien, ha sido notoria para el legislador la necesidad de regular a nivel jerárquico de la Ley, lo atinente a que los actos de los servidores públicos no deben atentar contra los principios electorales contenidos en la constitución, entre ellos, el de equidad; el cual debe ser salvaguardado "en todo tiempo".<sup>48</sup>

Por tanto, más que establecerse una restricción a las facultades del INE, estimo que lo que en el proyecto se identifica como reserva de Ley, tiene como finalidad la de establecer una regulación legal de los informes de labores o gestión de los servidores públicos y de la propaganda gubernamental dentro de los procesos electivos, a fin de que no vulneren los principios constitucionales; una legislación que contribuye a la certeza.

En ese sentido, el que dicha Ley no haya sido expedida aún, no implica que la autoridad administrativa está impedida para ejercer sus atribuciones reglamentarias, sino que ésta se encuentra en posibilidad de establecer lineamientos conducentes apoyados en la ley vigente, sobre los actos que pueden ser susceptibles de infringir la equidad de las contiendas electorales. De hecho, con ello el INE contribuye a dar certeza.

Ejemplo de lo anterior es lo dispuesto en el artículo transitorio Vigésimo Tercero de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ("Ley General o LEGIPE"), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de veintitrés de mayo de dos mil catorce, en donde quedó establecido

---

<sup>48</sup> El artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución dispone que los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, **tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos** que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

## **SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

que respecto de los informes de labores o de gestión de los servidores públicos, seguiría en vigor lo previsto en el referido párrafo 5 del artículo 242, hasta en tanto no se expida y entre en vigor la regulación anterior en la Ley reglamentaria del artículo 134 Constitucional.

Lo anterior justifica, desde nuestro punto de vista, que en tanto no se emita la Ley reglamentaria, el INE puede y debe seguir ejerciendo sus facultades reglamentarias como lo ha venido haciendo a través de los acuerdos que han quedado precisados en este apartado, para la organización y realización de los procesos electorales.

Estimar una situación opuesta a lo anterior, sería avalar la existencia de *una falta de coherencia en el sistema constitucional democrático*, al considerar una reserva de Ley que no ha sido colmada, y a la vez impedir que la autoridad nacional encargada de la organización de las elecciones ejercite sus facultades amparadas en el artículo 41 Constitucional y en la Ley General que lo regula, como la ha hecho hasta ahora, para cumplir con el mandato constitucional de que los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad sean observados precisamente en los procesos electivos, en relación con la actuación de los servidores públicos y la propaganda gubernamental.

Las consideraciones de la mayoría no dan cuenta de esta perspectiva histórica y en consecuencia descontextualizan las circunstancias normativas y fácticas que explican la adopción del acuerdo impugnado.

### **III. Perspectiva normativa**

#### **1. La equidad como principio del sistema democrático y como garantía institucional de los derechos político electorales**

La equidad en la contienda electoral constituye uno de los vértices más importantes del engranaje electoral junto con la igualdad de oportunidades y la libertad del sufragio. Es uno de los pilares para la construcción de la confianza en las instituciones electorales y en los



resultados comiciales como elemento indispensable de un sistema democrático.

Las autoridades electorales están obligadas a salvaguardar la equidad en la contienda como uno de los principales principios rectores de la materia y como un valor fundamental que garantiza otros principios y posibilita el pleno ejercicio de los derechos político electorales.

La garantía de tales derechos está representada por la organización del aparato estatal de forma tal que se garantice que los derechos políticos se ejerzan en elecciones democráticas, libres, equitativas, basadas en el sufragio universal, libre, secreto y directo como expresión de la soberanía popular. Así lo expresan la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como la Carta Democrática Interamericana, cuando reconocen, en términos generales, el deber de los Estados de garantizar los derechos y oportunidades en condiciones de igualdad, entre otros, el derecho a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto, que garantice la libre expresión de los electores.

Al respecto, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha destacado que los derechos políticos "son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático." Asimismo, la Corte IDH considera que "el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención"<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, Sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C, No. 184, párrafos 140 y 143.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

Al respecto, el mismo tribunal interamericano ha destacado que “es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”. En este sentido, el derecho al sufragio implica, “que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos” considerando que “la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello”<sup>50</sup>.

Respecto a las limitaciones o restricciones permitidas a los derechos políticos, la Corte IDH ha destacado que la Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos para efecto de que se ejerzan regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; dicha reglamentación debe cumplir con los requisitos de legalidad y estar dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, que sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa<sup>51</sup>.

En este contexto, también se ha destacado que el Estado –y en ello sus autoridades electorales tienen un papel central– tiene una obligación positiva que se manifiesta en la obligación de realizar ciertas acciones o conductas, y de adoptar medidas que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención). Tal obligación positiva consiste, de acuerdo con la

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, párrafos 145 y 148.

<sup>51</sup> *Ibidem*, párrafos 149 y 150.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

Corte IDH, “en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos” por lo que los Estados “deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado”, para efecto de “hacer posible la celebración de elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal, e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”<sup>52</sup>.

En este punto, la Corte IDH es muy precisa al señalar que en el ámbito de los derechos políticos “la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención. Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos”<sup>53</sup>.

Entre las medidas que pueden adoptar las autoridades estatales están las que tienen una naturaleza reglamentaria siempre que exista una base constitucional o legal para ello.

En el caso, se alega la supuesta violación al principio de reserva de ley al regular materias que son de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, como la propaganda electoral e informe de labores, y crear regulaciones que exceden las contenidas en la Constitución y leyes electorales, pero ello en modo alguno implica que el INE no tenga facultades legales para reglamentar las disposiciones constitucionales y legales o bien de adoptar medidas para garantizar el principio de equidad en la contienda. Por el contrario, el Instituto Nacional Electoral está obligado a garantizar tal principio y a adoptar medidas de diferente índole, entre ellas medidas de naturaleza reglamentaria en las que se brinde

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, párrafos 156 y 158.

<sup>53</sup> *Ibidem*, párrafos 159.

## **SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

certeza sobre las obligaciones de los servidores públicos en la aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, bajo el incuestionable deber de no influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y candidatos.

No es congruente con el sistema democrático y con los principios y fines constitucionales que buscan garantizar la imparcialidad y la equidad en las elecciones afirmar que el Instituto Nacional Electoral no puede válidamente dictar medidas para garantizar tales principios y fines. Tal atribución está implícita al reconocerse su carácter de autoridad en la materia electoral con facultades de organización, control, fiscalización y sanción de conductas ilícitas, siendo una de estas conductas las que impliquen una afectación al principio de equidad en la contienda electoral.

En el caso, es discutible si todo el contenido de los lineamientos impugnados tiene una naturaleza reglamentaria en sentido estricto, pues en la mayoría de sus contenidos se advierte una reiteración de normas legislativas o criterios jurisprudenciales.

Además, debe recordarse que en la actualidad la facultad reglamentaria en el derecho contemporáneo admite también una interpretación evolutiva a partir de las nuevas condiciones del ordenamiento jurídico y de la incorporación de los deberes convencionales ya señalados que exigen de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, adoptar las medidas necesarias para proteger y garantizar los derechos humanos, entre ellos, los derechos de participación política, lo que implica garantizar la imparcialidad y la equidad como principios esenciales del sistema electoral que permita elecciones libres y auténticas.

Adicionalmente, la autonomía que se reconoce al Instituto Nacional Electoral como autoridad investigadora y, en ciertos casos, sancionadora, se vería seriamente limitada si se desconoce su facultad reglamentaria frente a tipos y leyes generales, denominadas también “en blanco” por la doctrina.



## 2. Reserva de ley y el ejercicio de la facultad reglamentaria del INE

En mi concepto, la resolución impugnada no transgrede el principio de reserva de ley.

La facultad reglamentaria está limitada por los siguientes dos principios: el principio de **reserva de ley** y el de **subordinación jerárquica**. El primero de ellos significa que cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia se 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 fuentes, en especial el reglamento.

El segundo principio, el de jerarquía normativa, 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.

Es preciso señalar que el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse **dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado**, pues la norma reglamentaria se emite por **facultades explícitas o implícitas previstas en la ley** o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla.

Lo anterior encuentra sustento argumentativo en las tesis jurisprudenciales del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, P./J. 29/2007 con rubro "**CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO. SU FACULTAD REGLAMENTARIA, AL NO EXCEDER**

**LA RESERVA DE LEY PREVISTA POR EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA ENTIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**<sup>54</sup> y P./J. 30/2007, con rubro "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES"<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> **Texto:** La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero 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. El segundo principio, el de jerarquía normativa, 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. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquella, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competirá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo 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 sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

<sup>55</sup> **Texto:** El citado artículo 25 establece una reserva de ley en materia electoral más amplia que la prevista por el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, pues aquella no se limita a señalar cuáles son las materias sujetas a ella, sino que además ordena el establecimiento de "las reglas y procedimientos" a que deben sujetarse las siguientes materias: a) El financiamiento público y privado de los partidos políticos; b) La fiscalización y control del origen y aplicación de los recursos que se utilicen en actividades ordinarias, precampañas y campañas electorales; c) Los límites y topes de las erogaciones realizadas en las actividades señaladas y la garantía para que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado; d) La transparencia y origen de las erogaciones realizadas por militantes o simpatizantes de los partidos en actividades político-electorales encaminadas a su postulación para cargos de elección popular; e) Las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; f) Las etapas y procesos de precampañas y campañas electorales a cargo de los partidos políticos; y, g) Las sanciones por incumplimiento a las disposiciones en materia electoral. Entonces, dicha reserva implica que el Congreso del Estado, por medio de una ley en sentido formal y material, regule efectivamente las reglas aplicables y los procedimientos para llevar el cumplimiento de las citadas reglas sin que ello pueda ser delegado a otra fuente como es el Reglamento. En ese sentido, el Código Estatal Electoral, al establecer en su artículo 93 que el Consejo Estatal



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

Bajo estas premisas, conviene tener presente las siguientes disposiciones constitucionales:

El artículo 41, segundo párrafo, fracción II, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal dispone que, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda **propaganda gubernamental**, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público, y que las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Por su parte, el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

El Poder Reformador de la Constitución ha establecido expresamente en algunos casos una reserva de ley, es decir, que se trata de preceptos constitucionales que deben ser regulados en una ley, tanto en sentido formal como material. Así, cabe tener presente que en el Decreto por el

---

Electoral podrá emitir el Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas y demás disposiciones de carácter general que regulen los procedimientos, sistemas o normas relativas con el desempeño de sus facultades, no transgrede el artículo 116 Constitucional, pues dicha habilitación reglamentaria se circunscribe a los aspectos que no estén incluidos en la reserva de ley prevista por la Constitución Local y a detallar en el ámbito estrictamente administrativo las disposiciones establecidas por la propia ley.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

que se reformaron los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122 y se adicionó el artículo 134<sup>56</sup> a la Constitución Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el trece de noviembre de dos mil siete, se precisó, en el Artículo Tercero transitorio, que: ***“El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en la leyes federales en un plazo máximo de treinta días contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto”***.

Sin embargo, el plazo ahí fijado transcurrió sin que se realizaran las adecuaciones pertinentes en relación con el citado artículo 134 constitucional.

Posteriormente, como se indicó, en el artículo Tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de febrero de dos mil catorce, se precisó que: ***“El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los***

---

<sup>56</sup> “Art. 134.- [...]”

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.”



***criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos”.***

A la fecha, sin embargo, no se ha expedido la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

Al respecto, es preciso señalar que en el artículo **Vigésimo Tercero** transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General de instituciones y Procedimientos Electorales se estableció que: ***“Lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 242 de esta Ley, en relación con los informes de labores o de gestión de los servidores públicos, deberá ser regulado en la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución. Continuará en vigor lo previsto en el referido párrafo 5 del artículo 242, hasta en tanto no se expida y entre en vigor la regulación anterior en dicha ley.”***

El invocado artículo 242, párrafo 5,<sup>57</sup> de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que regula lo relativo a los informes de labores de los servidores públicos, establece que **no serán considerados como propaganda**, siempre y cuando:

- a) Se limiten a una vez al año;
- b) Se lleven a cabo en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público;

---

<sup>57</sup> “Artículo 242. [...]”

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral”.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

- c) No excedan de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha que se rinda el informe;
- d) **No tengan fines electorales;** y,
- e) No se realicen dentro del período de campaña electoral.

Sobre el particular, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, reconoció la validez del invocado artículo 242, párrafo 5, al determinar que, contrariamente a lo sostenido por los partidos promoventes, la norma impugnada<sup>58</sup> no era incompatible con el artículo 134 constitucional.<sup>59</sup>

Ahora bien, independientemente de que exista una inactividad legislativa sobre la materia, la cual podría traducirse, posiblemente, en una omisión legislativa, lo importante —en nuestro concepto— es que el Consejo General del INE está legalmente facultado para emitir normas reglamentarias que regulen aspectos no incluidos en la reserva legal prevista expresamente en la Constitución Federal, lo que implica que puede válidamente precisar o detallar sus hipótesis o supuestos normativos en relación no solo con lo dispuesto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y otras disposiciones legales, para alcanzar los fines y ejercer las

---

<sup>58</sup> Cabe señalar que la disposición reclamada está redactada en idénticos términos del anterior artículo 228, párrafo 5, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>59</sup> El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, en esencia, lo siguiente: "...del texto de la norma cuestionada no se advierte que contravenga lo dispuesto en el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, ya que esta disposición lo que prohíbe es la propaganda de los servidores públicos con fines puramente de promoción política personal, lo cual no acontece cuando cumplen con su obligación de *rendir cuentas anualizadas de su gestión pública*, ya que en estos casos se trata de información de carácter institucional para evaluar sus acciones de gobierno de cara a la sociedad, la cual está interesada en conocer los resultados de las tareas que les hubieran sido encomendadas, ya sea a través del voto popular o por virtud de una designación al frente de una determinada dependencia de gobierno, más aún si se toma en cuenta que la difusión de los respectivos informes conforme al artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, está acotada a que: **1)** se realice anualmente; **2)** tenga una cobertura regional limitada; **3)** sin exceder de 7 días antes y 5 después del informe; **4)** sin fines electorales; y **5)** fuera de las campañas electorales; restricciones todas ellas que impiden cualquier abuso en perjuicio de la equidad en las contiendas para la renovación de los integrantes de cualquier orden".



atribuciones encomendadas al Instituto Nacional Electoral. Todo ello dentro del marco de principios y valores establecido en la Constitución Federal.

En efecto, la facultad reglamentaria del Consejo General se establece expresamente en el artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en los siguientes términos: **“Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones [establecidas en el mismo artículo] y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable”**.

De igual forma, cobra aplicación al caso lo dispuesto en el artículo 44, párrafo 1, inciso gg), 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 Federal, relativas a la fiscalización, función encomendada a la autoridad electoral nacional.

El artículo 30, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que son **fin**es, entre otros, del Instituto los siguientes:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- Asegurar a la ciudadanía 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 locales, y
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

Acorde con anterior, si bien el principio de reserva de ley tiene por objeto evitar que, mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, la autoridad administrativa electoral aborde materias reservadas exclusivamente a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o de las legislaturas de las entidades federativas, ello no impide que el Consejo General del INE

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

pueda válidamente emitir normas reglamentarias para garantizar los principios constitucionales de equidad e imparcialidad, cuando, como en el caso concreto, dicho Consejo advirtió la necesidad de emitir los lineamientos cuestionados para garantizar que las contiendas electorales se celebren bajo esos principios constitucionales.

Sostener lo opuesto, como hace la mayoría; es decir, que el Consejo General al emitir las normas reglamentarias impugnadas viola el principio de reserva de ley, implica asumir un enfoque inadecuado del problema jurídico planteado, que soslaya los fines, atribuciones y obligaciones de la autoridad electoral administrativa.

Además, no se comparte la premisa que sustenta la sentencia en el sentido de que **no existen normas legales** en materia de propaganda gubernamental susceptibles de ser reglamentadas, **pues esas normas sí existen y son los citados preceptos** 209, párrafo 1, y 242, párrafo 5, así como en el 449, párrafo 1, incisos b) a e), en relación con el diverso 470, todos de la LEGIPE y sus correlativos en las legislaciones de los estados.

En ese sentido, tanto el INE como los OPLES podían reglamentar tales disposiciones. Asimismo, si existía la posibilidad de reglamentación para los OPLES, ello implica que el INE podía atraer la atribución, tal y como lo hizo en el acuerdo combatido.

Sostener que el INE o los OPLES **no pueden reglamentar** las disposiciones contenidas en las respectivas legislaciones que los rigen implicaría lo siguiente:

- No tomar en cuenta que las normas legales de cobertura susceptibles de ser reglamentadas, como los son los artículos 209, párrafo 1, y 242, párrafo 5, así como en el 449, párrafo 1, incisos b) a e), en relación con el diverso de 470 todos de la LEGIPE y sus correlativos en las legislaciones de los estados, **que se citan en la propia sentencia** de la mayoría.



- No considerar que existe un régimen transitorio que da vigencia a esas normas legales, en tanto no se expida la ley reglamentaria del artículo 134 Constitucional.
- Reducir injustificadamente la facultad reglamentaria del INE. En efecto, si existen normas legales vigentes que regulan lo relativo a la propaganda gubernamental, resulta incorrecto establecer que el INE no puede reglamentarlas sobre la base de que el Congreso de la Unión tiene reservada esa posibilidad, pues el deber del órgano legislativo es emitir un marco normativo sobre la materia de propaganda gubernamental lo cual no implica que mientras ello ocurra el INE tiene la posibilidad de pormenorizar aspectos de la ley vigente.
- Beneficiar un estado de incertidumbre jurídica en cuanto a la reglamentación de normas vigentes.
- Beneficiar un estado de irresponsabilidad institucional del órgano legislativo que se mantiene en omisión respecto a la emisión de la ley reglamentaria del artículo 134 de la Constitución. Esto implica que en un contexto en el que el Congreso de la Unión se mantiene en una inacción injustificada que afecta la certeza de los procesos electorales, se impediría al INE reglamentar normas vigentes en materia de dicho numeral constitucional.

En ese orden de ideas, debido a que existen normas legales susceptibles de ser reglamentadas, es que se sostiene que para determinar si el INE actuó o no en exceso de su facultad reglamentaria deben analizarse en particular cada una de las disposiciones que generó.

Así, enseguida se analizan las disposiciones reglamentarias concretas desarrolladas por el INE en materia de propaganda gubernamental.

Lo anterior, en el entendido de que el principio constitucional de imparcialidad, como todo principio constitucional, permea el

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

ordenamiento jurídico en su conjunto, de forma tal que la reglamentación de las normas legales por parte de los Lineamientos cuestionados se ha emitido a partir de ese principio constitucional, lo que contribuye a la previsibilidad de los estándares a partir de los cuales se verifica la observancia de dicho principio.

