

SÍNTESIS SUP-RAP-140 Y ACUMULADOS

Recurrente: MORENA y otros.
Responsables: Consejo General del INE.

Tema: Lineamientos sobre imparcialidad y equidad en la contienda.

Contexto

El CG del INE emitió las Resoluciones INE/CG693/2020 e INE/CG694/2020, mediante las cuales ejerció su facultad de atracción y fijó mecanismos y criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales ordinarios 2020-2021.

MORENA y otros interpusieron recurso de apelación en contra de la Resolución.

El 5 y 6 de enero del 2021, respectivamente, se publicaron en el DOF las Resoluciones del CG del INE.

Decisión

Se sobreseyeron dos impugnaciones y se confirmó una resolución por las siguientes razones:

A) Deben confirmarse por la inoperancia de los agravios, al no controvertir todas las razones por las cuales el Consejo General emitió las resoluciones impugnadas en ejercicio de sus facultades de atracción y reglamentarias.

B) El presente caso es distinto a la revocación que esta Sala Superior dictó respecto a los lineamientos emitidos en los procesos electorales de 2017-2018.

C) En dicho precedente se razonó que la fecha en que fueron emitidos tales lineamientos, no se había emitido la ley reglamentaria del artículo 134 Constitucional, y por ello no había soporte para la emisión de tales criterios.

D) Ahora, existe un soporte legislativo, que es la Ley General de Comunicación Social de 2018, para reglamentar los aspectos relacionados con el artículo 134, párrafo octavo, e inclusive dicha ley entre sus disposiciones reconoce la facultad reglamentaria del INE.

Conclusión. Se sobreseen los recursos promovidos por dos concesionarias de televisión, pues se observa que ninguno de los acuerdos reclamados les ha sido aplicado ni se advierte que algunas de las reglas de los lineamientos les afecten y se confirman las resoluciones impugnadas, derivado de la inoperancia de los agravios ya que no se controvirtieron todas las consideraciones de la responsable.

EXPEDIENTES: SUP-RAP-140/2020, SUP-RAP-1/2021 Y SUP-RAP-2/2021 ACUMULADOS.

MAGISTRADO PONENTE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN.

MAGISTRADO ENCARGADO DEL ENGROSE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA.¹

Ciudad de México, a diecisiete de febrero de dos mil veintiuno.

Sentencia que: **i) sobresee** los recursos de apelación promovidos por Televisión Azteca S. A. de C. V. y Televisora del Valle de México S. A. P. I. de C. V.; y **ii) confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución **INE/CG693/2020** del Instituto Nacional Electoral, en el recurso de apelación presentado por MORENA.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
1. ANTECEDENTES	2
2. COMPETENCIA	3
3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL	3
4. ACUMULACIÓN	3
5. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD	4
5.1. Sobreseimiento de los recursos de las concesionarias	4
5.2. Procedencia del recurso de apelación de MORENA	6
6. ESTUDIO DE FONDO	7
6.1. Planteamiento del caso	7
6.2. Síntesis de los agravios	8
6.3. Inoperancia de los agravios	8
7. RESOLUTIVOS	12

GLOSARIO

Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF:	Diario Oficial de la Federación
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹ Secretariado: Fernando Ramírez Barrios, José Antonio Pérez Parra y Carlos Hernández Toledo.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
OPLE:	Organismo Público Local Electoral

1. ANTECEDENTES

1.1. Actos impugnados. El veintiuno de diciembre de dos mil veinte, el Consejo General del INE emitió las resoluciones INE/CG693/2020² e INE/CG694/2020³, mediante las cuales ejerció su facultad de atracción y fijó mecanismos y criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales ordinarios 2020-2021.

1.2. Medios de impugnación. El veintitrés de diciembre de dos mil veinte, MORENA interpuso un recurso de apelación en contra de la resolución INE/CG693/2020, que fue registrado por esta Sala Superior con la clave de expediente SUP-RAP-140/2020.

Posteriormente, el cuatro de enero de dos mil veintiuno, Televisión Azteca, Sociedad Anónima de Capital Variable y Televisora del Valle de México, Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable también presentaron, respectivamente, recursos de apelación en contra de las resoluciones INE/CG693/2020 e INE/CG694/2020, que fueron registrados con los expedientes SUP-RAP-1/2021 y SUP-RAP-2/2021.

1.3. Publicación en el DOF. El cinco y seis de enero de dos mil veintiuno, respectivamente, se publicaron en el DOF las Resoluciones INE/CG693/2020 e INE/CG694/2020.

1.4. Turno. En su oportunidad, el Magistrado Presidente acordó integrar los expedientes y turnarlos a la Ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

² <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116223/CGex202012-21-rp-9.pdf>

³ <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116224/CGex202012-21-rp-10.pdf>



1.5. Recepción, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Ponente admitió las demandas y declaró cerrada la instrucción, quedando en estado de resolución.

1.6. Sesión pública y engrose. En sesión pública de diecisiete de febrero, por mayoría de votos se rechazó el proyecto formulado por el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y se encargó al Magistrado Felipe de la Mata Pizña el engrose correspondiente.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, porque se cuestionan las resoluciones de un órgano central del INE (Consejo General), en las que establece criterios y lineamientos a fin de tutelar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda con alcance obligatorio para todos los sujetos relevantes para el derecho electoral y respecto de todas las elecciones del país, tanto federales como locales, que tendrán lugar este año.⁴

3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020⁵, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el pleno determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del presente asunto de manera no presencial.

4. ACUMULACIÓN

Se aprecia que todos los recurrentes controvierten la resolución INE/CG693/2020 en la cual se fijan los mecanismos y criterios tendentes a

⁴ Lo anterior, con fundamento en los artículos 184, 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

⁵ El Acuerdo General 8/2020 se aprobó el primero de octubre de dos mil veinte y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día trece siguiente. Al respecto, véase: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5602447&fecha=13/10/2020

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

garantizar los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales federal y locales 2020-2021.

Asimismo, las concesionarias también cuestionan la Resolución INE/CG694/2020 que igualmente establece lineamientos para garantizar la equidad en la contienda, en este caso, entre los participantes de los procesos electorales federal y locales.

En ese sentido, derivado de lo expuesto en los recursos y del análisis de los acuerdos reclamados se observa que existe identidad en la autoridad responsable, en la materia de los actos impugnados (establecer criterios obligatorios para garantizar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral en distintos ámbitos), en las consideraciones que justifican su emisión y, finalmente, en los planteamientos y pretensiones de los recurrentes.

Por ese motivo, atendiendo al principio de economía procesal y para evitar dictar sentencias contradictorias, procede acumular los recursos SUP-RAP-1/2021 y SUP-RAP-2/2021 al diverso SUP-RAP-140/2020 (por ser este el primero que se recibió y registró en esta Sala Superior), debiendo agregarse una copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

5. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD

5.1. Sobreseimiento de los recursos de las concesionarias

Esta Sala Superior considera que los recursos de apelación de las concesionarias son improcedentes y deben desecharse de plano, ya que **no tienen interés jurídico** para controvertir las resoluciones INE/CG693/2020 e INE/CG694/2020, puesto que ninguno de los dos acuerdos les han sido aplicados, ni se advierte que algunas de las reglas de los lineamientos les afecten.



El artículo 9, párrafo 3, de la Ley de Medios establece que se desechará de plano la demanda de algún medio de impugnación, cuando su improcedencia derive de las disposiciones del propio ordenamiento legal.

En ese sentido, el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la misma Ley, dispone que los medios de impugnación serán improcedentes, cuando se pretendan impugnar actos que no afecten al interés jurídico de la parte recurrente.

En el caso del recurso de apelación, éste procede para impugnar las determinaciones del Consejo General del INE en los procedimientos previstos en la normativa electoral, o las sanciones que se impongan en ellos.

Así, las personas físicas o morales están en aptitud de interponer el citado medio de impugnación, cuando resientan una afectación en sus derechos, por determinaciones o sanciones que se impongan en su contra por parte de la referida autoridad electoral nacional, de conformidad con los artículos 42, numeral 1, y 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley de Medios.

Lo señalado tiene sustento en la jurisprudencia 7/2002, de esta Sala Superior, de rubro: **“INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO”**.

Ahora bien, en el caso concreto, no se advierte que exista un acto de aplicación concreto de los acuerdos impugnados en perjuicio de las concesionarias, pues no se les ha impuesto alguna sanción ni se ha modificado alguna situación que afecte su esfera jurídica.

Tampoco se advierte que las reglas establecidas en los lineamientos de ambos acuerdos les causen alguna afectación, pues están dirigidas exclusivamente a servidores públicos, partidos políticos, precandidaturas y candidaturas.

Sin que ello signifique que, en virtud de los casos concretos que pudieran presentarse, esta Sala Superior está obligada a efectuar un escrutinio constitucional de las reglas aplicables con motivo de cada uno de los actos

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

de aplicación correspondientes⁶, y a partir de las particularidades que se puedan apreciar con mayor precisión en los casos concretos.

En conclusión, al no existir acto de aplicación de los acuerdos en perjuicio de las concesionarias, ni advertirse que les puedan causar alguna afectación, lo procedente es sobreseer sus recursos de apelación.

5.2. Procedencia del recurso de apelación de MORENA

Se cumplen los requisitos para la admisión del recurso SUP-RAP-140/2020 tal como se detalla a continuación:⁷

5.2.1. Forma. El recurso se interpuso por escrito ante la autoridad responsable; en el consta la denominación del partido recurrente, el nombre y la firma de quien promueve en su representación; se identifica el acto impugnado, así como a su emisor, se mencionan hechos, agravios y los artículos supuestamente violados.

5.2.2. Oportunidad. El medio de impugnación se interpuso dentro del plazo de cuatro días que señala la Ley de Medios.

En efecto, MORENA tuvo conocimiento de la resolución impugnada el mismo día de su emisión, es decir, el lunes veintiuno de diciembre de dos mil veinte⁸ y el recurso se interpuso el miércoles veintitrés siguiente⁹.

5.2.3. Legitimación y personería. MORENA está legitimado por tratarse de un partido político. Asimismo, comparece por conducto de Sergio Carlos Gutiérrez Luna, quien es su representante propietario ante el Consejo General del INE¹⁰.

⁶ Jurisprudencia 35/2013, de la Sala Superior, de rubro: **INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 46 y 47.

⁷ En términos de lo señalado por los numerales 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); y 45, párrafo 1, incisos a) y b) de la Ley de Medios.

⁸ MORENA tuvo conocimiento del acto impugnado, pues su representante estuvo presente en la sesión ordinaria del Consejo General del INE en la cual se aprobaron los acuerdos reclamados. Por ese motivo se actualiza la notificación prevista en el artículo 30, numeral 1 de la Ley de Medios.

⁹ Según se observa del sello estampado en la primera hoja del escrito de demanda que obra en el cuaderno principal del expediente en que se actúa.

¹⁰ Información pública disponible en <https://www.ine.mx/estructura-ine/consejo-general/>



5.2.4. Interés jurídico. Se cumple con esta exigencia, pues la determinación controvertida establece reglas de conducta para distintos sujetos relevantes del derecho electoral (partidos, candidaturas, funcionarios públicos), por lo que inciden en la actividad del partido apelante.

5.2.5. Definitividad. La decisión cuestionada es definitiva y firme, porque no existe otro medio de impugnación que deba agotarse previamente a este recurso y que pudiera revocar o modificar las determinaciones del Consejo General del INE.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del caso

MORENA le solicita a esta Sala Superior que revise la regularidad de la resolución del Consejo General del INE identificada con la clave INE/CG693/2020, pues estiman que es contraria a Derecho y debe ser revocada.

En dicha resolución, el INE determinó que tiene **facultad reglamentaria** para establecer **criterios** y **lineamientos** en las materias siguientes:

- Propaganda gubernamental con incidencia en procesos electorales.
- Promoción personalizada de servidores públicos que afecten la equidad en la contienda electoral.
- Propaganda política o electoral.
- Actos anticipados de campaña

Asimismo, señaló que los OPLE tienen la misma facultad reglamentaria, pero en el ámbito local y, por esa razón, **determinó atraer** dicha potestad. Enseguida, el INE **procedió a establecer reglas** generales, abstractas, impersonales y obligatorias aplicables a todos los procesos electorales del país que tendrán lugar este año, a fin de coadyuvar en la observancia de los principios de imparcialidad y equidad en la contienda.

6.2. Síntesis de los agravios

Inconforme con el **Acuerdo INE/CG693/2020**, MORENA interpuso un recurso de apelación a fin de plantear que dicho acuerdo está indebidamente fundado y motivado pues:

- El INE no tiene competencia para emitirlo, ya que ni en la LEGIPE u otro ordenamiento se prevé alguna regla legal expresa que habilite al instituto a dictar criterios en las materias de imparcialidad y equidad en la contienda.
- Que la regulación del lineamiento séptimo del acuerdo 693 excede la facultad reglamentaria del INE, pues pretende normar, con el mismo alcance de una ley (de manera general, abstracta y obligatoria) materias cuyo desarrollo le corresponden al Poder Legislativo.

Refiere que el reglamento aprobado pretende modificar la ley, pues genera supuestos novedosos, condiciones de aplicación y efectos diversos a los que la ley establece.

- También considera que el lineamiento señalado trasgrede el principio de tipicidad el cual, aplicado a la materia administrativa, implicaría la prohibición de que un reglamento establezca las faltas y las penas en la materia electoral.

6.3. Inoperancia de los agravios.

Los agravios deben calificarse como **inoperantes**, al no controvertir las razones por las cuales el Consejo General emitió las resoluciones impugnadas en ejercicio de sus facultades de atracción y reglamentarias.

Los agravios se limitan a señalar que el INE no tiene competencia para emitir los lineamientos y que excede su facultad reglamentaria, pero los recurrentes no exponen las razones particulares por las cuales son incorrectas las consideraciones del Consejo General por las cuales estableció que cuenta con las facultades de atracción y reglamentarias, que le otorgó el legislador para expedir los lineamientos para instrumentar las



disposiciones previstas en los artículos 41 y 134 Constitucionales, y conforme a la leyes federales y locales electorales.

Tampoco exponen las razones particulares por las cuales señalan que se pretendió modificar la ley, qué lineamientos son contrarios a las leyes, o bien cuáles trasgreden el principio de tipicidad, como exponen en sus demandas

Justificación.

En síntesis, MORENA señala que la resolución carece de una debida fundamentación y motivación, por lo que viola los principios de legalidad y de estricta aplicación de la ley.

En su primer agravio señala (sustancialmente), que el INE no tiene competencia para emitir el citado acuerdo, ya que de los artículos constitucionales y legales referidos como fundamentación en la parte considerativa correspondiente, no se colige su facultad para emitir mecanismos y criterios en materia de imparcialidad y equidad en la contienda, siendo necesario que para ello contara con una facultad expresa.

En el segundo agravio (medularmente) controvierte el contenido del lineamiento séptimo del referido acuerdo, ya que desde su perspectiva, comprende aspectos ajenos a la materia electoral, que solo pueden ser regulados por el poder legislativo, incorporándose tipos novedosos, lo que excede las facultades del INE, lo que podría afectar el funcionamiento de la administración pública (sic), vulnerando los principios de tipicidad y reserva de ley.

Al respecto, **dichos agravios son inoperantes, pues no controvierten de manera eficaz las consideraciones señaladas por el INE para fundar y motivar la resolución impugnada.**

Los agravios se limitan a señalar que el INE no tiene competencia para emitir los lineamientos contenidos en la resolución INE/CG693/2020, señalando que excede su facultad reglamentaria.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

Pero el recurrente no expone las razones particulares por las cuales son incorrectas las consideraciones del Consejo General en donde estableció que cuenta con las facultades de atracción y reglamentarias que le otorgó el legislador para expedir los lineamientos para instrumentar las disposiciones previstas en los artículos 41 y 134 Constitucionales, y conforme a la leyes federales y locales electorales.

Tampoco expone las razones particulares por las cuales señalan que se pretendió modificar la ley, qué lineamientos son contrarios a las leyes, o bien cuáles trasgreden el principio de tipicidad.