### **3. Modulación de los principios de reserva de ley, tipicidad o taxatividad en materia sancionatoria electoral**

Si bien, como lo sostiene la mayoría, las sanciones administrativas forman parte del *ius puniendi* del Estado mexicano y a éstas se les deben aplicar las garantías propias del derecho penal, también es cierto que dicha aplicación debe hacerse **de forma modulada**, incluyendo a los principios de reserva de ley y de legalidad en su vertiente de tipicidad o taxatividad.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación coincide con esta postura, como se aprecia del contenido de la siguiente tesis aislada que también es citada en la sentencia:

**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN. El ámbito constitucionalmente legítimo de participación de la autoridad administrativa en los procesos de producción jurídica en el derecho administrativo sancionador, debe determinarse por referencia a los imperativos de tres valores en juego, a saber: 1) el control democrático de la política punitiva (reserva de ley); 2) la previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos; y, 3) la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad (ambas vertientes del principio de tipicidad). Así, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe la premisa de que los componentes del principio de legalidad no pueden tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho citado, sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado, por lo que para determinar el balance debido es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar. Ahora bien, de una lectura**



íntegra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que, al menos, existen cinco ramas del derecho referido, sin que ello implique que no puedan aceptarse posteriormente nuevas manifestaciones: 1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional; 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal; **3) las sanciones administrativas en materia electoral**; 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y, 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental, entre otros). Este listado no tiene el fin de establecer los únicos ámbitos integrantes del derecho administrativo sancionador, pero sí evidencia los que han sido explorados en la jurisprudencia, en que se han fijado distintos balances de acuerdo a los elementos normativos y jurisprudenciales que definen una naturaleza propia que, por ejemplo, en el caso de las sanciones administrativas establecidas en los reglamentos, ha llevado a concluir que no es aplicable el principio de reserva de ley, pero sí el de tipicidad, a diferencia del ámbito donde el Estado se desempeña como policía, en el que los tres principios exigen una aplicación cercana a la exigida en materia penal. **Entre ambos extremos, cabe reconocer ámbitos intermedios, donde el Estado desempeña un papel regulador en el que los tres valores adquieren una modulación menor al último pero mayor al primero, pues se permite la integración de los tipos administrativos con fuentes infralegales, pero siempre bajo los lineamientos generales establecidos en las leyes.** Por tanto, el grado de exigencia del principio constitucional de legalidad exige un ejercicio previo de reconocimiento del ámbito donde se ubica la materia de estudio<sup>60</sup>.

En materia electoral, las conductas irregulares previstas en la legislación como sancionables muchas veces no se encuentran totalmente delimitadas o definidas a diferencia de la materia penal que exige un alto grado de precisión. Como sostiene Víctor Ferreres, incluso en la materia penal, “el principio de taxatividad no puede exigir que el Derecho

<sup>60</sup> Tesis 1ª. CCCXVI/2014 (10ª.). Publicada en la Gaceta del Semanario del Poder Judicial de la Federación, libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 572.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

sancionador sea absolutamente preciso. Un cierto margen de indeterminación es admisible<sup>61</sup>.

Ese deseable grado de imprecisión o indeterminación en la materia sancionatoria electoral se justifica dado que técnicamente es sumamente complicado para el legislador ordinario prever todas las conductas que podrían ser punibles. En este sentido, son las autoridades administrativas, como el INE, o las jurisdiccionales, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las que, a través de disposiciones complementarias o a través de la resolución de casos específicos, concretizan el supuesto de hecho sancionable por las normas legales a efecto de dar certeza y previsibilidad a sus destinatarios.

Como sostiene Alejandro Nieto, “las leyes, cuando toman conciencia de su incapacidad real de tipificación exhaustiva (o tendencialmente exhaustiva), reclaman el auxilio complementario de los reglamentos<sup>62</sup>”.

Ese auxilio complementario tiene la importante finalidad de que los destinatarios de las normas sancionatorias tengan certeza jurídica, el cual es un principio muy relevante en la materia electoral. La **certeza jurídica** implica “la posibilidad de predecir el contenido de los actos del poder público a partir de la lectura de los textos jurídicos vigentes que contienen las normas que regulan el ejercicio de ese poder. En el ámbito de las sanciones, se trata de asegurar que los individuos, tras consultar los textos jurídicos relevantes (por sí mismos, o a través de un abogado), puedan anticipar cuáles serán las consecuencias penales de sus posibles acciones u omisiones<sup>63</sup>”.

---

<sup>61</sup> Ferreres Comella, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia: (una perspectiva constitucional)*, Cívitas, Madrid, 2002, página 528.

<sup>62</sup> Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 2005, página 309.

<sup>63</sup> Ferreres Comella, Víctor, *op. cit.*, página 43.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

En términos generales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido diversos supuestos donde es necesaria la complementariedad de las normas reglamentarias a efecto de dar certeza y previsibilidad a los gobernados sobre las conductas que serán sancionables.

Por ejemplo, respecto a las denominadas “**normas de remisión**” o “**cláusulas residuales**”, la Segunda Sala ha sostenido en los casos en que la legislación prevé “las demás violaciones a esta ley y a sus disposiciones reglamentarias” o expresiones similares, no se vulnera el principio de tipicidad, siempre que la conducta de reproche se desprenda de la propia legislación o de sus disposiciones reglamentarias y permita al gobernado su previsibilidad, evitando con ello la arbitrariedad de la autoridad administrativa al establecer una sanción<sup>64</sup>.

Es claro que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contiene disposiciones de este tipo, como lo es el artículo 446 relativo a infracciones por “el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley y demás disposiciones aplicables”.

Al remitir la propia ley a las demás “disposiciones aplicables” es posible sancionar electoralmente si los sujetos obligados incumplen alguna norma contenida en otro cuerpo legislativo, o, incluso, **normas de naturaleza reglamentaria emitidas por el Instituto Nacional Electoral**, sin que ello implique contravenir, necesariamente, el principio de reserva de ley o los principios de tipicidad o taxatividad.

---

<sup>64</sup> Tesis 2ª. CXXVI/2016 (10ª.). Publicada en la Gaceta del Semanario del Poder Judicial de la Federación, libro 37, diciembre de 2016, Tomo I, página 919, 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**”.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

Sin embargo, otros supuestos más relevantes en la práctica legislativa donde debe modularse el principio de tipicidad o el de taxatividad en materia sancionatoria administrativa son los “tipos administrativos en blanco” y los casos en que las conductas punibles contengan “conceptos jurídicos indeterminados”.

Respecto a los “tipos administrativos en blanco”, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente.

**TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido los tipos penales en blanco como aquellos supuestos hipotéticos en los que la conducta delictiva se precisa en términos abstractos y requiere de un complemento para integrarse plenamente, los cuales son inconstitucionales si su integración debe realizarse mediante la remisión a normas reglamentarias, pues ello equivale a delegar a un poder distinto al legislativo la potestad de intervenir decisivamente en la determinación del ámbito penal, cuando es facultad exclusiva e indelegable del Congreso de la Unión legislar en materia de delitos y faltas federales. Ahora bien, esta conclusión no puede transportarse en automático al derecho administrativo sancionador, pues la remisión a fuentes infralegales no es un vicio de invalidez constitucional en todos los ámbitos que la integran, por lo que es necesario considerar la específica modulación del principio de legalidad exigido por el balance precisado de los valores constitucionales en juego que cada ámbito demanda; en el caso del modelo de Estado regulador, el principio de legalidad no exige un grado de satisfacción absoluto del principio de reserva de ley, ya que la regulación de ciertas cuestiones técnicas requiere de la coparticipación del Ejecutivo o de ciertos órganos constitucionales autónomos, por lo que el principio de legalidad sigue teniendo aplicación en sus dos vertientes, pero de forma diferenciada: el principio de tipicidad sigue exigiendo la predeterminación inteligible de la conducta; sin embargo, el principio de reserva de ley deja de ser absoluto para ser relativo. De ahí que los tipos administrativos en blanco son constitucionales si se justifican en el modelo de Estado regulador<sup>65</sup>.

En el mismo sentido, por ejemplo, la Corte Constitucional colombiana ha sostenido “reiteradamente que el derecho administrativo sancionador

---

<sup>65</sup> Tesis 1ª. CCCXIX/2014 (10ª.). Publicada en la Gaceta del Semanario del Poder Judicial de la Federación, libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 592.



guarda importantes diferencias con otras modalidades del ejercicio del *ius puniendi* estatal, específicamente con el derecho penal, especialmente en lo que hace referencia a los principios de legalidad y de tipicidad, al respecto se ha sostenido que si bien los comportamientos sancionables por la Administración deben estar previamente definidos de manera suficientemente clara; el principio de legalidad opera con menor rigor en el campo del derecho administrativo sancionador que en materia penal; por lo tanto el uso de conceptos indeterminados y de tipos en blanco en el derecho administrativo sancionador resulta más admisible que en materia penal<sup>66</sup>.

La misma Corte constitucional colombiana ha precisado que las normas en blanco “[...] consisten en descripciones incompletas de las conductas sancionadas, o en disposiciones que no prevén la sanción correspondiente, pero que en todo caso pueden ser complementadas por otras normas a las cuales remiten las primeras. Sobre los tipos en blanco, la Corte ha dicho esas descripciones penales son constitucionalmente válidas, siempre y cuando el correspondiente reenvío normativo permita al intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y de la sanción correspondiente<sup>67</sup>.

Como se aprecia, existen supuestos de infracciones administrativas sancionables que están expresados en términos muy abstractos y, necesariamente, requieren ser precisados a través de normas reglamentarias o de la resolución de casos concretos.

Por ejemplo, el artículo 449 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sanciona a los servidores públicos que incumplan “el principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia

---

<sup>66</sup> Véase la sentencia C-713/12 del 12 de septiembre de 2012.

<sup>67</sup> Véase la sentencia C-713/12 del 12 de septiembre de 2012.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales”.

Es claro que esta norma legal es demasiado abstracta y requiere ser precisada. Como sostiene Alejandro Nieto, “un incumplimiento es, en suma, el núcleo del tipo de las infracciones administrativas y por ello la norma sancionadora precisa de otra que le proporcione el mandato o prohibición que puede ser luego incumplido. Esto siempre ha sido así y en la actualidad puede considerarse con la regla estructural del sistema normativo del Derecho Administrativo Sancionador”<sup>68</sup>.

A efecto de precisar lo prohibido y generar certeza y previsibilidad a los destinatarios de la norma sancionatoria y sin que se requiera para ello de la existencia de una remisión legislativa expresa, el INE puede emitir disposiciones, por ejemplo, a partir de una compilación de casos en los que haya sancionado en ejercicio de sus facultades a servidores públicos y sus resoluciones hayan quedado firmes, o a través de la recopilación de criterios de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por ejemplo, si en los Lineamientos, el INE considera como conducta prohibida, a efecto de garantizar la imparcialidad, el entregar los beneficios de los programas sociales en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral, simplemente estaría replicando los precedentes de esta Sala Superior en lo relativo a una irregularidad más concreta<sup>69</sup>.

En casos como éste, el Instituto Nacional Electoral no estaría propiamente “creando” nuevas conductas a ser sancionadas en contravención de los principios de reserva de ley o de subordinación

---

<sup>68</sup> Nieto, Alejandro, *op. cit.*, página 314.

<sup>69</sup> Tesis LXXXVIII/2016. Publicada en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 65 y 66, 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**”.



jerárquica, sino que estaría dotando de contenido a este “tipo en blanco” contenido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales a partir de una interpretación sistemática o una determinación del alcance normativo del precepto que tipifica abiertamente la conducta punible. Así, el tipo se complementa a partir de otras disposiciones (o interpretaciones normativas vinculantes) cuya violación o incumplimiento configura la falta de que se trata.

Dicha regulación o precisión de las conductas irregulares a través de los Lineamientos, pese a estar reiterando criterios jurisdiccionales, no resultan innecesarias, ya que el que estén contenidas en un solo documento, además de no contravenir los principios de reserva de ley o los principios de taxatividad o tipicidad, permiten a los destinatarios de la prohibición legal saber con más precisión cuáles son los límites de su actuación.

Por otra parte, en el caso del INE se estima que no requiere de una remisión expresa a nivel legislativo para dar contenido a estos tipos en blanco, en virtud de la naturaleza de las funciones que la propia Constitución Federal le confiere. En pocas palabras, la Constitución Federal contiene una **remisión implícita** para que especifique los supuestos de hecho poco concretos que la legislación electoral sanciona como irregularidades.

La concreción última de las normas, esto es, la definición final de sus contenidos en términos específicamente referidos a conductas y circunstancias determinadas, es tarea que compete, en todo caso, al órgano tutelar por excelencia del sistema normativo en materia electoral conforme a la propia Constitución Federal. Y ello porque éste, para ser realmente tal, debe asegurar con las más severas garantías que las proyecciones normativas sobre el entorno que aspira a organizar responden con la mayor de las fidelidades al contenido abstractamente

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

formulado por el legislador para situaciones similares a aquéllas sobre las que tales proyecciones pretenden incidir.

Además de los tipos en blanco, encontramos los “**conceptos jurídicos indeterminados**” dentro de las hipótesis de sanción.

Para la jurisprudencia comparada, por ejemplo, para el Tribunal Constitucional español, la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados para la definición de infracciones administrativas es admisible, siempre que la concreción de tales conceptos sea factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia que permitan determinar con **suficiente grado de certeza** las conductas que se sancionan. La tipificación debe tener **una predicción de los efectos sancionadores** con un grado de seguridad razonable<sup>70</sup>.

Por ejemplo, el imperativo de que los informes de gestión o gobierno en ningún caso “**tengan fines electorales**”, de acuerdo con el artículo 242, numeral 5, *in fine* de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no encuentra una conceptualización legal específica en la normativa y requiere ser precisado al momento de su aplicación, tanto por la autoridad administrativa como, en su caso, por la jurisdiccional; para estar en posibilidad, respectivamente, de sancionar en el procedimiento que llegara a abrirse por ese hecho.

En suma, es obligación de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales garantizar el cumplimiento del principio de certeza en la materia electoral, sobre todo en materia sancionatoria, donde los destinatarios de las normas requieren de un mayor grado de previsibilidad para saber cuáles conductas entran y cuáles no dentro de las irregularidades previstas en la normatividad electoral.

---

<sup>70</sup> Véanse las sentencias STC 62/1982, 11/1988, 207/1990, 133/1999.



A efecto de cumplir con ese mandato, el INE está facultado para precisar contenidos normativos, sin que ello represente, necesariamente, una contravención a los principios de reserva legal y subordinación jerárquica y teniendo siempre los destinatarios de esas normas, si les son aplicadas, la posibilidad de impugnarlas a través de las vías jurisdiccionales procedentes.

#### **4. Subordinación jerárquica y el ejercicio de la facultad reglamentaria del INE**

Además de que no comparto lo relacionado con la infracción al principio de reserva de la ley, como ya se expuso, considero que, primeramente, debe clarificarse que el acuerdo controvertido no regula de forma exclusiva aspectos relacionados con la propaganda gubernamental e informes de labores, sino también otros aspectos de la realidad social en materia electoral que reclaman ser reglamentados como es el uso imparcial de programas sociales a fin de evitar su influencia en la emisión del sufragio.

Lo anterior, a fin de salvaguardar el principio constitucional de certeza, dado el papel garante de los principios rectores de la función estatal electoral conferido a la máxima autoridad electoral administrativa.

En efecto, la finalidad que se expresa en el propio acuerdo es la de salvaguardar la imparcialidad y equidad de los procesos electorales, a través de Lineamientos que tienen las características siguientes:

- Establecen mecanismos para prevenir, investigar y, en su caso, corregir las conductas que vulneren los principios y fines que rigen a las contiendas electorales.
- Regulan la difusión de cualquier propaganda, mensaje o expresión de promoción realizada en cualquier medio de difusión, fuera de los plazos electorales establecidos.
- Establecen medios de control para prevenir el uso de programas sociales en la influencia del electorado, a partir de la

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

normatividad aplicable en materia de transparencia, presupuesto y responsabilidad de los servidores públicos.

Por lo tanto, no comparto la propuesta de que la supuesta *infracción* de los principios de reserva y subordinación jerárquica en la regulación de la propaganda gubernamental e informe de labores, impacte en la totalidad del acuerdo y sobre temas distintos a los que se tildan de ilegales.

En mi concepto, no son exactas las expresiones del proyecto en la que se afirma que “la ley le confiere una facultad reglamentaria al INE, pero la Constitución no le atribuye expresamente al Instituto una facultad de producción normativa”, pues, por una parte, algunos lineamientos no son propiamente reglamentarios en todos sus aspectos y si algunos contenidos de los lineamientos implican una ampliación de las restricciones previstas en la legislación o en la constitución, una restricción a los derechos fundamentales, o un “nuevo tipo administrativo” debería analizarse en su especificidad y no revocarse en su totalidad el instrumento, pues de manera dogmática se afirma que se establecen “directrices que constituyen en realidad nuevos tipos administrativos sancionatorios” sin precisar cuáles.

En la sentencia se afirma que el marco Constitucional y legal no otorga al INE la posibilidad de ejercer una actividad reglamentaria cooperadora o complementaria de la ley, y se afirma que no se está en el supuesto de normas sancionadoras en blanco cuyo contenido concreto debe encontrarse en alguna disposición reglamentaria por remisión expresa de la ley.

Tales afirmaciones, en mi concepto, no están plenamente justificadas ni se corresponden con la actuación histórica que ha desarrollado el INE y que ha confirmado en diferentes asuntos este Tribunal Electoral, tal como ya se precisó e incluso se advierte en el propio acto impugnado cuando refiere diferentes antecedentes de acuerdos relacionados con la garantía del principio de imparcialidad.



En todo caso, se insiste, en el supuesto de que asistiera razón a la propuesta mayoritaria, lo conducente sería realizar el contraste de cada una de las normas reglamentarias para determinar cuáles, en su caso, están afectadas por la inobservancia de los principios citados y cuáles no, atendiendo a la legislación respectiva.

Es decir, la posición mayoritaria no contiene un análisis de los límites del ejercicio reglamentario consistente en verificar, no solamente con una correspondencia textual, sino revisar si los Lineamientos constituyen, por ejemplo: a) el desarrollo de hipótesis y supuestos normativos de aplicación; b) directrices para el cumplimiento o para hacer efectivo un principio constitucional; o c) criterios de aplicación derivados de una interpretación plausible legal o constitucional.

Además, contrario a lo señalado en la decisión mayoritaria, considero que, a través del ejercicio reglamentario, la autoridad administrativa válidamente puede reproducir el contenido de la Ley.

En el análisis del contenido de los Lineamientos se omite verificar los alcances reglamentarios del acuerdo con los principios e hipótesis normativas de la propia ley y de la Constitución bajo una interpretación sistemática, limitándose a exponer solo un ejemplo en el que la autoridad responsable incorporó una afirmación de violación a la normatividad electoral<sup>71</sup>, considerando que el resto de los criterios en los que se otorga valor indiciario a ciertas conductas establecen tipos administrativos sancionadores.