En este tenor, el partido político recurrente como fuente del primer agravio, se limita a transcribir la normativa legal y constitucional que el INE señaló como fundamento para emitir el acuerdo impugnado, así como el contenido de tales disposiciones, pero sin señalar cuáles son las razones por las que estima no resultan suficientes o aplicables al caso concreto.

La inoperancia de dicho agravio consiste en que el recurrente se limita a señalar de manera genérica que las facultades del INE para emitir tales lineamientos, no se desprenden de la normativa transcrita, pero sin precisar el por qué considera que la misma no es suficiente para ello. Esto es, no desarrolla una argumentación tendente a evidenciar la falta de competencia que refiere.

Por lo que hace al segundo agravio, el mismo también deviene inoperante, pues de la misma forma, tampoco se precisa cuáles son las disposiciones del resolutivo séptimo (del acuerdo controvertido), que a su decir, exceden el ámbito de atribuciones de la citada autoridad electoral nacional, por lo que debieran ser reservadas al ámbito legislativo.

Sin que sea suficiente, para entrar al análisis de las disposiciones controvertidas, que las mismas se transcriban en el escrito de impugnación, pues no se particulariza cuál de todas ellas excede la competencia del INE, ni se aducen las circunstancias por las que se demuestre que vulneran el



principio de tipicidad o los criterios jurisprudenciales que se citan al respecto.

En ese sentido, el partido político recurrente aduce de manera genérica que los Lineamientos vinculan a diversos servidores públicos a observar el principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, así como a evitar la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral.

De ahí, que debe calificarse el agravio como inoperante, ya que el recurrente no indica cuáles son las disposiciones que (según refiere), vulneran los principios de reserva de ley y jerarquía normativa.

También es importante mencionar que el presente caso es distinto a la revocación que esta Sala Superior dictó respecto a los criterios emitidos en los procesos electorales de 2017-2018,¹¹ en los recursos de apelación SUP-RAP-232/2017 (y acumulados) y SUP-RAP-607/2017 (y acumulados).

En dichas sentencias, se concluyó que en la fecha en que fueron emitidos tales lineamientos, **no se había emitido la ley reglamentaria del artículo 134 Constitucional**, y por ello no había soporte para la emisión de tales criterios, como ahora ocurre en el presente, con la Ley General de Comunicación Social.

Ahora, existe un soporte legislativo, que es la Ley General de Comunicación Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de 2018, para reglamentar los aspectos relacionados con el artículo 134,

¹¹ 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. Así como Resolución INE/CG338/2017, por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción, a efecto de emitir los lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

párrafo octavo, e inclusive dicha ley entre sus disposiciones (artículo 21) reconoce la facultad reglamentaria del INE.¹²

Por otra parte, resulta inatendible el argumento del recurrente cuando señala una posible violación al artículo 105, fracción II de la Constitución, pues para que ello pudiera suceder sería necesario que acreditara que en los Lineamientos impugnados se están creando nuevos supuestos normativos que excedan la facultad reglamentaria del INE.

Conclusión.

Por tanto, **se debe confirmar**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo INE/CG693/2020, **ante la inoperancia de los agravios**, al no controvertir las razones por las cuales el Consejo General emitió las resoluciones impugnadas en ejercicio de sus facultades de atracción y reglamentarias.

7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se acumulan los recursos SUP-RAP-1/2021 y SUP-RAP-2/2021 al diverso SUP-RAP-140/2020. En consecuencia, se deberá agregar una copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se sobreseen los recursos de apelación SUP-RAP-1/2021 y SUP-RAP-2/2021.

TERCERO. **Se confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo INE/CG693/2020.

¹² Artículo 21.- Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda Campaña de Comunicación Social en los Medios de Comunicación. ...
Se exceptúan de lo anterior: ...IV. Cualquier otra que autorice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de manera específica durante los procesos electorales, ...



NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido, y en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida por la responsable.

Así lo resolvieron por unanimidad la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente y razonado de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe, así como de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

ESTE DOCUMENTO ES UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA AUTORIZADA MEDIANTE FIRMAS ELECTRÓNICAS CERTIFICADAS, EL CUAL TIENE PLENA VALIDEZ JURÍDICA DE CONFORMIDAD CON LOS NUMERALES SEGUNDO Y CUARTO DEL ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 3/2020, POR EL QUE SE IMPLEMENTA LA FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LOS ACUERDOS, RESOLUCIONES Y SENTENCIAS QUE SE DICTEN CON MOTIVO DEL TRÁMITE, TURNO, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

VOTO CONCURRENTES Y RAZONADO QUE PRESENTAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN SUP-RAP-140/2020, SUP-RAP-1/2021 Y SUP-RAP-2/2021, ACUMULADOS (CRITERIOS Y LINEAMIENTOS GENERALES PARA TUTELAR LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA EN TODOS LOS PROCESOS ELECTORALES DEL PAÍS 2020-2021)¹³

Respetuosamente, emitimos el presente voto concurrente¹⁴, pues si bien **coincidimos con el sentido** de la sentencia aprobada —que fue el que propuso el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón en el proyecto que sometió a consideración del pleno de la Sala Superior—, **nos apartamos**

¹³ En la elaboración del presente voto colaboraron por parte de la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, Paulo Abraham Ordaz Quintero y Luis Itzcóatl Escobedo Leal; por parte de la ponencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis, Alejandro Olvera Acevedo y Juan Luis Hernández Macías; y por parte de la ponencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales, Mauricio I. Del Toro Huerta.

¹⁴ Con fundamento en el artículo 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

de las consideraciones del estudio de fondo adoptadas por el criterio mayoritario, las cuales determinan que todos los agravios de MORENA son inoperantes, esto es, que son planteamientos deficientes o insuficientes y que, por esa razón, no ameritan una respuesta de fondo por parte del tribunal.

Contrariamente a lo que sostiene la sentencia, quienes suscribimos el presente voto consideramos que el partido MORENA **sí planteó argumentos** claros, suficientes y eficaces, encaminados a cuestionar el Acuerdo INE/CG693/2020, tal como se desprende objetivamente de la redacción del escrito del recurso de apelación respectivo.

Tales planteamientos obligaban al tribunal a dar una respuesta directa y de fondo, en sus méritos, a los distintos temas que MORENA propuso respecto de su inconformidad, no solo porque los jueces electorales tienen el deber constitucional de garantizar el derecho de acceso a una justicia completa, objetiva e imparcial si las partes hicieron valer —como en este caso— **argumentos suficientes** encaminados a expresar sus motivos de agravio, sino además, porque, en el presente asunto, existían otros aspectos que obligaban a la Sala Superior a dar una respuesta frontal a la demanda de MORENA, como lo son:

- a) El hecho que MORENA planteó, de forma manifiesta, la **incompetencia** del Consejo General del INE, el cual es un tema que por mandato jurisprudencial **debe estudiarse incluso de oficio por parte del Tribunal**¹⁵. En tal sentido, aun suponiendo que el agravio de incompetencia fuera deficiente —lo cual no es así, en el caso concreto—, el tribunal no podía declararlo inoperante si ordinariamente puede estudiar ese tema de oficio —esto es, aunque las partes no se lo pidan—, menos aun cuando sí se lo plantean de forma expresa.

¹⁵ Jurisprudencia 1/2013, de la Sala Superior, de rubro: **COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 11 y 12.



- b) Que en términos del artículo 23 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios), en el recurso de apelación la Sala Superior **“deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios** cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos”¹⁶. En el caso concreto, aun de una lectura muy estricta y formal de la demanda de MORENA, la estructura de sus argumentos no tiene un grado de deficiencia tal que impidiera al tribunal suplir los agravios, en caso de que dicha suplencia fuera necesaria.
- c) Que ante la existencia de argumentos suficientes era necesario emitir una respuesta de fondo en relación con el ejercicio de una facultad que impacta en el desarrollo de todas las elecciones del país, tal como ocurrió en el caso concreto, por razones de certeza y predictibilidad.

La calificación de los agravios es una actividad judicial que está sujeta a límites objetivos y razonables. También puede decirse que es una actividad técnica y, a pesar de ello, tanto las partes demandantes, las autoridades responsables e incluso cualquier persona o auditorio relevante al que se dirija una decisión judicial, pueden llegar a evaluar la forma en que se desarrolló dicha actividad, a partir del contraste objetivo entre lo que se dijo en el escrito de demanda y lo que el tribunal explica que se dijo en dicho escrito.

Con independencia de lo anterior y a pesar del diferendo en la manera en la que se calificaron y atendieron los agravios, en el caso concreto, de todas formas, consideramos que no le asistía la razón al partido recurrente, a partir de las consideraciones que se exponen en el presente voto.

Al respecto, es importante destacar que la tutela de los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda previstos en el artículo 134 constitucional son piedra angular del carácter democrático de las

¹⁶ Ley de Medios, artículo 23, párrafo 1.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

elecciones y salvaguarda de su integridad al evitar malas prácticas que alteran la celebración de elecciones libres y justas.

El acuerdo reclamado –justamente– se encamina a preservar esos principios y, en consecuencia, a tutelar no solo el piso parejo que debe prevalecer en toda contienda democrática sino también la integridad de los procesos electorales en su conjunto, a fin de fortalecer la calidad de nuestra democracia. Al respecto, las normas emitidas por el INE cumplen, al menos, con dos funciones:

- Desincentivan las malas prácticas a partir del conocimiento claro de las conductas que serán sancionadas, y
- Generan certeza y predictibilidad sobre las condiciones que el INE tomará en cuenta para iniciar los procedimientos especiales sancionatorios, garantizando así el principio de igualdad entre los sujetos relevantes para el derecho electoral.

Además, los que suscribimos el presente voto llegamos a la conclusión de que la facultad reglamentaria del INE en las materias en estudio no le permite válidamente emitir tipos administrativos que describan infracciones nuevas o al margen de la legislación. En esa medida, en el caso concreto, consideramos que lo procedente era validar los criterios y lineamientos del INE, en la medida que mantenían consistencia con la legislación electoral aplicable, así como con los criterios del Tribunal Electoral, sin perjuicio de que, caso a caso, pudiera revisarse la actuación del INE con motivo de los procedimientos especiales sancionadores correspondientes.

En ese sentido, a continuación, se expondrán los antecedentes relevantes del caso; las decisiones que alcanzaron unanimidad en el presente asunto; el criterio mayoritario adoptado para la solución de la problemática jurídica; y las razones que nos llevaron a apartarnos del mismo que implicaban dar una respuesta frontal a los argumentos del partido recurrente, en el sentido de confirmar la reglamentación del INE.



Además, hacia el final del presente voto, se incluye un apartado específico —únicamente suscrito por la Magistrada Janine M. Otálora Malassis— mediante el cual justifica las razones por las cuales acompañaba la propuesta que fue presentada por el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, en razón del sentido de su voto con relación a precedentes del año de dos mil diecisiete, en los que acompañó que se aprobara la invalidez de lineamientos cuya materia de regulación es similar a la de las resoluciones ahora impugnadas.

1. Antecedentes del caso

MORENA. Televisión Azteca S. A. de C. V. y Televisora del Valle de México S. A. P. I. de C. V. le solicitaron a la Sala Superior que revisara la regularidad de los Acuerdos del Instituto Nacional Electoral (INE) identificados con las claves INE/CG693/2020 e INE/CG694/2020, pues estimaban que son contrarios a Derecho y debían ser revocados.

En dichos acuerdos, el INE determinó que tiene **facultad reglamentaria** para establecer **criterios** y **lineamientos** en las materias siguientes:

- Propaganda gubernamental con incidencia en procesos electorales.
- Promoción personalizada de servidores públicos que afecten la equidad en la contienda electoral.
- Propaganda política o electoral.
- Actos anticipados de campaña.

Asimismo, el INE señaló que los OPLE tienen la misma facultad reglamentaria, pero en el ámbito local y, por esa razón, **determinó atraer** dicha potestad. Enseguida, el INE **procedió a establecer reglas** generales, abstractas, impersonales aplicables a todos los procesos electorales del país que tendrán lugar este año, a fin de coadyuvar en la observancia de los principios de imparcialidad y equidad en la contienda.

En términos generales, las reglas del INE aludían a las principales permisiones y prohibiciones en las materias señaladas con el objetivo de

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

“evitar vacíos interpretativos y dudas respecto a los criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad y equidad en las contiendas comiciales de los procesos electorales”¹⁷, así como establecer “parámetros que permitan a los actores políticos contar con reglas y principios claros que delimiten su actuar”¹⁸.

Los recurrentes se inconformaron con las reglas respectivas señalando, principalmente, que el INE carecía de competencia para emitir la reglamentación correspondiente y su contenido excedía la facultad reglamentaria, desde las vertientes de reserva de ley, jerarquía normativa y tipicidad.

2. Decisiones unánimes y criterio mayoritario

La sentencia aprobada tiene aspectos que fueron aprobados por unanimidad y otros por mayoría.

En principio fueron unánimes las consideraciones y puntos resolutivos correlativos relacionados con la acumulación de los recursos y el sobreseimiento de los medios de impugnación SUP-RAP-1/2021 Y SUP-RAP-2/2021.

El sobreseimiento obedeció al hecho de que a las concesionarias no se les aplicaron ninguno de los dos acuerdos reclamados, y tampoco se advertía que su sola emisión les causara algún perjuicio.

Por el contrario, se observó que las concesionarias pretendían promover un control abstracto de la legalidad y constitucionalidad del acuerdo impugnado, situación para lo cual, además, carecen de interés, ya que esta Sala Superior ha considerado que el ejercicio de la tutela de intereses difusos compete a los partidos políticos¹⁹.

¹⁷ Acuerdo INE/CG693/2020.

¹⁸ Acuerdo INE/CG693/2020. Véase el apartado “Naturaleza del presente Acuerdo”, páginas 7 y 8 del propio acuerdo.

¹⁹ Jurisprudencia 15/2000, de la Sala Superior, de rubro: **PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUTIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE**



Las televisoras fueron las únicas que impugnaron el Acuerdo INE/CG694/2020, por lo que, al sobreseer sus recursos, dicha resolución **quedó firme**, pues la decisión de la Sala Superior, para efectos prácticos, equivale a un escenario en el que dicho acuerdo no hubiera sido impugnado.

Finalmente, también fue **unánime el resolutivo de la sentencia que determina confirmar el Acuerdo INE/CG693/2020**. Sin embargo, existe un disenso en las consideraciones que sustentan esta decisión.

Al respecto, **el criterio mayoritario** sostiene que todos los agravios propuestos por el partido MORENA **son inoperantes**, es decir, que la estructura de los argumentos propuesto por el partido recurrente es tan deficiente que no existen elementos para que el tribunal pueda analizar las inconformidades correspondientes.

En el caso, la deficiencia que la sentencia atribuye a los argumentos del recurrente es su falta de exhaustividad, sobre la base de que MORENA no expuso las razones particulares por las cuales considera que son incorrectas las consideraciones del Consejo General del INE por las cuales estableció que cuenta con las facultades de atracción y reglamentaria, ni planteó las razones particulares por las cuales señalan que se pretendió modificar la ley, qué lineamientos son contrarios a las leyes, o bien cuáles trasgreden el principio de tipicidad.

3. Razones de nuestro disenso

Como se observa, la diferencia en la decisión se centró en la calificación de los agravios. Mientras que la sentencia afirma que todos los agravios de MORENA son inoperantes, quienes suscribimos el presente voto estimamos que sí eran eficaces y exigían una respuesta de fondo por parte del tribunal.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

En seguida expondremos las razones por las cuales consideramos que los agravios de MORENA no presentan una deficiencia de tal grado que impida al tribunal dar una respuesta de fondo a los planteamientos correspondientes para posteriormente pronunciarse respecto a los mismos.

3.1. Los agravios de MORENA eran eficaces, suficientes y debieron estudiarse

Entre otros supuestos, los agravios se estiman inoperantes cuando son insuficientes y no combaten las consideraciones que sustentan la determinación reclamada. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que para que un agravio deba estudiarse basta con que exprese la **causa de pedir**²⁰, es decir, para que el planteamiento de un actor se analice no hace falta que guarde un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito señale **cuál es la lesión** o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y **los motivos que originaron ese agravio**²¹.