En mi opinión, el análisis pormenorizado de cada uno de los Lineamientos revelaría que, en todo caso, los argumentos que sustentan la decisión mayoritaria no son aplicables respecto de cada una de dichas disposiciones.

---

<sup>71</sup> Respecto de "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 mediano o inmediato condicionado a un determinado resultado electoral". Acuerdo impugnado pág. 47.

## **SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

Para mayor claridad, a continuación, se hace referencia a algunos de los Lineamientos, a los argumentos que en algunos casos da la determinación de la mayoría, así como a las razones por las que estimo que *no todo el contenido de la resolución impugnada viola los límites del ejercicio reglamentario.*

### **4.1. Programas sociales**

Respecto de los lineamientos en torno al uso de programas sociales durante los procesos electorales, del análisis del Acuerdo impugnado se advierte que las reglas que estableció el INE son las siguientes:

- Se considera que la ejecución y reparto de los bienes, servicios y recursos relativos a programas sociales o de cualquier otro mecanismo 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.
- 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.
- 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.



- Para el caso de las entidades federativas, no podrán operarse programas no contemplados ni crearse nuevos una vez aprobado el respectivo presupuesto de egresos.
- 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 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.
- Se considerará que la implementación de programas sociales que no sean informados a la autoridad electoral en los plazos señalados 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.
- 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 establecido 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.
- En los procesos electorales, desde el inicio de las precampañas, los beneficios de los programas sociales no pueden ser

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

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.*

- Se solicita la colaboración y apoyo de quienes fungen como titulares de los Poderes Ejecutivos federal y locales, así como a los legisladores y los demás servidores públicos de la federación y los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, respectivamente, a fin de que realice las acciones necesarias para que la ejecución de los programas sociales o de cualquier otro mecanismo implementado para tal fin bajo su responsabilidad, se ajusten al objeto y reglas de operación establecidas, evitando su utilización con fines electorales distintos al desarrollo social, en el marco de los procesos electorales correspondientes para evitar en todo momento, su vinculación con algún partido político, coalición o candidatura en particular.

Como puede advertirse, algunas de las reglas que han sido transcritas *no entrañan un ejercicio excesivo de la facultad reglamentaria del INE ya que son el resultado de la reiteración de las disposiciones legales, o bien, únicamente reproducen criterios interpretativos de la Ley Electoral que esta Sala Superior sostiene, tal y como se verá a continuación:*

### **A) Publicación de reglas de operación de programas sociales**

*Por ejemplo, el lineamiento referente al deber de los distintos órganos de gobierno de publicar las reglas de operación de los programas sociales*



es una obligación que se establece en el artículo 26 de la Ley General de Desarrollo Social que señala que el Gobierno Federal deberá elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de los programas de desarrollo social incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la metodología, normatividad, calendarización y las asignaciones correspondientes a las entidades federativas.

Por su parte, las legislaciones locales reproducen la obligación de publicar las reglas de operación de los programas sociales a nivel estatal en las leyes de desarrollo social de cada entidad federativa. Por otra parte, la obligación de publicar la información relativa a los programas sociales también se encuentra contenida en el artículo 70, fracción XV de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que ordena la publicación de toda aquella información sobre los programas sociales, tanto de los sujetos a reglas de operación establecidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos como otros programas, acciones y proyectos desarrollados por las entidades gubernamentales y que implican la erogación y/o uso de recursos y bienes públicos.

En consecuencia, no sólo la publicidad de las reglas de operación, sino también de la información relativa a todo recurso público que se ejerza para la ejecución de los programas sociales o de cualquier otro mecanismo implementado para ese fin, actualmente está sujeta a las reglas de transparencia y rendición de cuentas.

En ese sentido, respecto de la exigencia de publicar las reglas de operación de los programas sociales es evidente que el INE no establece por vía de los lineamientos ninguna obligación adicional que pudiera exceder el ejercicio de la facultad reglamentaria, sino que únicamente reitera las obligaciones legales de los distintos órdenes de gobierno de publicitar y transparentar toda la información relativa al uso de programas sociales.

## **SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

En consecuencia, es claro que no existe la imposición de ningún deber ni la restricción de ningún derecho con la emisión de este lineamiento, ahora bien, en lo referente al señalamiento de que existiría un indicio de que los programas sociales son usados con fines electorales cuando no se cumpla con la obligación de publicar las reglas de operación, en mi concepto, constituye una interpretación legal del INE de los alcances que podría tener la no observancia de las disposiciones legales en materia de publicidad de programas sociales.

Interpretación que, en principio, se encuentra ajustada a los límites de la facultad reglamentaria del INE, por tratarse precisamente de un ejercicio de interpretación de las leyes que rigen la materia electoral, y que, en todo caso, podría ser objeto de estudio de validez por parte de esta Sala Superior ante agravios concretos tendientes a demostrar lo incorrecto de la interpretación.

### **B) Prohibición de no entregar programas sociales en actos masivos**

Respecto de este Lineamiento se considera que el INE únicamente retoma en su acuerdo la interpretación teleológica, sistemática y funcional que realizó esta Sala Superior respecto 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, consistente en que atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal



manera, que no generen un impacto negativo o se pongan en riesgo los referidos principios<sup>72</sup>.

Así las cosas, en un primer momento, el lineamiento del INE no hace otra cosa que reproducir el criterio que emitió esta Sala Superior sin que se desprenda un exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria pues como se ha dicho, esta facultad admite la emisión de interpretaciones plausibles por parte de la autoridad administrativa y su validez dependerá del análisis de constitucionalidad y legalidad que con posterioridad realice esta autoridad jurisdiccional.

Ahora bien, en el caso concreto del lineamiento en estudio se advierte que el INE realizó una variación al criterio interpretativo que emitió esta Sala Superior ya que consideró que debía extenderse la protección a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad por lo que estimó que dicha restricción debe operar desde la precampaña.

En ese orden de ideas, la referida extensión interpretativa, en todo caso, debería ser objeto de análisis ya sea en el caso que nos ocupa o posteriormente en casos concretos, para efecto de justificar si tal variación excede o no el ejercicio reglamentario; circunstancia que no se aborda en la decisión de la mayoría.

#### **4.2. Propaganda gubernamental**

El acto reclamado también reglamenta lo relativo a la propaganda gubernamental, en concreto, lo relativo a:

- Límites temporales y materiales a dicha propaganda y excepciones a tales limitaciones.

---

<sup>72</sup> Tesis LXXXVIII/2016 de la Sala Superior del TEPJF, cuyo rubro y texto es el siguiente: PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

- Prohibición a los funcionarios públicos de utilizar recursos para promoverse de forma personalizada.
- Obligación de no suspender los deberes de transparencia, la publicación de oficio de la información pública y el acceso a la información, siempre que ello no implique inobservar las prohibiciones en materia de propaganda gubernamental en el periodo de campaña electoral.

Para justificar la emisión de un criterio interpretativo *general*, el INE hace alusión a las disposiciones legales que reglamenta, efectuando una interpretación de los artículos 41, Base III, apartados C y D; y 134 de la Constitución Federal, en relación con los numerales 209, párrafo 1, y 242, párrafo 5, así como en el 449, párrafo 1, incisos b) a e), en relación con el diverso 470, todos de la LEGIPE. Estas últimas constituyen las normas de cobertura legal que el INE reglamenta.

Por lo que hace a las entidades federativas, el INE hace referencia a las disposiciones de las leyes locales con un contenido similar al de la LEGIPE; incluso esta autoridad observa que algunas legislaciones reproducen íntegramente el contenido del artículo 134 constitucional.

### **A) Límites temporales a la propaganda gubernamental**

El acuerdo impugnado prohíbe la difusión de la propaganda gubernamental —salvo la relativa a campañas informativas en materia de educación, salud o protección civil— en el periodo que comprende entre la fecha de **inicio del proceso** electoral y la de conclusión de **la jornada comicial**.

En cuanto a esta disposición, podría considerarse que excede la facultad reglamentaria del INE pues podría diferir de lo previsto por el artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución y de las disposiciones análogas en el ámbito local, que establecen que el periodo



prohibido para difundir propaganda gubernamental abarca **desde el inicio de las campañas electorales** hasta el día de la jornada electoral.

No obstante, hay que subrayar que si bien el proyecto señala que el INE está imposibilitado, en términos absolutos, para reglamentar alguna cuestión en materia de propaganda gubernamental, de todas formas analiza esta disposición relacionada con los límites temporales en esa materia.

En concepto de quien suscribe este voto, este análisis refuerza la idea referente a que hace falta un análisis pormenorizado de cada una de las normas para determinar si existe exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria, tal como ocurre con la regla particular en estudio.

Fuera de esta regla, todas las demás relacionadas con propaganda gubernamental pormenorizan aspectos de la ley vigente por lo que se consideran desarrolladas dentro del margen permitido a la facultad reglamentaria, observando el principio de jerarquía normativa tal como enseguida se expone.

#### **B) Excepciones a la prohibición de difundir propaganda electoral en el periodo de campaña electoral**

El acuerdo impugnado señala que la prohibición relativa a difundir propaganda gubernamental en el periodo de campaña **no es aplicable** a los promocionales de información de las autoridades electorales, así como a la información que se difunda en medios de comunicación relativa a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Tal regla también constituye un ejercicio válido de la facultad reglamentaria al tratarse de una reproducción del artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución, y de las reglas análogas en los ordenamientos locales.

**C) Límites materiales a la propaganda gubernamental**

El acuerdo impugnado establece que el contenido de la propaganda gubernamental que se difunda en el periodo de campaña deberá:

- 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 locales o federales o de alguna administración específica.
- 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.
- 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 que estuvieran relacionadas con la gestión de algún gobierno o administración federal o local en particular.

Se estima que tales reglas constituyen la **interpretación** que el INE realiza de los artículos 41, base III, apartado C, segundo párrafo<sup>73</sup>, y 134<sup>74</sup> de la Constitución, en relación con los numerales 209, párrafo 1, y

---

<sup>73</sup> Artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución Federal, cuyo contenido es el siguiente: "Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia".

<sup>74</sup> Artículo 134. [...] Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

(Adicionado mediante el decreto publicado el 13 de noviembre de 2007.)



242, párrafo 5, así como en el 449, párrafo 1, incisos b) a e), en relación con el diverso 470, todos de la LEGIPE así como sus análogos en los ordenamientos electorales de las entidades federativas, junto con la jurisprudencia 12/2015, de la Sala Superior, de rubro: "PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA"<sup>75</sup>.

En efecto, de los citados preceptos constitucionales, legales y del criterio jurisprudencial en mención se extraen los elementos siguientes:

- La propaganda gubernamental a que alude el artículo 134 constitucional deberá "tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social"<sup>76</sup>.
- Que en todo tiempo está prohibido que la propaganda gubernamental incluya "nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público"<sup>77</sup>.
- De conformidad con la jurisprudencia 12/2015 para identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato previsto en artículo 134 constitucional debe atenderse, entre otros, a los elementos siguientes: a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva

---

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

<sup>75</sup> Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.

<sup>76</sup> Artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal.

<sup>777</sup> Ídem.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.

Tales aspectos hacen suponer que la propaganda gubernamental que se difunda en periodo de campaña tampoco podrá incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral o tener el propósito de convencer a la población de la pertinencia de una administración en particular.

En ese orden de ideas se observa que las disposiciones que se analizan no exceden la facultad reglamentaria del INE pues se limitan a pormenorizar contenidos que tienen base constitucional y legal, estableciendo reglas que facilitan el cumplimiento de los deberes que se desprenden de los citados ordenamientos.

Asimismo, algunos de dichos elementos se obtienen directamente de la jurisprudencia en cuestión. Esto refuerza la idea que no van más allá de la legislación que se reglamenta, pues no podría entenderse que los elementos que se incorporan en la jurisprudencia —y que se retoman en el acuerdo impugnado— constituyen un acto materialmente legislativo, sino que suponen una interpretación que, en el caso, se retoma en una disposición administrativa.

Si bien se observa que el INE también plasma ideas que no están literalmente en la ley, se observa que derivan de una **interpretación posible** de las disposiciones respectivas, por lo que se entiende que dicho ejercicio es una manifestación válida de la facultad reglamentaria.

### **D) Reglas relativas a la prohibición de promoción de un gobierno, sus logros o gestión**

El acuerdo impugnado también fija la regla siguiente:

**"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.

Como se observa, el acuerdo impugnado señala una serie de conductas relacionadas con la promoción de un gobierno o sus logros que serían susceptibles de afectar la equidad en la contienda o el libre ejercicio del derecho de sufragio.

Al respecto, se considera que la previsión de tales conductas no excede la facultad reglamentaria del INE precisamente pues se trata de elementos que son acordes a las prohibiciones constitucionales y legales en la materia, sin que se prevea alguna prohibición no contenida en las disposiciones aplicables. En ese sentido se considera que implican una interpretación posible de la ley y, en consecuencia, normas generadas a partir de un ejercicio válido de la facultad reglamentaria.

Esto incluye la previsión relativa a la prohibición referente a que los gobiernos no puedan publicitarse a través de llamados de naturaleza "velada, implícita" si excede la facultad de reglamentación del INE.

En efecto, la legislación no prevé cómo deben ser los llamados de promoción de un gobierno para que se estimen prohibidos, la interpretación propuesta es una de las tantas posibles, con independencia de que esta Sala no está validando su regularidad constitucional o legal, sino simplemente que constituye una manifestación válida de la facultad reglamentaria al constituir una interpretación posible de la ley.

No se advierte que la expresión "podría" implique el establecimiento de una regla prohibitiva absoluta, sino por el contrario la posibilidad que en un caso concreto deberá valorarse por las autoridades competentes.

**E) Obligación de no suspender el cumplimiento de los deberes de transparencia y acceso a la información**

Finalmente, el acuerdo impugnado establece que, 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 la normatividad ni los principios que rigen a los procesos electorales.*

Se considera que tal previsión no excede la facultad reglamentaria del INE pues la citada directiva busca que las prohibiciones constitucionales y legales en cuestión no obstaculicen de forma injustificada las obligaciones en materia de transparencia gubernamental y publicación de oficio de la información en poder de las autoridades. En esa medida, también supone una directiva que pormenoriza el alcance de las normas que se reglamentan constituyendo una interpretación posible de dichas normas.

**4.3 Informes de labores**

Este Tribunal ha sostenido que el artículo 134 de la Constitución Federal establece una orientación general para que todos los servidores públicos de la Federación, los estados y los municipios, así como de la Ciudad de México y sus delegaciones que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral. Esta obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados tiene una finalidad sustancial, atinente a que no haya una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia que exista entre los partidos políticos<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Véase la sentencia SUP-REP-3/2015 y acumulados.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

Respecto al **Informe de labores**, el artículo 242, párrafo 5, de la LEGIPE, establece que para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. Asimismo, la norma legal invocada dispone que en ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puntualizó que **ni siquiera con motivo del informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, ni con motivo de los mensajes para darlos a conocer, puede exceptuarse la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos**<sup>79</sup>.

De esa suerte, los funcionarios públicos tienen sólo la posibilidad de publicitar algún acto de rendición de informes bajo las siguientes condiciones:

- Una semana antes de su presentación y cinco días después de esa fecha;
- Por una sola vez al año;
- En medios de comunicación de cobertura estatal;
- Sin fines electorales; y,

---

<sup>79</sup> Acción de Inconstitucionalidad 22/2004 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, fojas 43 y 44, en cuyo texto se cita las diversa Acción de Inconstitucionalidad 76/2008 y sus acumuladas 77/2008 y 78/2008, en los siguientes términos: "...Ahora, el tercer párrafo del artículo 5° Bis reclamado contiene una norma que debe interpretarse en conexión con los dos primeros párrafos del mismo artículo, esto es, articulada en relación con las mismas prohibiciones que aquéllos establecen, en tanto que se trata de una reiteración de las mismas limitaciones que en forma absoluta establece la Constitución para todo tipo de propaganda gubernamental....".

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

- Dentro del periodo de campaña electoral nunca se emitirán ni difundirán mensajes, ni se llevará a cabo la realización del propio informe de labores.

Sobre este tema, esta Sala Superior también ha sostenido el criterio de que de conformidad con el artículo 242, párrafo 5, de la LEGIPE, la difusión de los informes de los servidores públicos debe sujetarse a los siguientes requisitos:

- Debe ser un **auténtico, genuino y veraz informe de labores**, lo cual implica que se refiera a las acciones y actividades concretas que el servidor público realizó en el ejercicio de su función pública del periodo del que se rinden cuentas a la sociedad, de acuerdo con las atribuciones conferidas normativamente.
- Se debe realizar **una sola vez en el año calendario** y después de concluido el periodo referente a aquél en que se ha de rendir el informe de labores, atendiendo a una inmediatez razonable en cuanto al plazo permitido para su difusión.

Lo anterior, con independencia de que las actividades desplegadas por los servidores públicos eventualmente se dividen en periodos, o la circunstancia de que sean diversos los servidores públicos que integran un órgano colegiado, por lo que, en su caso, **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.**

En ese sentido, esta Sala ha sostenido<sup>80</sup> que para hacer efectiva la protección de las normas constitucionales de la materia, se debe considerar lo siguiente:

---

<sup>80</sup> Véase SUP-REP-82/2017.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

- El informe debe tener verificativo dentro de una temporalidad que guarde una **inmediatez razonable con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa**, por lo que, de ningún modo, su rendición puede ser en cualquier tiempo, ni postergarse a un lapso indeterminado o remoto a la conclusión del año calendario que se informa.
- Tenga una **cobertura regional limitada al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público**; esto es, respecto al lugar correspondiente a su función y actividades desplegadas con base en las atribuciones que constitucional y/o legalmente tiene conferidas, de manera que las acciones atinentes a la gestión pública que se despliegan en ejercicio del desempeño gubernamental del funcionario verdaderamente impacten en el ámbito territorial que abarca la difusión de la propaganda atinente a la rendición de cuentas.
- La difusión en medios de comunicación **debe sujetarse a la temporalidad y contenido previsto en la ley**.

Asimismo, debe tenerse presente que en los informes de gestión de órganos colegiados como la Cámara de Diputados o Senadores, aun cuando pueda resultar aceptable que entre otras cuestiones se incluya el logo institucional de cualquiera de dichas cámaras, con la intención de evitar que se genere una práctica ilegal, también es indispensable **que dicho elemento no ocupe un lugar central en el contexto del mensaje**, y menos aún, **se le conceda un sitio primordial al emblema del partido político** al que pertenece la Fracción Parlamentaria que integra el servidor público en ese acto de rendición de cuentas, porque si bien se trata de un elemento que identifica al legislador o al grupo parlamentario al que pertenece, en realidad, el informe persigue otros

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

finés que deben ceñirse exclusivamente a temas informativos y de interés para la sociedad nacional<sup>81</sup>.