En el mismo sentido, la Sala Superior ha sostenido que para tener por debidamente configurado un agravio no es relevante su formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o mediante cualquier fórmula deductiva o inductiva, sino que “basta que el actor exprese con claridad la causa de pedir, **precisando la lesión** o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y **los motivos que originaron** ese agravio, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, la Sala Superior se ocupe de su estudio”²².

En términos de redacción de un argumento, los elementos que los criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte y la Sala Superior exigen para tener

²⁰ Jurisprudencia 68/2000, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR**. 9ª Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XII, agosto de 2000, página 38; registro IUS: 191384

²¹ *Idem*.

²² Jurisprudencia 3/2000, de la Sala Superior, de rubro: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, Año 2001, página 5.



por debidamente configurado se circunscriben a explicar un “**qué**” (la irregularidad que afirman los actores) y un “**por qué**” (el motivo o causa de la irregularidad o agravio que afirman). Si de la redacción de una demanda se deducen tales elementos, el planteamiento debe considerarse eficaz y debe estudiarse.

Adicionalmente, deben considerarse otros aspectos que obligan al tribunal a emitir un pronunciamiento de fondo en torno a un argumento, que son los siguientes:

- Que la competencia de la autoridad responsable es un tema que puede analizarse de oficio por parte de las salas del tribunal electoral²³.
- Que en términos del artículo 23 de la Ley de Medios, en el recurso de apelación la Sala Superior “**deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos**”²⁴.

Todos los elementos anteriores constituyen una base objetiva para evaluar la redacción de una demanda y decidir si los agravios de un actor están o no deficientemente redactados, al grado que imposibiliten al tribunal estudiarlos.

Por ese motivo, a partir de dichos elementos, en el caso concreto, observamos que MORENA sí formuló agravios eficaces y suficientes.

En primer lugar, el recurrente propuso un planteamiento de **falta de competencia** de la autoridad responsable para emitir el acto reclamado. Al respecto, MORENA explicó que el INE y los OPLE no tienen facultades para emitir lineamientos generales en las materias de imparcialidad y equidad en

²³ Jurisprudencia 1/2013, de la Sala Superior, de rubro: **COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 11 y 12.

²⁴ Ley de Medios, artículo 23, párrafo 1.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

la contienda, pues no existe una base normativa para ello, como a continuación se transcribe:

“El acuerdo que se recurre por esta vía transgrede lo establecido por los preceptos constitucionales arriba citados, en virtud de que la autoridad responsable no respeta los principios de legalidad y estricta aplicación de la ley que rige su actuación, toda vez que **carece de facultades constitucionales y legales para aprobar un acuerdo cuyo objeto es fijar mecanismos o criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales**, lo cual en realidad **constituye una invasión a la esfera de facultades del poder legislativo** al pretender establecer restricciones novedosas que no han sido previstas por el legislador.”²⁵

[...]

“De las anteriores disposiciones constitucionales y legales invocadas **no se colige la facultad del Instituto Nacional Electoral para emitir mecanismos o criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales**, a los distintos órdenes de gobierno, por lo que resulta claro que el acto impugnado no tiene fundamento legal que lo sustente.”²⁶

[...]

“En consecuencia, si la facultad relativa a emitir acuerdos relacionados con la forma de ejecución mecanismos y criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales, no se encuentra prevista en las disposiciones constitucionales y legales invocadas por la autoridad responsable en el Acuerdo de referencia, resulta evidente que el acto recurrido contraviene el principio de legalidad tutelado por los artículos 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el diverso artículo 30, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; de ahí que esa H. Sala Superior deberá ordenar la revocación del Acuerdo recurrido en virtud de que el Instituto Nacional Electoral carece de facultades para regular la materia a la que se refiere el objeto del mismo.”²⁷

(Énfasis añadido)

Como se observa, la demanda de MORENA contiene los elementos básicos exigidos por la jurisprudencia para formular un agravio eficaz, pues explica la irregularidad que afirma (que el INE no es competente para emitir el acuerdo reclamado) y las causas en las que sustenta esa irregularidad (que del ordenamiento no se deduce una disposición que de forma expresa o

²⁵ Página 22 de la demanda de MORENA.

²⁶ Página 27 de la demanda de MORENA.

²⁷ Página 28 de la demanda de MORENA.

manifiesta habilite al INE a emitir la reglamentación en las materias de imparcialidad y equidad en la contienda).

Cabe señalar que MORENA buscaba explicar que la ley no otorga facultad reglamentaria al INE en las materias en mención. Como los hechos negativos no son materia de demostración, el INE citó los preceptos que estimó aplicables para buscar evidenciar que de su redacción no se desprende la citada facultad. Incluso citó criterios que, en su concepto, respaldan esta afirmación²⁸.

La sentencia aprobada señala que MORENA no expuso “las razones particulares por las cuales son incorrectas las consideraciones del Consejo General por las cuales estableció que cuenta con las facultades de atracción y reglamentarias”.

Sin embargo, MORENA hizo referencia de forma expresa a los artículos que sustentaron el acuerdo del INE—incluso aludió al artículo 44 de la LEGIPE, el cual contiene las distintas facultades reglamentarias del instituto— y posteriormente señaló que “de las disposiciones anteriores [...] no exist[e] expresamente dicha facultad de la responsable”²⁹, es decir, expresó una irregularidad y los motivos o causas de esta, lo cual es suficiente para atender el planteamiento.

De esta manera, objetivamente se advierte que MORENA expresó de forma particular que las consideraciones del INE son incorrectas porque, en su concepto, de todos los artículos que citó la autoridad, ninguno de ellos le otorga de forma manifiesta una facultad reglamentaria en las materias de imparcialidad y equidad en la contienda.

Más aún, en el caso debe recordarse el deber del tribunal de examinar de oficio (aunque las partes no se lo pidan) la competencia de la autoridad responsable y de suplir la deficiencia de los agravios.

²⁸ Página 28 de la demanda de MORENA.

²⁹ Página 22, párrafos 1 y 2 de la demanda de MORENA.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

Es decir, en el caso concreto, aun suponiendo que el argumento de incompetencia de MORENA fuera insuficiente o deficiente, si cuando no le solicitan al tribunal la revisión de ese tema (competencia) puede estudiarlo por iniciativa propia (*motu proprio*), **con mayor razón podría examinarlo de forma completa si existe un agravio**, aunque este fuera deficiente, respecto del cual también hubiera procedido la suplencia de la queja en caso de que ello hubiera sido necesario.

El segundo argumento de MORENA consistía en que el lineamiento séptimo del Acuerdo INE/CG693/2020 se emitió en **exceso de la facultad reglamentaria del INE**, trasgrediendo los principios de reserva de ley, jerarquía normativa y tipicidad.

En efecto, MORENA se queja de que los criterios en materia de propaganda gubernamental transgreden la reserva de ley prevista en el artículo 134 de la Constitución general, como se aprecia de las siguientes transcripciones:

“Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el **principio de tipicidad, junto al de reserva de ley**, integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, los cuales se manifiestan, además de **una exigencia al legislador para que lleve a cabo una predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas, así como de las sanciones correspondientes, junto con el hecho de que las autoridades administrativas deben motivar en forma correcta, y precisa, con base en pruebas, la manera en que las conductas denunciadas encuadran de manera exacta en los supuestos de infracción que invocan**, ya que de lo contrario se estaría pretendiendo sancionar una conducta sin que esté debidamente tipificada y sin que se cumpla con la obligación de aplicar con exactitud la ley de la materia.”³⁰

[...]

En ese sentido, el resolutivo impugnado resulta contrario a los artículos 14, párrafo tercero, 73, fracción XXI, **y 134, último párrafo, de la Constitución Federal**, toda vez que **incumple con el principio de reserva de ley**, pues corresponde al legislador ordinario tipificar como antijurídicas las conductas que estime pertinentes.”³¹

(Énfasis añadido)

En otra parte de su demanda, MORENA alega que los lineamientos y criterios emitidos por el INE transgreden los principios de subordinación

³⁰ Página 35 de la demanda de MORENA.

³¹ Página 38 de la demanda de MORENA.



jerárquica y de tipicidad. Para ilustrarlo, se transcriben los apartados en los que se aprecian esos agravios:

“En ese sentido, como ya se ha señalado, se estima que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral carece de facultades para **establecer nuevas condiciones requisitos o limitaciones relativas a la ejecución de los programas sociales, más allá de las restricciones que válidamente establece el texto Fundamental, las leyes y los reglamentos aplicables a cada uno de los programas sociales.**”³²

[...]

Por lo tanto, se está frente a una norma reglamentaria inconstitucional en virtud de que, contrario a su propio objeto, **tipifica nuevas restricciones en el actuar de los servidores públicos**, lo que podría afectar el funcionamiento regular de la administración pública que, de manera permanente, debe accionar para atender en todo momento las necesidades de la población en términos de la normatividad aplicable.³³

[...]

Por lo tanto, si el derecho administrativo sancionador consiste en la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas, para ellos **resulta necesario que las restricciones y las hipótesis de infracción estén previstas en una ley formal y material, por lo que no es dable que un acuerdo con naturaleza de reglamento pretenda establecer hipótesis de infracciones no previstas en la norma secundaria.**”³⁴

(Énfasis añadido)

En relación con lo anterior, MORENA centró su inconformidad en todas las reglas que integran el lineamiento séptimo del acuerdo reclamado.

Al respecto, expresó que todas esas reglas van más allá del contenido de la Ley. Tal planeamiento se estima suficiente para ser estudiado porque nuevamente presenta los elementos básicos exigidos por la jurisprudencia para ser considerado un agravio funcional.

En efecto, explica que todas las reglas que señalan trasgreden distintos principios (irregularidad), pues en concepto de MORENA, el contenido de esas reglas “establece nuevas condiciones requisitos o limitaciones relativas a la ejecución de los programas sociales, más allá de las

³² Página 34 de la demanda de MORENA.

³³ Página 35 de la demanda de MORENA.

³⁴ Página 37 de la demanda de MORENA.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

restricciones que válidamente establece el texto Fundamental, las leyes” y “tipifica nuevas restricciones en el actuar de los servidores públicos”.

La sentencia le exige a MORENA señalar las conductas particulares que constituyen ese exceso, con el cual se inconforma. No compartimos esa postura, pues, en el caso concreto, para advertir esas presuntas discrepancias entre la ley y el reglamento, bastaba con contrastar las reglas que MORENA señaló con precisión y claridad, con el contenido de la ley.

Es decir, en principio, las partes no están obligadas a citar las disposiciones legales en el que apoyan sus demandas, pues se asume que los jueces conocen el Derecho (*iura novit curia*). Este elemento liberaba a MORENA de citar la legislación correspondiente en la que basaba de su argumento. Por otra parte, en el caso, sí existía un argumento suficiente que, como se dijo, exponía que todas las reglas del lineamiento séptimo establecían nuevas condiciones, limitaciones o tipificaban nuevas restricciones más allá de la ley.

Sin embargo, suponiendo que se acompañara que dicho argumento era insuficiente, si lo único que hacía falta para atenderlo era evidenciar cuáles eran los elementos novedosos en el reglamento, vía suplencia del agravio deficiente, válidamente tal cuestión pudo ser estudiada³⁵, pues como se dijo, tal actividad se limitaba a enlistar por una parte la ley aplicable (lo cual era obligación de los jueces tener en cuenta) frente a las reglas administrativas de las cuales se decía que existió un exceso reglamentario.

Finalmente, MORENA refiere que se viola la prohibición de modificar las reglas fundamentales del proceso electoral contenida en el artículo 105 de la Constitución general, como a continuación se transcribe:

“Asimismo, cabe recordar que el artículo 105, párrafo II, de la Constitución establece que durante los procesos electorales no podrán realizarse modificaciones legales fundamentales, restricción que es aplicable al ejercicio de la facultad reglamentaria que indebidamente pretender utilizar la autoridad responsable y que se estaría transgrediendo con motivo de la emisión del acto que se reclama; pues la tipificación de nuevas conductas prohibidas, como la

³⁵ Ley de Medios, artículo 23.



antes analizada, podría generar la presentación de un gran número de quejas y denuncias, pues no se puede concebir que los poderes federales, gobiernos de toda índole y demás entes públicos, puedan eliminar de la propaganda gubernamental constitucionalmente permitida en materia de educación, salud y protección civil las imágenes y frases institucionales que utilizan regularmente en términos de la normativa aplicable; razón suficiente para que esa H. Sala Superior lleve a cabo una revisión exhaustiva de la constitucionalidad y legalidad del Acuerdo impugnado a efecto de alcanzar una efectiva regularidad del orden jurídico aplicable en materia electoral.”³⁶

(Énfasis añadido)

En suma, MORENA sí emitió agravios suficientes en contra del acuerdo impugnado. Es decir, a partir de los parámetros objetivos que se extraen de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de esta Sala Superior razonablemente puede evaluarse que la redacción de la demanda de MORENA no tenía un nivel de deficiencia técnica o estructural tal que impidiera al tribunal conocer de los temas propuestos.

De esta manera, las cuestiones que la Sala Superior debió examinar de fondo eran las siguientes:

- I. Si el INE tienen o no competencia para emitir disposiciones de naturaleza reglamentaria en las materias de imparcialidad, así como de equidad en la contienda y si existen normas que habiliten de forma manifiesta al instituto para la emisión de esa reglamentación.
- II. Si el contenido del acuerdo controvertido respeta o no los distintos límites de la facultad reglamentaria (reserva de ley y jerarquía normativa y tipicidad).
- III. Si el acuerdo reclamado trasgrede la prohibición de crear o modificar reglas sustanciales del proceso electoral cuando este ya inició (artículo 105 constitucional).

En nuestro concepto, tales planteamientos debieron atenderse de la forma que se explica en los apartados siguientes.

³⁶ Página 38 de la demanda de MORENA.

3.2. Sí existen disposiciones legales que habilitan al INE y a los OPLE a emitir lineamientos generales en las materias de imparcialidad y equidad en la contienda con un alcance delimitado

MORENA reclamó que el INE no tiene competencia para emitir los criterios y lineamientos señalados, ya que, en su concepto, ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) ni ningún otro ordenamiento prevén **alguna regla legal expresa que habilite** al Instituto algún tipo de normativa de carácter general, en cuestión de imparcialidad y equidad en la contienda, esto es, en las materias de:

- Propaganda gubernamental con incidencia en procesos electorales.
- Promoción personalizada de servidores públicos que afecten la equidad en la contienda electoral.
- Propaganda política o electoral.
- Actos anticipados de campaña.

No le asiste la razón, pues quienes suscribimos el presente voto observamos que sí existen tales disposiciones que habilitan a las autoridades administrativas electorales a emitir **lineamientos** en las materias de imparcialidad y equidad en la contienda, aunque con un alcance delimitado, sujetos a la ley.

Para sustentar lo anterior, en el presente apartado se analiza:

- Las previsiones legales que habilitan al INE a emitir la normatividad señalada.
- En términos similares, la competencia de los OPLE en estas materias, en su respectivo ámbito de su competencia.

3.2.1. Competencia del INE

Para atender el planteamiento de falta de competencia material del INE, se estima pertinente delimitar el contenido de sus distintas facultades que

pudieran implicar algún tipo de creación normativa. Al respecto, de la Constitución, la LEGIPE y la Ley de Comunicación Social se observa que pueden diferenciarse las siguientes potestades:

- Facultad de interpretación.
- Facultades de vigilancia.
- Facultad reglamentaria para la organización interna.
- Facultad reglamentaria de procedimientos y funciones constitucionales expresas.
- Facultad reglamentaria en las materias de fiscalización y de quejas.
- Facultad para emitir acuerdos —incluso de carácter general— respecto de todas aquellas funciones no contempladas por las facultades reglamentarias anteriores.

Tales facultades se analizan enseguida.

3.2.1.1. Facultad de interpretación

El artículo 5 de la LEGIPE señala que:

“...Artículo 5.

1. **La aplicación de esta Ley corresponde, en sus respectivos ámbitos de competencia, al Instituto,** al Tribunal Electoral, a los Organismos Públicos Locales y a las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

2. **La interpretación de esta Ley se hará conforme a** los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución...”.