Los lineamientos impugnados en este asunto, por lo que ve a los informes de labores que rindan los servidores públicos *durante el desarrollo del Proceso Electoral*, sostienen que deberán cumplir con los siguientes parámetros:

I. En ningún caso podrán tener verificativo durante las precampañas, intercampañas, campañas electorales, veda electoral, e inclusive, el día de la Jornada Electoral.

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*.

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.

IV. Debe ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores.

V. Debe tener verificativo dentro de una temporalidad que guarde una inmediatez razonable con la conclusión del periodo *anual sobre el que se informa*.

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.

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

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

---

<sup>81</sup> En similares términos se pronunció esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación número de expediente SUP-RAP-68/2012.



efectuar propaganda personalizada que pueda influir en la sana competencia entre las fuerzas y actores políticos.

Como puede apreciarse, los lineamientos que se analizan, resultan compatibles con el orden constitucional y las leyes electorales, considerando también los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y esta Sala Superior al interpretar los artículos 134 de la Constitución Federal y el diverso 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto a la difusión de informes y su publicidad durante el desarrollo de un proceso electoral.

Es decir, no implican una innovación en todos sus aspectos, pues en algunos de ellos solo son aplicativos o interpretativos de ciertas normas o principios reconocidos legal y constitucionalmente, y que, a su vez, ya han sido adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y esta Sala Superior.

Por tanto, este tipo de lineamientos de la autoridad electoral también pueden considerarse como actos administrativos y no propiamente reglamentarios, de forma tal que incluso su revocación no supone que los sujetos regulados puedan realizar conductas que puedan vulnerar el principio de equidad. En varios supuestos, los Lineamientos pueden contribuir a la previsibilidad y a la certeza de las consecuencias jurídicas que puede tener determinada conducta.

Lo anterior, con la finalidad de armonizar la obligación que tanto la constitución como la ley imponen el deber de las autoridades electorales de velar por el respeto del principio de equidad en la contienda y el deber de prevenir, respetar y garantizar los derechos político electorales entre ellos el de participar en condiciones de igualdad y la libertad del sufragio.

Por ello, las determinaciones de la autoridad electoral que tengan por objeto hacer previsible las consecuencias de determinadas conductas consideradas como ilícitas (como los actos anticipados de precampaña y campaña, por ejemplo) o contribuir a la certeza de los sujetos obligados

## **SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

en las consecuencias de sus conductas (como podría ser definir con más precisión cuándo un informe de labores de un servidor público puede considerarse que tiene fines electorales y por tanto estaría prohibido) sólo tienden a brindar certeza jurídica a los actores políticos y a la propia ciudadanía, sobre el desempeño de las funciones de quienes los representan en algún cargo público, sin dejar de respetar la exigencia normativa de no contradicción legal sino que, en todo caso, respetan a cabalidad el principio de supremacía jerárquica de la ley.

Ahora bien, es posible que los Lineamientos excedan el límite material en tanto que impongan restricciones injustificadas o desproporcionales y en tales supuestos, lo procedente sería modificar o revocar la parte respectiva, sin embargo, en el presente caso ello no acontece porque del análisis de los lineamientos que se cuestionan y los diversos criterios del máximo tribunal del país y esta Sala, se advierte que la facultad reglamentaria está subordinada a los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral y a la afectación de derechos fundamentales de la ciudadanía.

Tales análisis no se realizan en la sentencia y estimo que debieron realizarse.

### **IV. Perspectiva práctica**

En mi concepto, el acuerdo debe analizarse también desde una perspectiva práctica, esto es, si con el mismo se abona a la congruencia del modelo normativo, se da mayor certeza a las autoridades y a los sujetos regulados y si contribuye a un control más efectivo respecto a posibles conductas ilícitas.

Desde esta perspectiva, la adopción del acuerdo resulta congruente con las funciones del INE, así como de los organismos públicos locales; contribuye a la certeza en la medida en que explicita criterios que dan previsibilidad a las autoridades y a los sujetos regulados, al precisar las



condiciones de aplicación de ciertos principios y los alcances de determinadas conductas a la luz de la normativa vigente.

Ello contribuye a la prevención de violaciones a los principios rectores de la materia electoral, en particular de la equidad en la contienda y de la libertad del sufragio. Finalmente, la aplicación del acuerdo a un caso concreto puede ser materia de impugnación por los posibles afectados de una decisión, con lo cual se salvaguarda el derecho a la defensa oportuna.

### 1. Regulación vs. Restricción de derechos fundamentales

En la sentencia se considera que los Lineamientos restringen derechos fundamentales como son la libertad de expresión y el derecho a la información en el acto impugnado, al ampliar restricciones establecidas por el legislador respecto de la propaganda gubernamental e informe de labores desde el inicio del proceso electoral y precampañas

El acuerdo impugnado, por sí mismo, no implica una restricción indebida a los derechos humanos como a la libertad de expresión o al derecho de acceso a la información ni una delimitación injustificada del núcleo esencial de algún derecho fundamental, como lo sostiene la posición mayoritaria.

En mi concepto, el INE puede válidamente incidir en el contenido de algunos derechos humanos al regular la materia de su competencia, como lo podría ser la libertad de expresión<sup>82</sup>. Ello toda vez que para

---

<sup>82</sup> La libertad de expresión se constituye así, en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado. El derecho de libertad de expresión está contenido en el orden constitucional en los siguientes preceptos:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:** Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

garantizar el principio/valor de la equidad en la contienda electoral se deben también salvaguardar otros derechos y supervisar el cumplimiento de ciertos deberes correlativos, lo que permite a las autoridades electorales ejercer sus atribuciones y cumplir con sus obligaciones, dando certeza y previsibilidad a los sujetos regulados y autoridades.

En efecto, si bien los derechos humanos o fundamentales sólo pueden ser restringidos constitucionalmente y, en todo caso, a través de una ley en sentido formal y material<sup>83</sup>, **ello no impide que las autoridades**

---

será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

[...]

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:** Artículo 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

[...]

**Convención Americana de Derechos Humanos:** Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

[...]

<sup>83</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido al interpretar la expresión leyes en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos lo siguiente:

“La expresión “leyes”, en el marco de la protección a los derechos humanos, carecería de sentido si con ella no se aludiera a la idea de que la sola determinación del poder público no basta para restringir tales derechos. Lo contrario equivaldría a reconocer una virtualidad absoluta a los poderes de los gobernantes frente a los gobernados. En



administrativas o los organismos públicos autónomos puedan regularlos, desarrollarlos o garantizarlos, sin exceder el ámbito de su competencia y los límites establecidos por la Constitución Federal, por el legislador federal o local y, por supuesto, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los precedentes vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>84</sup>.

En primer lugar, hay que distinguir entre “**restricciones**” al ejercicio de los derechos humanos y “**regulaciones**” del ejercicio de éstos.

El Poder Reformador de la Constitución, al adoptar el término “**normas relativas a los derechos humanos**” en el segundo párrafo del artículo 1º constitucional<sup>85</sup>, se refirió a toda aquella norma que, independientemente de su fuente de creación, incida en o intervenga el ámbito de protección de un derecho humano.

En este sentido, las “normas relativas a los derechos humanos” pueden constituir “regulaciones”, concretando el ejercicio de un derecho humano

---

cambio, el vocablo leyes cobra todo su sentido lógico e histórico si se le considera como una exigencia de la necesaria limitación a la interferencia del poder público en la esfera de los derechos y libertades de la persona humana. La Corte concluye que la expresión leyes, utilizada por el artículo 30, no puede tener otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado”. Véase Corte IDH. La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párrafo 27.

<sup>84</sup> Véase la tesis 1ª. CCCXLIV/2015 (10ª). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página 986, de rubro y texto siguientes: **PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA NACIONAL O INTERNACIONAL**. Las autoridades judiciales deben aplicar el parámetro de regularidad constitucional -incluidos, por supuesto, los estándares sobre derechos humanos-, lo cual, claramente, no se limita al texto de la norma -nacional o internacional- sino que se extiende a la interpretación que hagan los órganos autorizados -tribunales constitucionales y organismos internacionales según corresponda-. Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que “los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana”. En similar sentido, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia estableció, en la Contradicción de Tesis 21/2011, que “el control de convencionalidad es un control de constitucionalidad desde el punto de vista sustantivo, dada la interpretación material que se hace del artículo 1o. constitucional”.

<sup>85</sup> Artículo 1º.- [...] Las **normas relativas a los derechos humanos** se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. [...].

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

en diversos supuestos, o incluso ampliando su ámbito de protección, o “restricciones” *prima facie* que acotan el ámbito de protección del derecho humano en cuestión.

En principio, las **restricciones al ejercicio** de los derechos humanos sólo pueden estar contenidas en el orden constitucional<sup>86</sup>. Sin embargo, también pueden estar contenidas en la ley, siempre y cuando la propia Constitución Federal, a través de una “**cláusula de reserva**”<sup>87</sup>, habilite al legislador a restringirlos. Una vez emitida la norma restrictiva por el legislador ordinario, su validez estará condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos a efecto de que se considere conforme con el orden constitucional.

Por ejemplo, si se alega la inconstitucionalidad de una “norma relativa a un derecho humano” de rango legal que intervenga o incida en el contenido de un derecho humano, el Poder Judicial de la Federación está obligado a seguir diversos “cánones” o pasos metodológicos para determinar su regularidad constitucional.

---

<sup>86</sup> Artículo 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, **salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece**. [...].

<sup>87</sup> Las “cláusulas de reserva” constituyen normas que facultan e incluso ordenan al legislador ordinario a restringir indirectamente un derecho humano, ya sea facultando y/o ordenando al legislador simplemente restringir o regular dicho derecho humano o, adicionalmente, estableciendo condiciones o pautas al legislador para su limitación o restricción. Véase El término “cláusula de reserva” fue utilizado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el **amparo directo en revisión 2131/2013** por unanimidad de cinco votos, entendiéndose por ésta “toda norma contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que faculta (y en éste caso obliga) al legislador ordinario, federal o estatal, para regular una materia determinada o para limitar indirectamente un derecho constitucional o humano”. En dicho caso la Primera Sala reconoció que el segundo párrafo del artículo 113 constitucional contenía una cláusula de reserva. Robert Alexy señala que “...especial importancia tiene la distinción entre normas de competencia que fundamentan la competencia del Estado para dictar normas, por una parte, y las normas de mandato o prohibición dirigidas a los ciudadanos, por otra. Las normas de competencia más importantes para la teoría de las restricciones son establecidas por las reservas de ley de derecho fundamental. Por medio de ellas, el legislador queda autorizado para imponer restricciones a los derechos fundamentales. A la competencia del legislador es correlativa la sujeción del titular del derecho fundamental...”. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, página 244.



En primer lugar, deberá interpretarla conforme a la Constitución Federal y los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, intentando armonizar coherentemente su contenido con el de la ley para determinar su validez. En caso de que ese primer intento de armonización no sea posible, deberá aplicar el principio *pro persona*, prefiriendo aquella interpretación que favorezca más a la persona, es decir, la que menos restrinja el ámbito de protección del derecho humano del que es titular<sup>88</sup>.

Sin embargo, si ello no es posible por tratarse de un caso difícil (por ejemplo, cuando la “norma relativa a un derecho humano” tiene la finalidad de garantizar otro derecho humano, pensemos en el derecho a la libertad de expresión vs. el derecho al honor o el derecho a la vida privada o en la libertad de expresión vs. el principio constitucional de equidad en la contienda electoral), deberá aplicarse el principio de proporcionalidad y determinarse la proporcionalidad de la medida legislativa, incluso, a través de una ponderación.

Ahora bien, la **regulación o desarrollo** del ejercicio de los derechos humanos, en principio, corresponde al legislador ordinario. Sin embargo, a su vez, éste puede corresponder a organismos públicos autónomos o, incluso, a las autoridades administrativas, siempre que hayan sido habilitados directamente por la Constitución Federal o por el propio legislador para ello.

Como lo sostiene Luis María Díez-Picazo, “hay que tener presente, en todo caso, que las reservas de ley en materia de derechos fundamentales impiden que el reglamento pueda incidir primariamente sobre ellos; pero

---

<sup>88</sup> Véase jurisprudencia 1ª./J. 37/2017 (10ª.). Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 42, mayo de 2017, Tomo I, página 239, de rubro “INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO *PRO PERSONA*”.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

no excluyen necesariamente la posibilidad de reglamentos ejecutivos o de desarrollo de la ley<sup>89</sup>.

Por su parte, como sostiene Aharon Barak, si una ley delega en una autoridad administrativa la facultad para limitar un derecho constitucional sin determinar los parámetros preliminares relacionados con el contenido de dicha limitación, la misma sería inválida. Sin embargo, si la ley los determina, no habría objeción jurídica que los parámetros secundarios fueran determinados a través de reglamentos o a través del ejercicio de otras facultades ejecutivas o administrativas<sup>90</sup>.

En el caso de los organismos públicos autónomos, la cláusula de reserva que los habilita a regular o desarrollar una determinada materia se encuentra en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sucede con el INE.

En ejercicio de esa facultad los organismos públicos autónomos emiten disposiciones de carácter general que podrían **incidir en algún derecho fundamental o humano** (*incidental limitations*)<sup>91</sup>.

Eso sucede cuando la propia Constitución Federal delega al legislador la facultad de delimitar las atribuciones del Instituto Nacional Electoral y el legislador ordinario **faculta expresamente** a su Consejo General para **aprobar y expedir reglamentos, lineamientos y acuerdos**<sup>92</sup>, por

---

<sup>89</sup> Díez-Picazo Giménez, Luis María, *Sistema de Derechos Fundamentales*, 4ª ed., Civitas, Pamplona, 2013, página 100.

<sup>90</sup> Véase Barak, Aharon, *Proportionality. Constitutional rights and their limitations*, Cambridge University Press, New York, 2012, páginas 112-113. El texto dice lo siguiente: "The conclusion is that a statute which delegates to an administrative agency (or another executive body) the authority to limit a constitutional right without determining the primary arrangements relating to the content of said limitation is invalid. The nature of the limited right, its place in the hierarchy of rights, and the scope of limitation are all of no consequence to this conclusion. Conversely, when the statute does determine the primary arrangements of the limitation, there is no legal objection to the secondary arrangements being determined either by regulations or through the exercise of other executive (or administrative) authority".

<sup>91</sup> Aharon Barak reconoce este tipo de limitaciones o restricciones incidentales: "Incidental limitations occur whenever a statutory provision which according to its proper interpretation deals with one issue has an "incidental" effect of limiting a separate constitutional right, beyond its scope". Véase Barak, Aharon, *op. cit.* páginas 105 y 106.

<sup>92</sup> La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 44, numeral 1, inciso gg), establece que el Consejo General tiene las siguientes



ejemplo, en materia fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos o en materia de derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos a que hace referencia el artículo 41, fracción V, apartado B, de la Constitución Federal. Al regular esas materias, de conformidad con los principios constitucionales de equidad y certeza, el INE podría incidir en derechos como la libertad de expresión o el derecho de acceso a la información, sin que ello necesariamente implique que dicha regulación sea inconstitucional.

Conforme a los artículos antes señalados, la Constitución Federal y, posteriormente, el legislador ordinario habilitó al INE a regular la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, así como sus derechos y prerrogativas. Ello supone que el legislador ordinario partió de la premisa de la colaboración reglamentaria a efecto de que ese organismo público autónomo, máxima autoridad en la materia, desarrollara ciertos contenidos normativos dentro de los límites de sus facultades y en consecución de las finalidades legítimas o valores que debe siempre perseguir como lo son la certeza y la equidad en la contienda.

Como sostiene Alejandro Nieto, al referirse a lo decidido por el Tribunal Constitucional español en su sentencia STC 83/1984:

- a) La reserva legal no implica la exclusión de la colaboración reglamentaria.
- b) Esta colaboración se articula en las remisiones normativas (también llamadas habilitaciones) que puede hacer la ley: “el principio no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias”.
- c) Pero tales remisiones no son libres sino que están condicionadas: “esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un cumplimiento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o **para optimizar el cumplimiento de las**

---

atribuciones: 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.

**finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley”.**

- d) Si estos límites no se respetan, se produce lo que el Tribunal denomina “deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad [...] transfiriéndola al titular de la potestad reglamentaria sin fijar ni siquiera cuáles son los fines y objetivos que la reglamentación ha de perseguir”. Lo que es inadmisibile porque así “se hace posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador”<sup>93</sup>.

En el presente caso, como se señaló, es claro que el INE fue habilitado para regular las diversas materias a las que se refieren los Lineamientos, siempre y cuando lo haga a efecto de optimizar el cumplimiento de las finalidades constitucionales y legales que le han sido encomendadas.

Por otra parte, la propia Constitución Federal habilita directamente a los organismos públicos autónomos a desarrollar mecanismos a efecto de **garantizar efectivamente algún derecho humano o fundamental**.

En particular, respecto a la obligación de garantía o desarrollo efectivo de los derechos fundamentales, es claro que la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011 incorporó normas con rango constitucional que obligan a todas las autoridades o poderes públicos, en el ámbito de su competencia, a garantizar los derechos humanos<sup>94</sup>.

Esta obligación de garantía efectiva comprende distintas clases de deberes más específicos como el de prevención diligente o el de reparación integral, lo que significa muchas veces que autoridades diversas al legislador estén obligadas a emitir disposiciones con cierto

---

<sup>93</sup> Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 2005, páginas 268 y 269.

<sup>94</sup> Artículo 1º.- [...] Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. [...].



grado de concreción a efecto de dar certeza a los sujetos obligados respecto al alcance de sus derechos o prerrogativas.

Un ejemplo que demuestra cómo sí es posible que organismos o poderes distintos al legislador ordinario garanticen, al ejercer su competencia, derechos humanos, incluso, ampliando su umbral de protección, lo encontramos en la **controversia constitucional 117/2014**, donde la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar la reforma constitucional que le dio el carácter de órgano constitucional autónomo al Instituto Federal de Telecomunicaciones, estableció que éste tiene el deber de ampliar la protección de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información:

[...] de la lectura del proceso de la reforma constitucional se desprende que la inserción del IFT en el texto constitucional conforma una pieza clave de una nueva ingeniería constitucional, cuyo propósito es **ampliar el umbral de protección de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión**, no sólo reconociendo la sustantividad de esos derechos, sino también **mediante la creación de un órgano constitucional autónomo capaz de regular dichos sectores para la consecución óptima de esa mayor protección de las personas**<sup>95</sup> (resaltado de esta Sala Superior).

En el caso del INE, si bien es un órgano distinto al IFT, la Constitución Federal expresamente lo faculta a garantizar que la ciudadanía pueda ejercer efectivamente sus derechos de participación política, los cuales, como ya se ha enfatizado, son derechos humanos. En algunas situaciones, el ejercicio de su facultad puede significar que se incida en el contenido de otros derechos humanos o en el contenido normativo de

---

<sup>95</sup> **Controversia Constitucional 117/2014**. Se aprobó el 7 de mayo de 2015 por unanimidad de once votos de los señores ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de las consideraciones del apartado XII, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los **apartados XI y XII**, relativos al estudio de fondo y al primer concepto de invalidez. El señor ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los señores ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

## **SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

prerrogativas o derechos de otros actores como los partidos políticos. Sin embargo, la posibilidad de dicha incidencia, no significa que el INE sea incompetente para emitir los presentes Lineamientos.

En suma, en ejercicio de esas facultades regulatorias constitucionales o legales, autoridades como el INE podrían restringir injustificadamente el contenido o el ejercicio de algún derecho humano, lo cual sería contrario al orden constitucional e, inclusive, al orden legal que los regule. En cada caso concreto deberá determinarse si la disposición de carácter general que emitan no contraviene alguna ley (principio de subordinación jerárquica), persigue una finalidad imperiosa o legítima y cumple con los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta.

Sin embargo, lo anterior **no significa que el INE no sea competente para regular la materia que la propia Constitución le ordena regular**, aunque ello signifique incidir en algunos derechos fundamentales, o que, indefectiblemente, deba emitirse una ley en sentido formal o material – adicional a la Constitución Federal- para que estén facultados para garantizar efectivamente algún derecho humano cuando el propio orden constitucional los obliga a para ello.

Finalmente, cabe agregar que la mayoría de las conductas a que se refieren los Lineamientos implican a servidores públicos, por tanto, no implican restricciones a derechos humanos de la ciudadanía, sino, en todo caso, al ejercicio de atribuciones a sujetos que están en una circunstancia de sujeción especial al ordenamiento, respecto de los cuales se reconoce una modulación de las exigencias de las garantías propias del principio de legalidad, pues están sujetos a deberes específicos de neutralidad e imparcialidad en el uso de recursos públicos.

En este sentido, esta Sala Superior ha emitido la tesis V/2016, con rubro PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA), en la que se destaca que los principios constitucionales que tutelan los valores fundamentales de elecciones



libres y auténticas implican la vigencia efectiva de las libertades públicas, lo que se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión y por tanto “el poder público no debe emplearse para influir al elector”, por lo que, como lo han considerado otros tribunales constitucionales, como la Corte Constitucional alemana en el caso identificado como 2 BvE 1/76, “no se permite que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni que los apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales, en especial, propaganda; de igual forma se protege la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públicos y la equidad, en busca de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato o que distorsione las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social, alterando la igualdad de oportunidades entre los contendientes”.

## **2. Control de la discrecionalidad en la actividad reglamentaria**

Cabe recordar que la facultad reglamentaria es una facultad discrecional, no arbitraria, y por tanto confiere un margen de apreciación relativamente amplio a las autoridades en tanto que tiene por uno de sus objetivos principales hacer más eficiente el ejercicio de sus facultades. En mi concepto, esta Sala Superior debe ejercer un control de esa discrecionalidad desde una perspectiva de deferencia, cuando no se advierta un exceso en el ejercicio de dicha facultad, considerando que existen medios de impugnación para combatir actos derivados de la normativa reglamentaria de las autoridades electorales. En el mismo sentido, esta Sala Superior debe ejercer un control estricto cuando exista un exceso en las facultades que pudiera trascender a los derechos de la ciudadanía.

Para ello, sin embargo, se considera que la reglamentación implica cierto grado de innovación normativa, de ahí que el hecho de que “no exista concordancia” entre la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales con algunas disposiciones de los Lineamientos no determina

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

su invalidez, como lo supone la posición mayoritaria. Como lo reconoce un sector de la doctrina “el Reglamento innova el ordenamiento (deroga otro reglamento anterior, crea normas nuevas, habilita relaciones o actos hasta ese momento no previstos)”.<sup>96</sup>

Ahora bien, los Lineamientos controvertidos no implican una innovación en todos sus aspectos, pues en algunos de ellos solo son aplicativos o interpretativos de ciertas normas o principios reconocidos legal y constitucionalmente, por lo que en estos aspectos también pueden ser considerados como actos administrativos y no propiamente reglamentarios, de forma tal que incluso su revocación no supone que los sujetos regulados puedan realizar conductas que puedan vulnerar el principio de equidad. En varios supuestos, los Lineamientos pueden contribuir a la previsibilidad y a la certeza de las consecuencias jurídicas que puede tener determinada conducta.

En otros aspectos es posible que los Lineamientos excedan el límite material en tanto que impongan restricciones injustificadas o desproporcionales y en tales supuestos, lo procedente sería, como ya se ha indicado, modificar o revocar la parte respectiva. Con lo anterior, se reconoce que la facultad reglamentaria está subordinada a los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral y a la afectación de derechos fundamentales de la ciudadanía.

En este último supuesto el análisis debe centrarse en analizar si la normativa reglamentaria complementa alguna norma o principio constitucional, legal o convencional, así como si incide en el ejercicio de atribuciones propias de las autoridades.

En el caso, se considera que tanto la Constitución como la ley imponen el deber de las autoridades electorales de velar por el respeto del principio de equidad en la contienda y el deber de prevenir, respetar y garantizar los derechos político electorales entre ellos el de participar en

---

<sup>96</sup> Véase, por ejemplo, García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Palestra/Temis, Lima-Bogotá, 2006, página 198.



condiciones de igualdad y la libertad del sufragio. En este sentido, las normas reglamentarias que tengan por objeto hacer previsible las consecuencias de determinadas conductas consideradas como ilícitas (como los actos anticipados de precampaña y campaña, por ejemplo) o contribuir a la certeza de los sujetos obligados en las consecuencias de sus conductas (como podría ser definir con más precisión cuando un informe de labores de un servidor público puede considerarse que tiene fines electorales y por tanto estaría prohibido).

En nuestro concepto, basta que la ley defina como tipos administrativos a los actos anticipados de precampaña o campaña y disponga como requisito de legalidad que los informes de gestión el que no tengan fines electorales, para que la autoridad pueda, en principio, desarrollar directivas que den certeza y permitan el ejercicio más efectivo de control de conductas que pueden constituir infracciones a la normativa electoral.

En este sentido, considerar el contexto del ejercicio de la facultad reglamentaria también es significativo. La doctrina por ejemplo habla de "reglamentos de necesidad"<sup>97</sup> cuando se trata de situaciones extraordinarias, de emergencia o excepcionales derivadas de circunstancias tanto fácticas como jurídicas. En el caso, me parece que el hecho de que no exista una legislación reglamentaria del artículo 134 no obstante que ha transcurrido casi una década desde el establecimiento del mandato al legislador de expedirla, el que exista un reconocimiento en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que regulan y limitan la realización de informes de gobierno e impongan límites a la propaganda gubernamental, así como a la circunstancia inédita de organizar 30 procesos electorales concurrentes con el proceso federal, implican una situación especial que justifica el establecimiento de directivas que permitan a las autoridades electorales ejercer plenamente su función de garantes del principio de equidad en tales contiendas.

---

<sup>97</sup> *Ibidem*, página 231.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

Lo anterior es congruente también con la naturaleza relativamente abierta de los tipos administrativos y de la necesidad de evitar conductas que impliquen fraudes a la ley o abuso del derecho, cuestiones que no están previstas expresamente en las leyes pero que pueden ser precisadas en normas reglamentarias, sin que esto suponga, por sí mismo, una vulneración al principio constitucional cuya garantía pretende justificar. Ello supone una valoración de las conductas descritas en un reglamento que no excedan las circunstancias fácticas para la aplicación de un principio o los supuestos de hecho de cierta norma.

Asimismo, el ejercicio de la facultad reglamentaria del INE se corresponde, como se indicó, con el uso de conceptos jurídicos indeterminados en las normas legales.

En particular, por ejemplo, como se indicó, el imperativo de que los informes de gestión o gobierno en ningún caso “tengan fines electorales”, de acuerdo con el artículo 242, numeral 5, *in fine*. Tal expresión no encuentra una conceptualización legal específica en la normativa y requiere ser precisado al momento de su aplicación, tanto por la autoridad administrativa como, en su caso, por la jurisdiccional; para estar en posibilidad, respectivamente, de fiscalizar los recursos que implique una propaganda que incumpla con tal disposición o de investigarla y, en su caso, sancionarla en el procedimiento sancionador que llegara a abrirse por ese hecho.

Lo mismo sucede con la conceptualización del “acto anticipado de campaña” cuando el artículo 3, numeral 1, inciso a) de la Ley general, lo define como “los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido”. El elemento temporal del acto anticipado de campaña admite diferentes sentidos, pues “fuera de la etapa de campaña” abarca



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

no sólo el periodo de intercampañas y precampañas, sino el que puede corresponder con el marcado por el inicio del proceso electoral e incluso antes en cualquier tiempo previo indeterminado.

La definición e interpretación de tales contenidos indeterminados puede realizarse al momento de la aplicación del supuesto normativo en un caso concreto o a partir de su incorporación a un lineamiento, para efecto de contribuir con la certeza y previsibilidad necesaria para garantizar la seguridad jurídica a los sujetos obligados. En cualquier caso, el alcance de la norma lo definirá en un primer momento la autoridad administrativa y, posteriormente, de ser el caso, será objeto de control o revisión judicial.

En este sentido la aparente innovación de contenidos en el ejercicio de la facultad reglamentaria puede implicar la definición de conceptos indeterminados. Asimismo, los alcances o contenidos normativos dados a tales conceptos indeterminados pueden derivar de la experiencia a través de presunciones o contenidos valorativos. Sin que ello, por sí mismo, le esté vedado a las autoridades administrativas. Corresponde en todo caso a la Sala Superior precisar el contenido "válido" de los conceptos indeterminados para efecto de su aplicación.

En mi concepto, los Lineamientos tienen esa dimensión práctica que en todo caso puede ser revisada en su contenido, pero nunca negada su posibilidad.

En este sentido, debe tomarse en consideración que el análisis relativo a si el ejercicio de la facultad reglamentaria fue adecuado se circunscribe a determinar si dicho proceder se ajustó o no a los límites que le son aplicables.

Así, estimo que no se excede el ejercicio de dicha facultad siempre que las disposiciones reglamentarias no contravengan normas legales o constitucionales y desarrollen hipótesis o supuestos normativos de aplicación, directrices para el cumplimiento o para hacer efectivo un

## **SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

principio constitucional, o bien, establezcan criterios de aplicación derivados de una interpretación plausible legal o constitucional.

En ese sentido, la cuestión de si la opción interpretativa adoptada en el reglamento es conforme a la constitución, si se vulnera algún derecho concreto, etcétera, son aspectos relativos a la validez de las normas que escapan del análisis específico del ejercicio de la facultad reglamentaria. En todo caso, tales cuestiones deben atenderse al responder planteamientos concretos en torno a la constitucionalidad de los Lineamientos.

Lo anterior, pues el hecho de que la emisión de determinadas reglas se ajuste a los límites del ejercicio reglamentario, no implica su validez constitucional.

### **V. Ejercicio legítimo de la facultad de atracción**

En primer lugar, es importante señalar que la decisión mayoritaria considera que la facultad de atracción se ejerció indebidamente. No comparto esa conclusión, sin embargo, esa consideración de la sentencia genera un problema de congruencia interna.

En efecto, concluir que la resolución impugnada fue motivada por un indebido ejercicio de la facultad de atracción, necesariamente conllevaría a su revocación, por lo que resulta incongruente pronunciarse sobre el ejercicio de la facultad reglamentaria.

Lo anterior, pues realizar un análisis sobre la sujeción a los límites de la facultad reglamentaria implica la posibilidad de concluir que las normas analizadas sí respetan dichos parámetros. Sin embargo, tal estudio resulta inconducente si se parte de que la facultad de atracción que motivó la resolución fue ejercida indebidamente, pues las disposiciones establecidas no podrían subsistir a pesar de ajustarse a tales límites.



No obstante, en la sentencia se exponen consideraciones para sostener que la facultad de atracción fue ejercida indebidamente por el Consejo General del INE, las cuales no comparto.

La atracción es la atribución del INE para conocer de cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales (OPLEs) cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación. De conformidad con el inciso c) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución, en relación con el numeral 124 de la LEGIPE, los requisitos para que, **a instancia del propio INE**, se ejerza la facultad de atracción, son los siguientes:

- a) Que la facultad que se busca atraer **sea competencia del OPLE** respectivo.
- b) Que el asunto que se quiera atraer sea trascendente o bien que su conocimiento permita sentar un criterio de interpretación general, conforme a lo siguiente:
  - **Trascendencia.** La legislación define que una cuestión se estima trascendente cuando la naturaleza intrínseca del asunto permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en **la posible afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local**<sup>98</sup>.
  - **Criterio de interpretación.** Para la atracción de un asunto a fin de sentar un criterio de interpretación, el Instituto deberá valorar su carácter excepcional o novedoso, así como el alcance que la resolución pueda producir tanto **para la sociedad en general**, como **para la función electoral local**, por la fijación de un **criterio jurídico para casos futuros o la complejidad sistemática de los mismos**<sup>99</sup>.
- c) Que la petición de atracción la emitan por lo menos cuatro consejeros del Consejo General del INE.

La decisión mayoritaria considera que no se satisface el elemento identificado en el inciso a), esencialmente por estimar que lo que se

<sup>98</sup> Artículo 124, párrafo 3, de la LEGIPE.

<sup>99</sup> Artículo 124, párrafo 4, de la LEGIPE.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

pretende a través de los Lineamientos es legislar supuestos que no encuentran correspondencia en la normativa electoral vigente, y respecto de los cuales no tienen competencia los OPLES.

En primer término, considero que para determinar la satisfacción del referido elemento, únicamente debe verificarse que la facultad objeto de atracción corresponda al OPLE respectivo, mientras que el respeto a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica es una cuestión relativa al análisis concreto de cada una de las reglas que se emitan con motivo del ejercicio de la facultad de atracción.

En otras palabras, el respeto de los límites de la facultad reglamentaria no incide en el debido ejercicio de la facultad de atracción, sino en la validez de las disposiciones concretas que se reglamentan.

Además, considero que, contrario a lo sostenido en la decisión mayoritaria, el requisito en cuestión sí se satisface pues, en relación a los *procesos electorales locales*, se trata de facultades que corresponden a los OPLES.

En este sentido, como se precisó, la materia de los Lineamientos tiene como objetivo garantizar el principio de imparcialidad en los procesos federales y locales a través de disposiciones que se relacionan principalmente con propaganda gubernamental, informes de labores y el uso de recursos públicos.

Con base en lo anterior, se estima que el ejercicio de la facultad de atracción fue correcto porque los OPLES cuentan con facultades, en general, para emitir las disposiciones necesarias para garantizar el respeto de los principios que rigen en la contienda electoral –entre ellos, el de equidad e imparcialidad– y, en particular, para regular todo lo relacionado con las precampañas y campañas electorales locales<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> En cuanto a este último aspecto, se pronunció en idénticos términos esta Sala Superior al resolver el juicio SUP-JRC-163/2017.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

**SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

En mi concepto, este tribunal debería observar un margen razonable de deferencia a la autoridad administrativa cuando ésta considera de trascendencia e importancia un asunto para el efecto de ejercer su facultad de atracción, de modo que solo en aquellos casos en que del análisis del contenido reglamentario se advierta la posible afectación a derechos fundamentales de la ciudadanía o a los principios que rigen la materia electoral es que debiera revocarse el ejercicio de la facultad de atracción en al ámbito administrativo electoral.

En este contexto, como se señaló, bastaría verificar que la materia sobre la que se ejerce la facultad de atracción corresponde con las funciones electorales encomendadas explícita o implícitamente a las autoridades electorales locales, y que sobre ella se requiera tomar una decisión trascendental o establecer un criterio interpretativo respecto de aspectos relacionados con la eficacia en el desempeño de sus atribuciones, para declarar procedente dicha facultad.

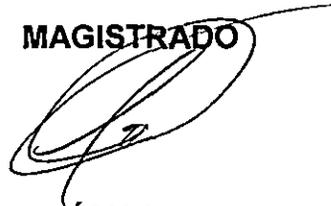
En el caso, se trata de un acuerdo que pretende establecer directivas generales o lineamientos para las autoridades electorales y los sujetos obligados a fin de garantizar de mejor manera el principio de equidad e imparcialidad en la contienda, definiendo pautas interpretativas comunes. En este sentido la materia del acuerdo corresponde al ejercicio de la función electoral que tienen las autoridades electorales locales como garantes de los procesos electorales de su competencia y se relaciona con materias que corresponden tanto a la autoridad nacional como a las locales.

Todo lo anterior es suficiente para considerar que el ejercicio de la facultad de atracción fue válido y conforme con las directivas que lo regulan.

**VI. Conclusión**

Acorde con las razones expuestas, atendiendo a consideraciones históricas, normativas y prácticas, discrepo del sentido de la decisión mayoritaria y de las consideraciones que la sustentan.

**MAGISTRADO**

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**



## ANEXO ÚNICO

I. La propia resolución combatida incluye en su apartado de antecedentes, las normas locales contenidas en los respectivos códigos o leyes electorales, que retoman los tipos incluidos en el artículo 449 de la Ley Electoral, como se muestra a continuación.

### LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

#### Artículo 449.

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

- a) La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto o de los Organismos Públicos Locales;
- b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende **desde el inicio de las campañas electorales** hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;
- c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;
- d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;
- e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato, y
- f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

## CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

**Artículo 248.-** Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos federales, estatales, municipales, órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto;

II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la CPEUM así como en el artículo 89 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la CPEUM;

V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato;

VI. La acción u omisión que constituya violencia política de género, y

VII. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

Cuando las autoridades federales, estatales o municipales incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, se estará a lo siguiente:

I. Conocida la infracción, la Secretaría Ejecutiva integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley;

II. El superior jerárquico a que se refiere la fracción anterior deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso, y

III. Si la autoridad infractora no tuviese superior jerárquico, se procederá en los términos que señala la Constitución relativo a la responsabilidad de los servidores públicos y responsabilidad patrimonial del Estado.

Las faltas cometidas por las autoridades o los servidores públicos federales, estatales, municipales, órganos autónomos, y cualquier otro ente público a lo establecido por las fracciones II, III, IV, V y VI del párrafo primero de este artículo, se sancionarán con multa de mil a diez mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, sin perjuicio de las sanciones que procedan de conformidad con otras leyes.



## LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

**Artículo 258.-** Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto;

II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución General, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución General;

V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato, y

VI. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

## LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE CAMPECHE

**Artículo 589.-** Constituyen infracciones a la presente Ley de Instituciones por las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los órdenes de gobierno estatal y municipal, órganos autónomos y cualquier otro ente público:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Electoral;

II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el segundo párrafo del artículo 89 de la Constitución Estatal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos

## **SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, distintos a la radio y la televisión, que contravenga lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 89 de la Constitución Estatal;

V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito estatal y municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier Partido Político o Candidato, y

VI. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley de Instituciones.