De la lectura sistemática de los apartados 1 y 2 de dicho artículo se deduce la facultad de interpretación del INE, en el entendido que, por regla general, la aplicación de una disposición legal exige, previa y necesariamente, su interpretación.

Sin embargo, esa facultad interpretativa del Instituto está limitada a que se ejerza “en sus respectivos ámbitos de competencia”. Esto significa que el INE no puede válidamente llevar a cabo interpretaciones de la ley fuera del marco de sus funciones en los casos concretos de los procedimientos que

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

son materia de su competencia, o bien, de sus facultades expresas correspondientes.

Cabe indicar que los casos relacionados con las presuntas violaciones a las materias de imparcialidad y equidad en la contienda se revisan y controlan a través del procedimiento especial sancionador³⁷.

En el contexto de ese procedimiento, el INE, por conducto de sus distintos órganos —la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y la Comisión de Quejas y Denuncias—, **tiene competencia** para desarrollar las funciones siguientes: **i) iniciar de oficio las quejas**³⁸; **ii) declarar la incompetencia** para conocer de los procedimientos; **iii) admitir o desechar** las denuncias³⁹; y **iv) emitir las medidas cautelares** correspondientes⁴⁰.

En el desarrollo de estas funciones concretas, el INE **interpreta y aplica los tipos administrativos** que tutelan los principios de imparcialidad y equidad en la contienda en los casos concretos en materia de propaganda gubernamental, política o electoral, promoción personalizada o actos anticipados⁴¹.

Resulta especialmente relevante la función que habilita al INE a iniciar de oficio las quejas correspondientes. Evidentemente, para determinar si una conducta, presuntivamente, puede actualizar una infracción a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, el INE debe revisar el catálogo legal de faltas, interpretarlas y decidir si los hechos se ajustan o no a la norma.

De entre otros, uno de los productos de esta actividad necesariamente es **el criterio de interpretación** que fija el INE para establecer en qué

³⁷ LEGIPE, artículo 470.

³⁸ LEGIPE, artículo 471, párrafo 4.

³⁹ LEGIPE, artículo 471, párrafo 6. Respecto de las facultades para determinar la incompetencia o desechamiento de la denuncia véase, por ejemplo, la jurisprudencia 11/2016, de la Sala Superior, de rubro: **RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LOS ACUERDOS DE DESECHAMIENTO O INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA, ES DE CUATRO DÍAS. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, Año 9, Número 18, 2016, páginas 43, 44 y 45.

⁴⁰ LEGIPE, artículo 471, párrafo 8.

⁴¹ Dichos tipos administrativos están previstos en los artículos 441 a 458 de la LEGIPE en las materias señaladas por el artículo 470 del propio ordenamiento.

condiciones estima que una conducta trasgrede el catálogo legal de prohibiciones, con motivo del inicio de los procesos sancionatorios.

Estos criterios tienen incidencia en la actividad de los sujetos relevantes para el derecho electoral, pues finalmente determinan en qué casos, partidos, candidaturas, ciudadanos o servidores públicos se verán sujetos al inicio de un procedimiento sancionador, por determinación del INE.

En síntesis, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 5, 470, 471, párrafo 4, en relación con los diversos 209, párrafo 1, 441 a 458, todos de la LEGIPE, así como 14 de la Ley de Comunicación Social, se observa que el INE es **competente para interpretar** las disposiciones emitidas por el legislador en materia de violación a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, a fin de determinar en qué casos puede válidamente **iniciar de oficio** el procedimiento especial sancionador.

Uno de los resultados de esa actividad son los **criterios** concretos generados, en principio, en el ejercicio de la competencia legal del INE.

La posibilidad de generar tales criterios en relación con la diversa para emitir reglas generales prevista en el artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la LEGIPE es la que habilita al Consejo General del INE a emitir lineamientos generales respecto de los principios en estudio, tal como se analiza más adelante.

3.2.1.2. Facultades de vigilancia

El artículo 4, numeral 1, de la LEGIPE establece que el INE y los OPLE, “en el ámbito de su competencia”, “dispondrán lo necesario para asegurar el cumplimiento de [dicha Ley]”. A su vez, el numeral 2 de este mismo artículo establece el deber de todas las autoridades del país para “prestar la colaboración” necesaria para el adecuado desempeño de las funciones de las autoridades administrativas electorales.

El artículo 30, numeral 1, incisos a), d), e) y f) establece que son fines del INE los siguientes: contribuir al desarrollo de la vida democrática del país; vigilar el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas en materia electoral;

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

ejercer las funciones que la Constitución general le otorga en los procesos electorales locales; y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

El artículo 35, párrafo 1, de la LEGIPE señala que el Consejo General del INE es el órgano superior de dirección, “responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral”.

Sin embargo, al igual que la facultad de interpretación, las funciones de vigilancia del INE deben entenderse en el contexto de los procedimientos legales existentes. Es decir, las previsiones legales citadas no deben descontextualizarse al grado de sostener que sustentan una facultad del Consejo General del INE que le permite llevar a cabo una vigilancia en torno al cumplimiento de la Constitución y la ley **al margen de los procedimientos** que sí están previstos o de sus finalidades.

Así, específicamente en materia de tutela a la equidad e imparcialidad, el INE vigila la observancia de esos principios principalmente **iniciando de oficio** el procedimiento especial sancionador respectivo, si llega a tener noticia de presuntas faltas en la materia.

Asimismo, no pasa inadvertida la existencia de las facultades implícitas del INE⁴². Sin embargo, su reconocimiento, en el contexto al que se ha hecho alusión, debe llevarse a cabo en términos de racionalidad y razonabilidad. Es decir, no podría admitirse la existencia de facultades implícitas — encaminadas a desarrollar la citada función de vigilancia de los principios constitucionales en la materia electoral— que fueran contradictorias o excesivas respecto de la competencia expresa del INE.

En síntesis, en el presente apartado simplemente se ha buscado establecer que las atribuciones de vigilancia del INE que se deducen de los artículos 4, numeral 1; y 35, párrafo 1, de la LEGIPE, **no constituyen facultades de producción normativa, ni regulatoria que excedan lo estipulado por el**

⁴² Jurisprudencia 16/2010, de la Sala Superior, de rubro: **FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES**. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 26 y 27.



legislador, de manera que el contenido de tales preceptos no debe descontextualizarse.

En todo caso, debe entenderse que la potestad de emisión de normas administrativas generales como reglamentos y acuerdos, en el caso del INE, se encuentra prevista en otras disposiciones de la LEGIPE que se analizan enseguida.

3.2.1.3. Facultad reglamentaria para la organización interna

El artículo 44, párrafo 1, inciso a), de la LEGIPE establece que es atribución del Consejo General del INE “aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto”.

Como se observa esta es la típica facultad dispuesta para reglamentar la organización interna de un órgano de autoridad. Permite establecer unidades y áreas en la dependencia, distribuir funciones, delimitar jerarquías y clarificar responsabilidades.

3.2.1.4. Facultad reglamentaria de procedimientos y funciones constitucionales expresas

El artículo 44, párrafo 1, inciso gg), de la LEGIPE establece que son atribuciones del Consejo General del INE “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”⁴³.

Dichas atribuciones están relacionadas con distintos procedimientos técnicos propios de la organización de las elecciones como, por ejemplo, la

⁴³ Las facultades del INE previstas en el artículo 41, base V, apartado B, de la Constitución son las siguientes: **i) en los procesos federales y locales:** la capacitación electoral; la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; el padrón y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales; la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos; y **ii) en los procesos electorales federales:** los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; la preparación de la jornada electoral; la impresión de documentos y la producción de materiales electorales; los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores; y el cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales.

capacitación electoral; la geografía electoral; el padrón y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios, entre otros.

En ese sentido, esta facultad alude a la posibilidad de emisión de reglamentos en el sentido más propio del término, es decir, reglas administrativas, abstractas, generales y obligatorias, habilitadas por la ley y subordinadas a esta, las cuales persiguen el objetivo de coadyuvar a su exacta aplicación en el desarrollo de cuestiones técnicas y operativas que derivan de las funciones manifiestas del INE.