## **CÓDIGO DE ELECCIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE CHIAPAS**

### **Artículo 275.**

1. Son infracciones de las y los servidores públicos, las siguientes:

I. No proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto;

II. No prestar colaboración y auxilio a los órganos del Instituto cuando éstos lo soliciten;

III. Incumplir con las disposiciones establecidas en el artículo 134 de la Constitución Federal, relativas a la propaganda institucional y gubernamental;

IV. Condicionar o suspender los beneficios de programas sociales, ya sea por no participar en eventos proselitistas, o bien, para la emisión del sufragio en favor de un candidato, partido político o coalición; o a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un candidato, partido político o coalición, y

V. Incumplir con cualquiera de las disposiciones previstas en la normativa electoral.

2. Cuando las autoridades federales, estatales o municipales incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, se estará a lo siguiente:

I. Conocida la infracción, el Instituto integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley;

II. El superior jerárquico a que se refiere el párrafo anterior deberá comunicar a la Comisión, las medidas que haya adoptado en el caso; y

III. Si la autoridad infractora no tuviese superior jerárquico, el requerimiento será turnado al Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

## **LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA**

Artículo 263



1) Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

a) La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Estatal Electoral;

b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal;

e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato;

f) Condicionar la provisión de servicios o la realización de obras públicas a:

I. La promesa o demostración del voto a favor de algún precandidato, candidato, partido o coalición;

II. La no emisión del voto para alguno de dichos contendientes en cualquier etapa del Proceso Electoral;

III. La obligación de asistir o participar en algún evento o acto de carácter político o electoral;

IV. Realizar cualquier propaganda proselitista, logística, de vigilancia o análogas en beneficio o perjuicio de algún partido político, precandidato o candidato, o

V. La abstención o no asistencia a cumplir sus funciones en la mesa directiva de casilla, de ser el caso.

g) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

## LEY PROCESAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

**Artículo 15.** Constituyen infracciones al Código por parte de las personas servidoras públicas de la Ciudad de México:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto;

II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la contienda entre los partidos políticos, entre quien aspire, haya obtenido la precandidatura o candidatura durante los procesos electorales;

IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal;

V. La utilización de programas sociales y de sus recursos del ámbito local, con la finalidad de inducir o coaccionar a la ciudadanía para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura;

y  
VI. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.

## CÓDIGO ELECTORAL PARA ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA

### Artículo 266.

1. Constituyen infracciones de las autoridades o los servidores públicos, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos públicos autónomos, y cualquier otro ente público:

a) La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto;

b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, excepto la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución General y el 27 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;

e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal y municipal con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y

f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la Ley General y este Código.

## CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE COLIMA



**Artículo 291.-** Constituyen infracciones al presente CÓDIGO, de las autoridades o los servidores públicos de cualquier nivel de Gobierno:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del INE o del INSTITUTO;

II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la CONSTITUCIÓN FEDERAL;

V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato, y

VI. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la LEGIPE, la Ley General de Partidos Políticos, este CÓDIGO y demás normatividad aplicable.

## **LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE DURANGO**

**Artículo 365.-** 1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; organismos autónomos, y cualquier otro ente público:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto; II.

La difusión, por cualquier medio distinto a la radio y televisión, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III. El incumplimiento a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución;

IV. La utilización de programas sociales y de sus recursos, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato, y

V. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

## CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

**Artículo 465.** Son infracciones de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público, al presente Código:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por el Instituto.

II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.

IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal.

V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

VI. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

## LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.

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

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Estatal;

II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADO

IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal;

V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal y municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato;

VI. Que presente o haga valer un documento electoral alterado, así como que altere o inutilice alguno;

VII. Por favorecer intereses políticos, reduzca a prisión a los propagandistas, promotor, aspirantes, precandidatos, candidatos o representantes de un partido político o candidato independiente, pretextando delitos o faltas que no se han cometido, y

VIII. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

## LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE GUERRERO

**Artículo 407.** Se tendrá a las autoridades Estatales y Municipales referidas en los artículos 346 y 347 de esta Ley, cometiendo infracción a esta Ley, cuando incurran en omisiones para la atención de solicitudes de información, certificación o el auxilio necesario para el cumplimiento de las funciones de los Organismos Electorales, o bien que no mantengan abiertas sus oficinas para la atención que requieran las autoridades electorales, los representantes de los partidos políticos o coaliciones, el día de la Jornada Electoral o difundan por cualquier medio propaganda gubernamental dentro del período que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativas a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en caso de emergencia; así como que utilicen programas sociales con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Conocida por el Consejo General del Instituto Electoral la presunta violación a la Ley, éste procederá a realizar la investigación que corresponda y una vez que se integre el expediente lo turnará al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que se inicie el procedimiento correspondiente y se proceda conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Concluido el procedimiento seguido en contra de la autoridad infractora, el superior jerárquico, deberá informar al Consejo General del Instituto Electoral la resolución que haya emitido.

Este mismo procedimiento se seguirá en los casos de violación al artículo 291 de esta Ley.

## CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE HIDALGO

**Artículo 306.** Son infracciones de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de los poderes locales; órganos de

gobierno municipales; órganos autónomos, o cualquier otro ente público, al presente Código:

- I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por el Instituto Estatal Electoral;
- II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;
- III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;
- IV. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y
- V. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

## **CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN SOCIAL DEL ESTADO DE JALISCO**

### **Artículo 452.**

1. Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno Municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

- I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Nacional Electoral o Instituto Electoral;
- II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas Electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, excepto la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;
- III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 116 Bis de la Constitución local, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos Electorales;
- IV. Durante los procesos Electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 116 Bis de la Constitución local;
- V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, Municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y
- VI. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la Ley General y este Código.



## CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

**Artículo 230.** Son causas de responsabilidad administrativa las siguientes:

...

VII. Constituyen infracciones al presente de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

a) La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto;

b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución General, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución General;

e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y,

f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

## CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE MORELOS

**Artículo 389.** Constituyen infracciones al presente código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes del Estado, órganos de gobierno municipales, órganos autónomos, organismos públicos descentralizados y cualquier otro ente público:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Morelense;

II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del período que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III. El incumplimiento del principio de imparcialidad cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos o coaliciones, entre los precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

IV. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito estatal, o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o coalición, precandidato o candidato;

V. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

VI. El incumplimiento de las disposiciones de carácter local contenidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y las contenidas en este Código

## **LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN**

**Artículo 348.** En los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, el superior jerárquico correspondiente impondrá multa de quinientos a mil quinientos días de salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey, al servidor público que:

I. Obligue a sus subordinados, haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir o no su voto en favor de un candidato, partido político o coalición;

II. Condicione en el ámbito de su competencia, la prestación de un servicio público o el cumplimiento de programas o la realización de obra pública, a la emisión o no del voto en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición;

III. Destine recursos humanos, económicos o materiales que tenga a su disposición en virtud de su empleo, cargo o comisión, para beneficio de un precandidato, candidato, partido político o coalición; o utilice su tiempo oficial de labores en beneficio o apoyo de candidatos, partidos políticos o coaliciones;

IV. Obstaculice o impida el desarrollo que conforme a la Ley deba efectuarse en cada una de las etapas del Proceso Electoral; o

V. Obstaculice, impida, suspenda o niegue el ejercicio de las prerrogativas, garantías y derechos de los partidos políticos, coaliciones o precandidatos, candidatos previstos en la Ley para:

a. Recibir la exención de impuestos o derechos estatales o municipales que graven los bienes o actividades destinados al cumplimiento de sus fines;

b. Recibir los permisos o autorizaciones para la celebración de actividades con fines promocionales, tales como espectáculos, congresos, conferencias, eventos de tipo cultural o académico, venta de bienes y de propaganda utilitaria, ventas editoriales, así como cualquiera otra análoga que se realice para la recaudación de fondos;

c. Celebrar reuniones públicas de precampaña o campaña, en los términos que establece la Ley; o

d. Colocar, fijar o instalar propaganda encaminada a la difusión en cualquier tiempo de los principios, programas o precandidaturas o candidaturas o la propaganda electoral establecida en la Ley.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADO

El superior jerárquico a que se refiere este artículo, deberá comunicar a la Comisión Estatal Electoral las medidas que haya adoptado en el caso, así como la sanción que de encontrar responsabilidad se haya aplicado.

Artículo 349. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva Jornada Electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como de los Municipios, y de cualquier otro ente público estatal o municipal. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia.

En caso de violación a lo dispuesto en el párrafo anterior, serán responsables los titulares del ente público respectivo y se sancionará por la Comisión Estatal Electoral con multa de cien a diez mil veces el salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey y suspensión de la propaganda gubernamental correspondiente.

Artículo 350. Los servidores públicos del Estado y Municipios tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin afectar la equidad de la competencia entre partidos políticos.

El servidor público que transgreda la disposición establecida en el párrafo anterior será sancionado por la Comisión Estatal Electoral con multa de cien a diez mil veces el salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey.

## LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA

**Artículo 310.** Constituyen infracciones por parte de los servidores públicos de la federación, el Estado, los municipios, los órganos autónomos, y cualquier otro ente público a la presente Ley:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Estatal;

II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas Electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, excepto la información relativa a servicios educativos, de salud, de orientación social y protección civil en casos de emergencia;

III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 137 párrafos décimo segundo y décimo tercero de la Constitución Estatal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos Electorales;

IV. Durante los procesos Electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal;

- V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, Municipal, o de las Entidades Federativas, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidatos; y
- VI. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley y disposiciones aplicables.

## **CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA**

**Artículo 392 Bis.-** Son infracciones de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público, al presente Código:

I.- La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por el Instituto;

II.- La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III.- El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

IV.- Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal;

V.- La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y

VI.- El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

## **LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO**

**Artículo 213.** Constituyen infracciones a la presente Ley, por parte de las autoridades o de los servidores públicos, según sea el caso, de la Federación, Estado y municipios, órganos autónomos y cualquier otro ente público:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto;

II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta la conclusión de la Jornada Electoral, con excepción de las campañas de información de las autoridades



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADO

electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia;

III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Política, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes a candidatos independientes, precandidatos o candidatos a los cargos de elección popular, durante los procesos electorales;

IV. La difusión de propaganda durante los procesos electorales, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política;

V. La utilización de programas sociales y de sus recursos privados, de los ámbitos federal, estatal y municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y

VI. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en las Leyes Generales y esta Ley

## LEY ELECTORAL DE QUINTANA ROO

*Artículo 19.- Quedan prohibidos los actos que generen presión a los electores.*

Se consideran actos de presión, ejercer apremio, coacción, amagos, amenazas e intimidación que limiten o condicionen el libre ejercicio de los derechos político electorales.

La actuación de los poderes públicos en todo momento será imparcial, por lo que sus servidores no intervendrán directa o indirectamente a favor o en contra de cualquier partido político, coalición, candidato o precandidato.

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, se suspenderá en medios de comunicación social, la difusión de toda la propaganda gubernamental de los Poderes Estatales, los Municipios y cualquier otro ente público, así como de las delegaciones del Ejecutivo Federal, con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil, así como cualquier otra de estricta necesidad que apruebe el INE o el Instituto Electoral de Quintana Roo; debiendo entenderse que la realización de obras y ejecución de programas *continuarán realizándose.*<sup>1</sup>

No se considerará como propaganda personalizada, la información que difundan los medios de comunicación social, respecto de las actividades propias de las funciones gubernamentales.

Las fachadas de los bienes muebles o inmuebles gubernamentales, logotipos, lemas y demás elementos distintivos que porten por motivo de las actividades que realizan no serán consideradas como propaganda gubernamental.

El servidor público que incurra en la prohibición prevista en este artículo, será sujeto de responsabilidad administrativa en términos de la ley correspondiente.

El Instituto será el encargado de tomar las medidas correspondientes para que se cumpla con las disposiciones anteriores.

## SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

Artículo 322. Dentro de los procesos electorales, la Dirección Jurídica del Instituto, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- a) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral;
- b) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, o
- c) Violan lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal.

Dentro de los Procesos Electorales Locales será competencia de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruir el procedimiento especial sancionador previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando se denuncie la comisión de conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 en materia de propaganda en radio y televisión, de conformidad con lo previsto por el artículo 160, numeral 2, de la Ley General antes mencionada.

## LEY ELECTORAL DE SAN LUIS POTOSÍ

**Artículo 460.** Son infracciones atribuibles a las autoridades, o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los poderes del Estado; de los órganos de gobierno municipales; organismos autónomos; organismos descentralizados del Estado y municipios, y cualquier otro ente público:

I. Omitir o incumplir la obligación de prestar colaboración y auxilio, o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Consejo;

II. Difundir, por cualquier medio, propaganda gubernamental, dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III. Incumplir el principio de imparcialidad que se establece en el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos, durante los procesos electorales;

IV. Difundir propaganda que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, en cualquier medio de comunicación social;

V. La utilización de programas sociales y de sus recursos del ámbito federal, estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato;

VI. Omitir o incumplir la obligación de ministrar, en tiempo y forma, las prerrogativas establecidas para los partidos políticos, las asociaciones políticas estatales y los candidatos independientes, y

VII. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de esta Ley y las diversas que prevean otras disposiciones legales aplicables



## LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE SINALOA

**Artículo 275.** Constituyen infracciones a la presente ley de las y los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobiernos municipales, órganos autónomos y cualquier otro ente público, las siguientes:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que le sea solicitada, en términos de ley, por los órganos del Instituto;

II. La difusión por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta la conclusión de la Jornada Electoral. Se exceptúa de esta prohibición, la difusión de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III. El incumplimiento del principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, cuando tal conducta pudiere afectar la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

IV. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir en cualquier forma o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y,

V. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

## LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE SONORA

**Artículo 275.-** Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades, o los empleados o servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes del Estado, órganos de gobierno municipal, órganos autónomos y cualquier otro ente público, así como los Consejeros Electorales distritales y municipales:

I.- La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar la colaboración, auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los Organismos Electorales o el Tribunal Estatal;

II.- Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal;

III.- La utilización de programas sociales y de sus recursos en el ámbito estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos a votar a favor o en contra de cualquier partido político, coalición, precandidato o candidato;

IV.- Obligue de manera expresa a sus subordinados y haciendo uso de su autoridad y jerarquía, a emitir su voto a favor o en contra de un partido político, coalición precandidato o candidato;

V.- Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor o en contra de un partido político, coalición precandidato o candidato;

VI.- Destine de manera ilegal recursos, fondos, bienes, servicios o personal que tenga a su disposición en virtud de su cargo, para el apoyo de un partido político, coalición precandidato o candidato;

VII.- En el caso de los consejeros distritales y municipales, la omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar la colaboración, auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por el Consejo General o el Tribunal Estatal, así como en la omisión de dar trámite a las denuncias o medios de impugnación que les sean presentadas, en términos de la presente Ley y reglamentación aplicable; y

VIII.- El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la presente Ley.

## **LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE TABASCO**

### **Artículo 341.**

1. Constituyen infracciones a la presente Ley, de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los poderes federales, locales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Estatal;

II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las precampañas y de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los Partidos Políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos, según sea el caso;

IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal;

V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier Partido Político o candidato, y

VI. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley y de las leyes aplicables.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADO

## LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

**Artículo 304.-** Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de los poderes locales o federales; órganos de gobierno municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente público del Estado:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del IETAM;

II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III. El incumplimiento de lo establecido en los tres últimos párrafos del artículo 134 de la Constitución Federal;

IV. La utilización de programas sociales y de sus recursos, en el ámbito estatal o municipal, con la finalidad de inducir a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y

V. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

## LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE TLAXCALA

**Artículo 351.** Constituyen infracciones de las autoridades y servidores públicos de los poderes de la Federación, del Estado, o de otras entidades federativas, órganos de gobierno municipal, órganos autónomos y cualquier otro ente público:

I. Incumplir la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por la autoridad electoral;

II. Difundir por cualquier medio, propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III. Efectuar aportaciones del erario público a partidos políticos, coaliciones, aspirantes, candidatos, aspirantes a candidatos independientes o candidatos independientes a cargos de elección popular; o brindarles cualquier clase de apoyo gubernamental distinto a los permitidos por esta Ley y la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala;

IV. Asistir dentro del horario laboral a cualquier evento o acto público, gira, mitin, acto partidista, de coalición o de campaña, de los aspirantes, precandidatos, candidatos, aspirantes a candidatos independientes o candidatos a cargos elección popular;

V. Condicionar obra o recursos de programas gubernamentales a cambio de la promesa del voto a favor o para apoyar la promoción de determinado partido político, coalición, aspirante, precandidato,

## **SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

candidato, aspirante a candidato independiente o candidato independiente a cargo de elección popular;

VI. Incumplir el principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

VII. Difundir propaganda durante los procesos electorales, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal;

VIII. Utilizar programas sociales y sus recursos, del ámbito federal, estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato;

(Reformada mediante decreto No. 307, publicado el 30 de diciembre de 2016)

IX. Realizar actos de promoción previos al Proceso Electoral;

(Adicionada mediante decreto No. 307, publicado el 30 de diciembre de 2016)

IX bis. Realizar actos u omisiones que constituyan violencia política en contra de las mujeres; y

X. Incumplir cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley, en la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, y demás ordenamientos legales aplicables.

Cuando se trate de autoridades y servidores públicos de los poderes de la federación o de otras entidades federativas, se dará vista además, al superior jerárquico o a la autoridad competente, para los efectos legales del caso.

## **LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN**

Artículo 380. Constituyen infracciones de las autoridades y servidores públicos de los poderes de la Federación, del Estado, o de otras entidades federativas, órganos de gobierno municipal, órganos autónomos y cualquier otro ente público:

I. Omitir o incumplir la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto;

II. Difundir por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del período que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III. Incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

IV. Difundir propaganda durante los procesos electorales, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADO

dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal;

V. Utilizar programas sociales y sus recursos, del ámbito estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato;

VI. Realizar actos de promoción previos al Proceso Electoral, y

VII. Incumplir de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

Cuando se trate de autoridades y servidores públicos de los poderes de la federación o de otras entidades federativas solo será aplicable este artículo y demás relativos cuando alteren la equidad o puedan tener influencia en los Procesos Electorales Locales.

## CÓDIGO ELECTORAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE

**Artículo 321.** Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos federales, estatales o municipales:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto;

II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la Jornada Electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el párrafo primero del Artículo 79 de la Constitución del Estado, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo segundo del Artículo 79 de la Constitución del Estado;

V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y

VI. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

Los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo, el Contralor General y los Directores Ejecutivos del Instituto Electoral Veracruzano estarán sujetos al régimen de responsabilidades previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política del Estado y en las demás leyes aplicables.

## LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS

**Artículo 396**

1. Constituyen infracciones a la Legislación Electoral por parte de las autoridades o los servidores públicos, de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Nacional o del Instituto;

II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro de los periodos prohibidos por la Constitución Federal, Constitución Local y esta Ley, excepto la información necesaria para la protección civil en casos de emergencia, la información relativa a servicios educativos, turística y en materia de salud;

III. El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por la Constitución Federal y Constitución Local, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto en la Constitución Local;

V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de otras entidades federativas, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político, coalición o candidato, en los términos de esta Ley; y

(Adicionada mediante decreto No. 160, publicado el 07 de junio de 2017.)

VI. Ejercer violencia política contra las mujeres, y

(Recorrida mediante decreto No. 160, publicado el 07 de junio de 2017.)

VII. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la Legislación Electoral.

II. En cuanto a los programas sociales, el mismo Acuerdo impugnado reconoce e incluye la siguiente normatividad aplicable.

Entidad	Ordenamiento	Reglas específicas
Federal	Ley General de Desarrollo Social	<b>Artículo 4.</b> La aplicación de la presente Ley corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de sus dependencias y organismos, a los poderes ejecutivos de las entidades federativas y a los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias; así como las que les competen, de acuerdo a sus atribuciones, al Poder Legislativo. <b>Artículo 26.</b> El Gobierno Federal deberá elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de los programas de desarrollo social incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la metodología, normatividad, calendarización y las asignaciones correspondientes a las entidades federativas. Por su parte, los gobiernos de las entidades federativas publicarán en sus respectivos periódicos oficiales, la distribución a los municipios de los recursos federales.
	Ley General de Transparencia y	<b>Artículo 70.</b> En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADO

Entidad	Ordenamiento	Reglas específicas
	Acceso a la Información Pública	disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan: [...] <b>XV.</b> La información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos, en el que se deberá informar respecto de los programas de transferencia, de servicios, de infraestructura social y de subsidio, en los que se deberá contener lo siguiente: [...]
Aguascalientes	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Aguascalientes	<b>Artículo 11.-</b> El Gobierno del Estado y los Municipios, en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y Grupos Sociales en Situación de Vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables. <b>Artículo 37.-</b> En el Presupuesto Anual de Egresos, se establecerán las partidas presupuestales específicas para los programas de desarrollo social y no podrán destinarse a fines distintos a él. <b>Artículo 38.-</b> Dentro del Presupuesto de Egresos del Estado y de los Municipios, se establecerán: I. Detalladamente las partidas presupuestales específicas para los programas de desarrollo social del Estado; II. El nombre específico de cada uno de los programas a que se destinarán; y III. Los Lineamientos y requisitos para acceder a los programas sociales. <b>Artículo 40.-</b> Anualmente, dentro de los primeros quince días del mes de enero, se deberán publicar en el Periódico Oficial del Estado o en la Gaceta Oficial, según corresponda, las reglas de operación de los programas de desarrollo social incluidos en el Presupuesto de Egresos del Estado y los Municipios, así como la metodología, normatividad y calendarización.
Baja California	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Baja California	<b>Artículo 27.-</b> La planeación es el proceso por el cual se fijarán los objetivos, instrumentos, estrategias, metas, indicadores, evaluaciones y controles mediante las cuales se llevará el adecuado funcionamiento de la Política Estatal de Desarrollo Social. La planeación de desarrollo social incluirá los programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y especiales; el Programa Estatal de Desarrollo Social y el Plan Estatal de Desarrollo. <b>Artículo 64.-</b> El Congreso del Estado de conformidad con sus atribuciones, procurará que se destinen los recursos suficientes para financiar los Programas de Desarrollo Social Estatales. <b>Artículo 91.-</b> El Ejecutivo del Estado, al tener aprobado su presupuesto de egresos, deberá publicar en el Periódico Oficial y en el portal de internet de la Secretaría, las reglas de operación de los programas de desarrollo social estatales, así como, la distribución que se haga de los recursos federales para el desarrollo social, ello una vez que el gobierno federal haga la publicación correspondiente en los términos de la Ley General, en un plazo máximo de 30 días.
Campeche	Ley de Desarrollo Social del Estado de Campeche	<b>Artículo 10.-</b> Corresponden al Ejecutivo del Estado, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes: I. Aprobar el Programa Estatal de Desarrollo Social, a propuesta de la Secretaría de Desarrollo Social;

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

		<p>II. Establecer la Política Estatal de Desarrollo Social que deberá aplicarse en el Estado, en concordancia con la política nacional en la materia;</p> <p>III. Incluir anualmente en el Presupuesto de Egresos del Estado, los recursos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las metas y objetivos del Programa Estatal de Desarrollo Social.</p> <p><b>Artículo 41.-</b> El gobierno del Estado y los Municipios harán del conocimiento público cada año sus Programas Operativos de Desarrollo Social, a través del Periódico Oficial del Estado, en un plazo máximo de 90 días a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales respectivos.</p> <p><b>Artículo 57.-</b> Dentro del presupuesto de egresos del Estado, se establecerán: I. Las partidas presupuestales específicas para los programas de desarrollo social estatales; y II. El nombre de los programas a que se destinarán.</p>
Chiapas	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Chiapas	<p><b>Artículo 20.-</b> El Poder del Ejecutivo del Estado, será la autoridad rectora en la planeación y ejecución de las políticas y programas en materia de desarrollo social en la Entidad.</p> <p><b>Artículo 21.-</b> Corresponde al Ejecutivo del Estado lo siguiente: I. Aprobar el Programa Estatal de Desarrollo Social.</p> <p><b>Artículo 29.-</b> Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público. En su programación se atenderán los siguientes criterios presupuestales: I. El monto de los recursos asignados no podrán destinarse, a fines distintos, ni podrán ser motivo de embargo, ni serán disminuidos salvo las prevenciones establecidas en el Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas.</p>
Chihuahua	Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Chihuahua	<p><b>Artículo 21.-</b> La planeación, programación y ejecución en el Estado de Chihuahua se llevará a cabo a través de: I. El Plan Estatal de Desarrollo; II. El Programa Estatal de Desarrollo Social y Humano; III. El Plan Municipal de Desarrollo; y IV. El Programa Municipal de Desarrollo Social y Humano.</p> <p><b>Artículo 22.-</b> La elaboración de los programas estatal y municipales estará a cargo del Poder Ejecutivo y de los ayuntamientos, respectivamente, en los términos que señale la Ley de Planeación del Estado de Chihuahua.</p> <p><b>Artículo 27.-</b> En los presupuestos de egresos para el Gobierno del Estado y para los municipios se especificarán las partidas para los programas y proyectos en esta materia, cumpliendo con las disposiciones establecidas en la Ley de Presupuesto de Egresos, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Chihuahua, sin que puedan destinarse a fines distintos.</p>
Ciudad de México	Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal	<p><b>Artículo 9.-</b> Corresponde al Jefe de Gobierno: [...] IV. Aprobar el Programa de Desarrollo Social; V. Incluir anualmente en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, los recursos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las metas y objetivos del Programa de Desarrollo Social y de los Programas Delegacionales en la materia [...].</p> <p><b>Artículo 26.-</b> La planeación se concretará a través del Programa de Desarrollo Social y los Programas Delegacionales de Desarrollo Social que en su conjunto constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia. Estos programas deberán observar criterios de legalidad, transparencia y de rendición de cuentas dentro de los procesos de ejecución de la política de desarrollo social.</p> <p><b>Artículo 30.-</b> Los criterios de ejecución del Programa de Desarrollo Social especificarán anualmente las estrategias para alcanzar sus objetivos y serán la base para la ejecución y control presupuestario del gasto público destinado al Desarrollo Social, el cual se ejercerá de conformidad con lo establecido en el Código Financiero para el Distrito Federal y</p>



SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADO

		el Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal aplicable al ejercicio fiscal que corresponda.
Coahuila	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Coahuila	<p><b>Artículo 21.-</b> La planeación del desarrollo social del Estado de Coahuila, incluirá los programas municipales, sectoriales, institucionales, y especiales.</p> <p><b>Artículo 20.-</b> La planeación para el Desarrollo Social del Estado se hará bajo lo estipulado en la Constitución Política del Estado, La Ley Estatal de Planeación y el Plan Estatal de Desarrollo vigente, debiendo incluir las políticas Municipales de desarrollo social y las demás disposiciones en la materia.</p> <p><b>Artículo 21.-</b> La planeación del desarrollo social del Estado de Coahuila, incluirá los programas municipales, sectoriales, institucionales, y especiales.</p>
Colima	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Colima	<p><b>Artículo 25.-</b> La política estatal de desarrollo social comprende el Programa Estatal, así como los programas de desarrollo social, acciones, directrices, líneas de acción contenidos en el mismo y los convenios que establezca el Gobierno Estatal, encaminados a impulsar el desarrollo social. La política municipal de desarrollo social comprende el Programa Municipal, así como los programas de desarrollo social, acciones, directrices, líneas de acción contenidos en el mismo y los convenios que establezca el Gobierno Municipal respectivo, encaminados a impulsar el desarrollo social.</p> <p><b>Artículo 28.-</b> El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos de los Municipios harán del conocimiento público, cada año, sus programas operativos de desarrollo social, a través de los medios más accesibles a la población, en un plazo máximo de 90 días a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales respectivos.</p> <p><b>Artículo 60.-</b> Las Dependencias del Gobierno Estatal y los Municipios harán del conocimiento público, cada año, sus programas operativos de desarrollo social y sus reglas de operación, a través de medios de comunicación masivos accesibles a la población, en un plazo no mayor a treinta días a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales.</p>
Durango	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado	<b>Artículo 24.-</b> El Gasto Público Estatal deberá ajustarse estrictamente al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales.
	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango	<b>Artículo 18.-</b> El Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos difundirán en los términos de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango, los programas operativos anuales en materia de desarrollo social y la normatividad respectiva en un plazo no mayor al último día de febrero de cada año o dentro de los 30 días siguientes a su generación.
Estado de México	Ley de Desarrollo Social del Estado	<p><b>Artículo 3.-</b> Para los efectos de la presente ley se entenderá por: [...]</p> <p>III. Programa de desarrollo social: Acción gubernamental dirigida a modificar la condición de desigualdad social mediante la entrega de un bien o una transferencia de recursos, la cual se norma a partir de sus respectivas reglas de operación [...].</p> <p><b>Artículo 18.-</b> El Gobierno del Estado deberá publicar en el periódico oficial Gaceta del Gobierno y difundir las reglas de operación de los Programas de Desarrollo Social, los convenios de coordinación con las autoridades federales y municipales e incluir la siguiente leyenda "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido su uso para fines distintos al Desarrollo Social. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado ante las autoridades conforme a lo que dispone la Ley de la materia".</p> <p><b>Artículo 22.-</b> Dentro del presupuesto de Egresos del Estado, se establecerán:</p>

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

		<p>I. Detalladamente las partidas presupuestales específicas para los programas de desarrollo social estatales;</p> <p>II. El nombre de los programas a que se destinarán; y</p> <p>III. La obligatoriedad de expedición de reglas de operación para los programas de desarrollo social.</p>
Guanajuato	Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato	<p><b>Artículo 2.-</b> Para los efectos de esta ley, se entiende por: [...]</p> <p>VIII. Programa social: Instrumento que conjuga acciones y proyectos gubernamentales coherentes con las políticas públicas, tendiente a contribuir y fortalecer las condiciones y oportunidades de diferentes sectores de la población, para satisfacer sus necesidades individuales y sociales, que permitan elevar su calidad de vida [...].</p> <p><b>Artículo 19.-</b> El gobierno del estado y los ayuntamientos, cada año, harán del conocimiento público sus programas operativos de desarrollo social y humano, a través de los medios más accesibles a la población, en un plazo máximo de 90 días a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales respectivos.</p>
Guerrero	Ley número 102, para el Desarrollo Social del Estado de Guerrero	<p><b>Artículo 38.-</b> La implementación de los programas [para el desarrollo social y superación de la pobreza] se hará con apego a la presente Ley, a la Ley de Planeación, acuerdos emanados del Sistema Estatal para el Desarrollo Social y demás disposiciones legales aplicables, teniendo como marco de referencia el Plan Estatal de Desarrollo y de acuerdo a los siguientes criterios: [...]</p> <p>II. Deberán señalar de manera clara la orientación estratégica del desarrollo social y superación de la pobreza establecida en esta Ley, líneas de acción, objetivos, metas y destinatarios de los bienes y servicios que se proporcionen y el monto de los recursos asignados [...].</p> <p><b>Artículo 39.-</b> El Sistema Estatal para el Desarrollo Social y Superación de la Pobreza establecerá criterios que para diseñar y aplicar programas y acciones especiales para grupos vulnerables, como son los niños, jóvenes, mujeres, indígenas, personas con capacidades diferentes y adultos mayores, y zonas de atención prioritaria, primordialmente en los municipios que registran los índices más altos de pobreza y marginación. Los programas concernientes al Gobierno del Estado se deberán reflejar en el Presupuesto de Egresos, a fin de procurar la atención de sus necesidades básicas, la promoción de sus capacidades y la ampliación de oportunidades de acceso al bienestar integral para estos grupos y zonas.</p>
	Ley número 454, de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero	<p><b>Artículo 64.-</b> El gasto público se deberá ajustar a los montos autorizados para los programas, subprogramas y proyectos presupuestales debiendo existir congruencia entre el avance físico y el financiero.</p>
Jalisco	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco	<p><b>Artículo 4.-</b> Para los efectos de esta ley se entiende por: [...]</p> <p>IX. Programa de desarrollo social: Es la intervención pública directa que, mediante un conjunto sistemático y articulado de acciones vinculados a las políticas de desarrollo social, busca contribuir a la materialización y goce progresivo de los derechos sociales o el bienestar económico de las personas y grupos sociales en condición de vulnerabilidad, mediante la distribución de recursos, la provisión de servicios, el otorgamiento de subsidios y la construcción y operación de infraestructura social [...].</p> <p><b>Artículo 26.-</b> El Gobierno del Estado a más tardar el 31 de marzo de cada año, deberá elaborar y publicar en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", así como en el sitio oficial en internet, las reglas de operación de los programas de desarrollo social estatales, así como, la distribución que se haga de los recursos federales a Municipios para el desarrollo social.</p>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADO

		<p>En un plazo de cinco días a partir de la publicación, la Secretaría deberá remitir a los ayuntamientos los documentos que contengan la información citada en el párrafo anterior.</p> <p><b>Artículo 27.-</b> Los municipios, en el mismo plazo al señalado en el segundo párrafo del artículo anterior, deberán elaborar y publicar en su gaceta municipal u órgano oficial de difusión, las reglas de operación de los programas de desarrollo social municipales que vayan a implementar, así como los programas de desarrollo social estatales y federales de los que puedan ser beneficiados sus habitantes y los montos y distribución de los recursos que les fueron entregados para la implementación de estos programas. En caso de que no se cuente con gaceta municipal, la publicación se hará en los estrados de la Presidencia Municipal.</p>
Michoacán	Ley de Desarrollo Social del Estado de Michoacán de Ocampo	<p><b>Artículo 23.-</b> En el Presupuesto de Egresos se establecerán las partidas específicas para los programas de desarrollo social y no podrán destinarse a fines distintos [...].</p> <p><b>Artículo 24.-</b> La ejecución de los programas y recursos destinados al desarrollo social por el Ejecutivo, estará preferentemente a cargo de los ayuntamientos, que se sujetarán a las reglas de operación que aquél emita [...].</p> <p><b>Artículo 26.-</b> El ejercicio de los recursos presupuestales asignados a programas sociales se hará en los términos de sus reglas de operación.</p> <p>Para estos efectos el Gobernador someterá al Congreso del Estado, en el proyecto de Presupuesto de Egresos los criterios generales a los que deban sujetarse los programas y las fechas de publicación de las reglas de operación.</p> <p>Las reglas de operación y sus modificaciones se publicarán en el Periódico Oficial y en las páginas electrónicas de las autoridades ejecutoras de los programas y los recursos no podrán ejercerse hasta que éstas se publiquen.</p>
Morelos	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Morelos	<p><b>Artículo 32.-</b> Todo Programa de Desarrollo Social deberá contar con Reglas de Operación, las que deberán contener al menos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Identificación del Derecho Social o carencia que atiende el programa;</li> <li>b) Definición del universo de atención;</li> <li>c) Identificación de la población objetivo disgregada por razón del género;</li> <li>d) Definición del tipo de bien o apoyo a otorgar;</li> <li>e) Definición del mecanismo de acceso;</li> <li>f) Mecanismos de transparencia;</li> <li>g) Mecanismos de participación social; y</li> <li>h) Quejas y denuncias.</li> </ul> <p>Las Secretarías, Dependencias y Órganos del Poder Ejecutivo del Estado y de los Ayuntamientos, ejecutores de Programas de Desarrollo Social, deberán elaborar y publicar las Reglas de Operación de los mismos en el Periódico Oficial, en su página electrónica oficial, y difundirlas ampliamente, de tal manera que se garantice que la población objetivo se entere oportunamente de los términos y condiciones de las mismas.</p>
Nayarit	Ley de Planeación del Estado de Nayarit	<p><b>Artículo 38.-</b> El Plan Estatal y sus programas serán publicados, con conocimiento previo de la Legislatura, en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado. Por lo que concierne a los Planes Municipales de Desarrollo, con el acuerdo de los Cabildos, los Presidentes Municipales oportunamente remitirán al Congreso y al Titular del Poder Ejecutivo, los documentos oficiales que los contengan.</p>
Nuevo León	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Nuevo León	<p><b>Artículo 24.</b> El Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría, y los Municipios en el ámbito de su competencia, fomentarán el apoyo a la organización, promoción y participación social mediante:</p> <p>...</p>

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

		<p>II. La regulación de mecanismos transparentes de información, coordinación, concertación, participación y consulta de la información pública que permita vincular los programas, estrategias y recursos para el desarrollo social; ...</p>
	Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León	<p><b>Artículo 16.</b> El Plan Estratégico Estatal es el documento en el que se identifican las prioridades de mediano plazo para el desarrollo estatal, así como de orientación en la gestión por resultados y presupuesto basado en resultados. Contiene los objetivos, y las estrategias y líneas de acción que implementará el Gobierno del Estado para alcanzarlos; define sus proyectos Estratégicos y programas prioritarios, mismos que serán congruentes con el Plan Estratégico. El Plan Estratégico y el Plan Estatal definen, así mismo, los indicadores del desarrollo económico y social, los cuales deben permitir la formulación de comparaciones nacionales e internacionales.</p> <p>Al inicio de cada administración el Ejecutivo Estatal, es el responsable de formular el Plan Estatal. Para ello se llevará a cabo un ejercicio de Consulta Popular que permita recoger sus intereses y aspiraciones. Corresponde a la Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado coordinar la formulación del Plan Estatal, el cual se hará del conocimiento del Consejo para su opinión y deberá aprobarse por el Titular del Ejecutivo y publicarse en el Periódico Oficial del Estado dentro de los primeros seis meses de su gestión. Para tal efecto el Ejecutivo del Estado emitirá el manual de procedimientos para la elaboración del Plan Estatal y sus programas.</p> <p>El Plan Estatal deberá contener, al menos, los siguientes elementos:</p> <p>I. Análisis de la situación actual del Desarrollo del Estado, basado en estudios e investigaciones que permitan identificar la problemática, demandas y oportunidades del Estado;</p> <p>II. Prospectiva del desarrollo estatal y marco de resultados a lograr;</p> <p>III. Programas de Gobierno que continuarán, los nuevos que se implementarán y obras de infraestructura a ejecutar;</p> <p>IV. Indicadores que permitan dimensionar y evaluar los logros esperados; y</p> <p>V. Indicadores de corrupción e impunidad y programas de Combate a los mismos.</p> <p><b>Artículo 17.</b> En adición al Plan Estatal, la Administración Pública Estatal deberá elaborar los programas sectoriales, regionales, especiales y operativos anuales, en los que se organizan y detallan los objetivos, metas y acciones a ejecutar por el Gobierno del Estado para cumplir con las responsabilidades que la Ley le otorga, los cuales deberán contener al menos los elementos descritos en la fracción I, II, III IV y V del tercer párrafo del artículo 16 de esta ley.</p>
Oaxaca	Ley de Desarrollo para el Estado de Oaxaca	<p><b>Artículo 37.-</b> Toda publicidad e información relativa a los programas de desarrollo social deberá incluir la siguiente leyenda: "Este programa es de carácter público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido su uso para fines distintos al desarrollo social".</p> <p><b>TRANSITORIOS:</b> [...]</p> <p><b>TERCERO.-</b> Las reglas de operación de los programas materia de esta Ley serán dictados la primer semana del ejercicio fiscal correspondiente y publicados en los diarios de mayor circulación en el Estado.</p>
Puebla	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Puebla	<p><b>Artículo 16.-</b> El Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos de los Municipios, elaborarán y harán del conocimiento público cada año sus Programas de Desarrollo Social y las Reglas de Operación de los mismos, a través de los medios más accesibles a la población, en un plazo máximo de noventa</p>



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADO

		<p>días, a partir de la aprobación de sus respectivos presupuestos de egresos anuales.</p> <p><b>Artículo 19.-</b> La publicidad y la información relativa a los programas estatales de Desarrollo Social, deberán identificarse con el Escudo del Estado de Puebla e incluir la siguiente leyenda: "Este programa es de carácter público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido su uso para fines distintos al Desarrollo Social".</p>
Querétaro de Arteaga	Ley de Desarrollo Social del Estado de Querétaro	<p><b>Artículo 20.</b> Las reglas de operación de los programas en materia de desarrollo social deberán regirse por la normatividad aplicable y establecerán como mínimo:</p> <p>I...</p> <p>...</p> <p>Las reglas de operación se publicarán en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" y en la página electrónica del Poder Ejecutivo del Estado, así como en las correspondientes Gacetas Municipales.</p>
Quintana Roo	Ley para el Desarrollo Social del Estado de Quintana Roo	<p><b>Artículo 1.-</b> La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en todo el Estado de Quintana Roo y tiene por objeto promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de los habitantes de la Entidad, mediante una política integral de desarrollo social orientada a:</p> <p>...</p> <p>VIII. Asegurar la transparencia y la rendición de cuentas en la ejecución de los programas y aplicación de los recursos para el desarrollo social a través de mecanismos de supervisión, verificación, control y acceso a la información pública.</p> <p><b>Artículo 43.-</b> El Gobierno Estatal y los Gobiernos Municipales en un plazo máximo de cuarenta y cinco días naturales contados a partir de la aprobación de su Presupuesto de Egresos, difundirán en los términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, los programas operativos anuales en materia de desarrollo social y la normatividad respectiva.</p> <p><b>Artículo 44.-</b> El titular del Poder Ejecutivo publicará en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, en un plazo no mayor a 60 días de la entrada en vigor del Presupuesto de Egresos del Estado la distribución de los recursos federales y estatales que corresponden al Estado y al Municipio para la ejecución de los programas de desarrollo social.</p> <p><b>Artículo 45.-</b> Además de las obligaciones que señala el artículo anterior, el Gobierno del Estado y los Municipios implementarán campañas de difusión masivas para que toda la población se entere del contenido, reglas de operación y beneficios de los programas de desarrollo social que se apliquen en la Entidad. Dicha información deberá ser dada a conocer a través de los medios digitales que brinda la red informática.</p> <p><b>Artículo 46.-</b> La publicidad e información relativa a los programas de desarrollo social estatales o municipales deberán identificarse con el escudo estatal o toponímico municipal en los términos que señala la Ley en la materia y tendrá la siguiente leyenda: "Este programa utiliza recursos públicos y es ajeno a cualquier partido e interés político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado conforme a lo que dispone la Ley de la materia.</p> <p><b>Artículo 47.-</b> Cuando en una localidad exista población indígena, aunque sea ésta migrante, no originaria del Estado, las autoridades municipales podrán, si así lo consideran necesario, difundir en la lengua o dialecto que hable este grupo de la población, el contenido, las reglas de operación y</p>

		<p>los beneficios de los programas de desarrollo social que se estén implementando en el Municipio.</p> <p><b>Artículo 48.-</b> La Secretaría promoverá que se publiquen en sistema braille, los programas de desarrollo social en donde pueda ser beneficiada una persona con discapacidad visual; de igual forma, contará con personal capacitado para dar asesoría sobre estos programas a las personas con discapacidad auditiva.</p>
San Luis Potosí	Ley de Desarrollo Social para el Estado y municipios de San Luis Potosí	<p><b>ARTICULO 12.</b> Para el cumplimiento de esta Ley, la Secretaría Ejecutiva tendrá las siguientes facultades y obligaciones:</p> <p>...</p> <p><b>V. (REFORMADA P.O. 17 DE SEPTIEMBRE DE 2016)</b> Establecer, las reglas de operación de los programas sociales, las cuales deberán garantizar la transparencia en la aplicación de los recursos públicos, la simplificación de trámites y procedimientos; y mecanismos que garanticen que los programas sociales no serán usados con fines electorales o de promoción personal de los servidores públicos.</p> <p><b>ARTICULO 28.</b> El Programa Estatal deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado, dentro de los treinta días siguientes a su aprobación.</p> <p>Asimismo, de manera anual el Gobierno del Estado deberá hacer públicos los avances de la política social, contenida en el Programa Estatal.</p> <p><b>ARTÍCULO 28 BIS.</b> Los programas sociales derivados de los objetivos del Programa Estatal de Desarrollo Social, deberán contar con reglas de operación que establecerán como mínimo:</p> <p>I. El diagnóstico de la situación de la carencia social que se atiende;</p> <p>II. Los objetivos del programa social;</p> <p>III. La población objetivo;</p> <p>IV. Las opciones de financiamiento de las obras y acciones;</p> <p>V. Los esquemas de concurrencia de recursos, y</p> <p>VI. Los requisitos de acceso al programa.</p> <p>Las reglas de operación se publicarán anualmente en la página de internet de la dependencia o municipio.</p> <p><b>ARTICULO 29 BIS.</b> La publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán incluir la siguiente leyenda: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social".</p>
Sinaloa	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	<p><b>Artículo 95.</b> Los sujetos obligados pondrán a disposición del público y actualizarán en forma permanente la información en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social según corresponda, por lo menos de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan: [...]</p> <p>XLII. Los programas que ofrecen, incluyendo información sobre la población, objetivo y destino, así como los trámites, tiempos de respuesta, requisitos y formatos para acceder a los mismos;</p> <p>XLIII. La información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos, en el que se deberá informar respecto de los programas de transferencia, de servicios, de infraestructura social y de subsidio, que deberá contener lo siguiente: [...]</p> <p>Los sujetos obligados deberán informar a la Comisión cuáles son los rubros que son aplicables a sus páginas de internet, con el objeto de que ésta verifique y apruebe, de forma fundada y motivada, la relación de fracciones aplicables a cada sujeto obligado, mismas que deberán ser publicadas en la Plataforma Nacional.</p> <p><b>Artículo 96.</b> Además de lo señalado en el artículo anterior, los sujetos obligados del Poder Ejecutivo y los Municipios,</p>



		deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información. I. En el caso del Poder Ejecutivo y los municipios: a) El Plan Estatal y Municipal de Desarrollo, así como los planes y programas que deriven de ellos, según corresponda; [...]
	Ley de Planeación del Estado de Sinaloa	<b>Artículo 20.</b> El Plan Estatal de Desarrollo determina los objetivos generales, estrategias y prioridades del Desarrollo Integral del Estado; establece los Lineamientos de la Política de carácter global, sectorial y municipal, y rige el contenido de los programas que se generen en el Sistema Estatal de Planeación Democrática. El Plan Estatal de Desarrollo se elaborará, aprobará y publicará en el Periódico Oficial del Estado dentro de un plazo de seis meses, contados a partir de la fecha de toma de posesión del Gobernador Constitucional de la Entidad.
Sonora	Ley de Desarrollo Social del Estado de Sonora	<b>Artículo 37.-</b> La instrumentación y ejecución de programas, proyectos, acciones e inversiones de desarrollo social que lleven a cabo coordinadamente dos o más dependencias, entidades o municipios, se formalizará a través de la concertación de bases de coordinación. Los convenios intersectoriales de desarrollo social deberán ser publicados durante los cuarenta y cinco días posteriores a su firma en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado. <b>Artículo 38.-</b> Las dependencias del gobierno estatal y los municipios harán del conocimiento público, cada año, sus programas operativos de desarrollo social y sus reglas de operación, a través de medios de comunicación masivos accesibles a la población, en un plazo no mayor a treinta días a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales. Tal publicación deberá realizarse también, en el caso de los municipios, en la lengua de la etnia residente en su jurisdicción territorial, cuando sea el caso.
Tabasco	Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco	<b>Artículo 31.-</b> La Secretaría revisará anualmente las zonas de atención prioritarias considerando las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza. El Consejo Estatal revisará anualmente la zona de atención prioritaria considerando las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza y los estudios que para tal efecto realice la Secretaría. El Consejo Estatal hará la declaratoria de zonas de atención prioritaria que deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado. <b>Artículo 41.-</b> El Ejecutivo del Estado y los Gobiernos Municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias y con los mecanismos de coordinación que correspondan, deberán: [...] VI. Informar a la ciudadanía sobre los avances y logros alcanzados en las acciones para el desarrollo social. <b>Artículo 54.-</b> El Consejo Estatal de Desarrollo Social tendrá las siguientes facultades y obligaciones: [...] IX. Publicar los resultados de las evaluaciones trianuales en el Periódico Oficial del Estado; [...]
Tamaulipas	Ley de Desarrollo Social para el Estado de Tamaulipas	<b>Artículo 13.-</b> El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos de los Municipios harán del conocimiento público, cada año, sus programas operativos de desarrollo social, a través de los medios más accesibles a la población, en un plazo máximo de 90 días a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales respectivos. <b>Artículo 61 septies.-</b> Los resultados de las evaluaciones serán publicados en el Periódico Oficial del Estado y deberán

SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS

		ser entregados a la Comisión de Desarrollo Social del Congreso del Estado de Tamaulipas.
Tlaxcala	Ley de Desarrollo Social de Estado de Tlaxcala	<p><b>Artículo 15.</b> El Ejecutivo Estatal deberá publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado la distribución a los Municipios de los recursos federales destinados a programas de desarrollo social dentro del término de treinta días a partir de la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado.</p> <p><b>Artículo 16.</b> El Gobierno del Estado y los Municipios publicarán en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en los medios oficiales de difusión todos los programas operativos de desarrollo social, los recursos asignados y sus respectivas reglas de operación conforme a lo dispuesto en esta Ley, en un término de sesenta días a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales respectivos.</p> <p><b>Artículo 18.</b> El Gobierno del Estado publicará en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado los convenios de coordinación con las autoridades federales y municipales.</p> <p><b>Artículo 36.</b> La Secretaría diseñará un Programa Estatal de Desarrollo Social, considerando los Programas Municipales de Desarrollo Social, el cual contendrá objetivos, estrategias, acciones, indicadores y metas en la materia y tendrá una vigencia de seis años, debiendo actualizarse por lo menos en el tercer año de su vigencia.</p> <p>El Programa Estatal de Desarrollo Social deberá elaborarse dentro de los primeros seis meses del inicio de cada periodo constitucional de gobierno del Ejecutivo del Estado y publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.</p> <p><b>Artículo 41.</b> La Secretaría dará a conocer y publicará en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado a más tardar el treinta y uno de enero de cada año, los Lineamientos y criterios para la integración y actualización del Padrón Único.</p>
Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	<p><b>Artículo 16.</b> La Secretaría deberá publicar en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado el Programa Operativo de Desarrollo Social.</p> <p><b>Artículo 17.</b> El Gobierno del Estado y los Municipios implementarán campañas de difusión con el objeto de informar a la población del contenido, reglas de operación y beneficios de los programas de desarrollo social que se apliquen en el Estado.</p>
Yucatán	Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán	<p><b>Artículo 27.-</b> El Plan Estatal deberá elaborarse, aprobarse y publicarse, en un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el Gobernador del Estado, y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de plazo superior.</p> <p><b>Artículo 28.-</b> Los planes municipales de desarrollo contendrán los elementos descritos en el artículo 118 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, y deberán estar alineados al Plan Estatal y a los programas de mediano plazo.</p> <p>Los planes municipales de desarrollo deberán elaborarse, aprobarse y publicarse, en un plazo de noventa días contados a partir de la fecha en que tomen posesión los presidentes municipales.</p> <p>Los ayuntamientos que inicien en el mismo periodo constitucional del Poder Ejecutivo del Estado deberán alinear sus planes municipales de desarrollo al contenido del Plan Estatal en un plazo de hasta ciento ochenta días a partir de su publicación, sin detrimento del término establecido en el párrafo anterior.</p> <p><b>Artículo 43.-</b> El Poder Ejecutivo del Estado, a través de los instrumentos de planeación, provee en la esfera administrativa a la exacta observancia de la Ley, en tal virtud, tendrán el carácter de Reglamentos y deberán ser expedidos por el propio Gobernador del Estado, y publicados en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.</p>



Zacatecas	Ley de Desarrollo Social para el Estado y Municipios de Zacatecas	<p><b>Artículo 33.</b> La o el Ejecutivo del Estado dentro de los 60 días naturales siguientes a la aprobación del presupuesto de egresos del Estado, deberá elaborar y publicar en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, así como en su página electrónica, las reglas de operación de los programas de desarrollo social.</p> <p><b>Artículo 34.</b> La o el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, dentro de ese mismo plazo, difundirán los programas operativos anuales en materia de desarrollo social y la normatividad respectiva, de conformidad con la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado.</p> <p><b>Artículo 35.</b> Los Ayuntamientos en el mismo plazo que señala el artículo 33 de esta Ley, publicarán en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, en su página electrónica, en caso de tenerla y en un lugar visible de la Presidencia Municipal, el monto y la distribución de los recursos que les fueron destinados para la implementación de los programas de desarrollo social.</p> <p>Además de las obligaciones señaladas en el párrafo anterior, la o el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, a través de los medios de comunicación masiva, implementarán campañas para que la población conozca las reglas de operación y los beneficios de los programas de desarrollo social.</p>
-----------	---	---

III. Finalmente, la normatividad general, en materia de **responsabilidades administrativas** por parte de los servidores públicos, tendente a salvaguardar actuación ética y responsable de cada servidor público, así como el deber de no utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, se encuentra establecida en las siguientes disposiciones que también son referidas en la resolución impugnada.

No.	Entidad	Ordenamiento
1	Federación	Artículos 6 y 7 fracción II Y VI de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
2	Aguascalientes	Artículo 70 fracción II y XXVIII de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Aguascalientes.
3	Baja California Sur	Artículo 7 fracción VIII y 46 fracción II de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado y de los Municipios de Baja California Sur.
4	Campeche	Artículos 8, 9 fracción VIII, 52 y 53 fracción II de la Ley reglamentaria del Capítulo XVII de la Constitución Política del Estado de Campeche. Artículos 57 y 58 de la Ley de Planeación del Estado de Campeche.
5	Ciudad de México	Artículo 7° fracción VIII y 47 fracción II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
6	Coahuila de Zaragoza	Artículos 8 fracción VIII y 52 fracción II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila.
7	Colima	Artículos 7° fracción VIII y 44 fracción II de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Estado de Colima.
8	Chiapas	Artículos 7, fracción VI y 45, fracción II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chiapas.

**SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADOS**

No.	Entidad	Ordenamiento
9	Chihuahua	Artículos 7, fracciones I, II y IV, y 23, fracciones I, II, XVIII, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua.
10	Durango	Artículos 8, fracción I, II y IV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Durango.
11	Estado de México	Artículos 7, fracciones I, II y VI; 77; 215 fracciones I, II, IV, VI y VIII de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios.
12	Guanajuato	Artículos 7, fracciones I, II y III; 49, 53 y 61 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.
13	Guerrero	Artículos 7, 49 y 54, de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero.
14	Hidalgo	Artículos 7, fracción I y IV y, 47 fracciones I, II, III, XXVIII, XXIX, de la Ley de Responsabilidades de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Hidalgo.
15	Jalisco	Artículos 7, fracción I, y 48, fracción XIV, de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco.
16	Michoacán de Ocampo	Artículo 6, fracciones I, II, VI Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.
		Artículo 30, fracciones I y III, de la Ley de Responsabilidades y Registro Patrimonial de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán y sus Municipios.
17	Morelos	Artículos 51 de la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Morelos.
18	Nuevo León	Artículos 11, fracciones I, IV y V; y 50 fracciones II, III, XXXIV, XXXV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León.
19	Oaxaca	Artículos 8, fracciones I y IV; 55 y 56 fracciones II, XIII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca.
20	Puebla	Artículos 9, fracción I y IV; y 50, fracción III de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.
21	Querétaro de Arteaga	Artículo 5 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro.
22	Quintana Roo	Artículos 6, fracciones II y VI; y 47 fracciones I, II, III, XXIX, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Quintana Roo.
23	San Luis Potosí	Artículo 6, fracciones I, II, VI, VII de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de San Luis Potosí.
24	Sinaloa	Artículos 8°, 9°, fracción II y 10, fracción IV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sinaloa.
		Artículos 7, fracción VI, 54 y 55 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Sinaloa.
25	Sonora	Artículos 8°, fracción VIII y 63, fracciones IV y VI de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios, Estado de Sonora.
26	Tabasco	Artículos 2; 6; 7 fracción VIII, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tabasco.
27	Tamaulipas	Artículo 7°, fracción VIII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tamaulipas.
		Artículo 54 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Tamaulipas.
28	Tlaxcala	Artículos 11, fracción VI; y 59 fracción II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Tlaxcala.
29	Veracruz de Ignacio de la Llave	Artículo 46, fracción II de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.
30	Yucatán	Artículos 4 y 51, fracción I, inciso b) de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Yucatán.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

**SUP-RAP-607/2017 Y ACUMULADO**

No.	Entidad	Ordenamiento
		Artículo 7 fracción VIII de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Yucatán.
31	Zacatecas	Artículos 6 fracciones VI y XII; y 31 fracciones X, y XI de la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios de Zacatecas.