3.2.1.5. Facultad reglamentaria en las materias de fiscalización y de quejas

El artículo 44, párrafo 1, inciso ii), de la LEGIPE establece que es atribución del Consejo General del INE “emitir los reglamentos **de quejas** y de fiscalización”.

Al respecto, basta decir que este precepto, expresamente, habilita al INE a reglamentar la materia de fiscalización, así como **la parte adjetiva del procedimiento especial sancionador**.

3.2.1.6. Facultad para emitir acuerdos —incluso de carácter general— respecto de todas aquellas funciones no contempladas por las facultades reglamentarias anteriores

El artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la LEGIPE establece que es atribución del Consejo General del INE “dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las **demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable**”.

Respecto de este precepto conviene señalar tres cuestiones:

- Que el citado precepto habilita al INE para generar reglas cuyo objetivo es hacer efectivas sus atribuciones. En ese sentido, se estima que esta previsión constituye una facultad normativa para reglar las funciones del INE en todos aquellos casos que no quedan

comprendidos en los supuestos de los reglamentos señalados en las fracciones anteriores del artículo 44 de la LEGIPE.

- Además, se observa que el propio precepto no limita el alcance de las reglas que puedan llegarse a producir a un ámbito estrictamente individual.

En cambio, si su propósito es regular las funciones del INE, necesariamente las disposiciones que lleguen a generarse **pueden o deben tener un alcance general** y abstracto.

- Asimismo, se advierte que el ámbito material de regulación de dichos acuerdos no se limita a las funciones del INE descritas en la LEGIPE, sino también las previstas en otras leyes que le confieran o reconozcan alguna atribución.

Un ejemplo de esta posibilidad es el que se desprende el artículo 21, fracción IV, de la Ley de Comunicación Social, el cual señala lo siguiente:

Artículo 21.- Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda Campaña de Comunicación Social en los Medios de Comunicación.

Para los efectos del párrafo anterior, en el caso de los procesos electorales locales, deberá suspenderse la difusión de Campañas de Comunicación Social en los Medios de Comunicación con Cobertura Geográfica y ubicación exclusivamente en la Entidad Federativa de que se trate.

Se exceptúan de lo anterior:

- I. Las campañas de información de las autoridades electorales;
- II. Las relativas a servicios educativos y de salud;
- III. Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, y
- IV. **Cualquier otra que autorice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral**, de manera específica durante los procesos electorales, sin que ello implique que sólo las campañas aprobadas por la referida autoridad administrativa son las que podrían difundirse.

Como se observa, el citado precepto le otorga al INE la función de autorizar nuevas hipótesis de excepción en materia de difusión de campañas de comunicación social durante el periodo de campañas electorales.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

Con fundamento en el artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la LEGIPE, el INE estaría posibilitado para emitir algún tipo de lineamiento para desarrollar su función prevista en la Ley de Comunicación Social y establecer en qué condiciones exceptuará campañas de comunicación social en la etapa de campañas electorales de algún proceso electoral.

En síntesis, el artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la LEGIPE es un precepto legal que habilita al INE a regular con un carácter general y abstracto el desarrollo de **cualquiera de sus funciones manifiestas** y el resultado de estas, entre otras, la función de interpretación en los términos a los que se aludió en el apartado 6.3.1.1 de esta sentencia.

Dicha facultad reglamentaria es precisamente a la que la Sala Superior se refirió recientemente al resolver el juicio ciudadano **SUP-JDC-10257/2020 y acumulados** (resuelto del veintidós de diciembre de dos mil veinte). En ese caso, este tribunal estableció que el INE tiene la facultad de reglamentar el principio de reelección incluso en un contexto en el que la materia que iba a regular no tenía desarrollo legal. Entre las razones que sustentaron el reconocimiento de la facultad reglamentaria, en el caso de reelección estuvieron las siguientes:

- El INE es un órgano constitucional autónomo y la máxima autoridad en materia electoral en el orden administrativo, que tiene como finalidad contribuir al desarrollo de la vida democrática y garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones.
- El Consejo General es el órgano superior de dirección del INE, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.
- El INE puede emitir reglamentos para el cumplimiento de sus funciones.
- En el ámbito de sus atribuciones, el INE es competente para emitir reglamentos que permitan la tutela de derechos humanos, como

resultado del parámetro de regularidad constitucional y convencional, de conformidad con el artículo 1° constitucional.

- “La posibilidad de expedir normas de carácter general opera siempre ante una ausencia normativa, ante la obligación del ente de hacer cumplir normas constitucionales y principios rectores en materia electoral, puede ser emitida cuando exista necesidad de ellas, y en forma ponderada no se violen otros principios”.

En suma, el marco jurídico constitucional y legal le otorga, de manera suficiente, competencia al INE para emitir acuerdos generales en diversos supuestos, como lo podrían ser lineamientos en materia de imparcialidad y equidad en la contienda tal como se explica enseguida.

3.2.1.7. El INE es competente para emitir lineamientos en las materias de imparcialidad y equidad en la contienda

Lo descrito en los apartados anteriores permite caracterizar la función normativa del INE y observar que es de distintos tipos y alcances.

En principio, se observa que el INE tiene facultades reglamentarias para regular aspectos propios de su organización interna y de sus procedimientos. Incluso, para desarrollar los aspectos adjetivos del procedimiento dispuesto para la tutela de la imparcialidad y la equidad en la contienda.

Por último, el INE cuenta con la posibilidad de normar, incluso con una dimensión general, **cualquier otra de sus funciones** legales expresas.

En concepto de quienes suscribimos el presente voto, esta regla de habilitación le permite al INE emitir lineamientos en materia de imparcialidad y equidad por lo siguiente:

- Ya se dijo que el INE puede interpretar la ley con motivo del desarrollo de sus funciones.

- Una de las funciones manifiestas del INE es la **de iniciar de oficio el procedimiento especial sancionador**.
- En consecuencia, el INE, en el ámbito de los procedimientos en los que tiene competencia, tiene atribuciones para **emitir lineamientos** en materia de violación a la imparcialidad y equidad en la contienda⁴⁴, esto es, reglamentar las reglas relevantes que establecen permisiones y prohibiciones en esas materias, como lo son las que están contenidas en los artículos 41, base III, apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución general.

Dicho de otra forma, el proceso de aplicación de la ley a cargo del INE al iniciar los procesos sancionatorios especiales, en relación con la facultad reglamentaria de sus funciones —prevista por el artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la LEGIPE—, le permite al INE emitir lineamientos generales respecto de reglas sustantivas en materia de imparcialidad y equidad en la contienda.

- De esta manera, se observa que el INE **es competente para generar lineamientos derivados** de las reglas sustantivas en las materias de imparcialidad y equidad en la contienda con el objetivo de determinar en qué casos iniciará de oficio el procedimiento sancionador.
- Como se adelantó, el artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la LEGIPE da competencia al INE para que sus lineamientos tengan alcance general.

En efecto, en la emisión de sus actos, el INE está obligado a observar, de entre otros, el principio constitucional de igualdad. Este principio, en su vertiente formal, le obliga a tratar los casos idénticos, de la misma forma, lo cual conduce a la necesidad de que el INE sea consistente en sus criterios de inicio del procedimiento sancionador.

⁴⁴ Dichos tipos administrativos están previstos en los artículos 441 a 458 de la LEGIPE en las materias señaladas por el artículo 470 de la misma legislación.



De esta manera, el artículo 44, párrafo 1, inciso jj), permite al INE hacer efectiva su función de vigilancia e interpretación emitiendo lineamientos derivados de las reglas sustantivas relevantes en materias relacionadas con el desarrollo de su diversa función de iniciar de oficio los procedimientos sancionatorios especiales.

Por tales motivos, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base III, apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución general; 5; 35, párrafo, 1; 209, párrafo 1; 441 a 458; 470; 471, párrafos 4, 6 y 8, de la LEGIPE, y 14 de la Ley de Comunicación Social, en relación con el diverso 44, párrafo 1, inciso jj), del mismo ordenamiento, quienes suscribimos el presente voto concluimos que **el INE es competente para emitir lineamientos de carácter general en las materias de imparcialidad y equidad en la contienda, con el fin del adecuado desarrollo de sus funciones expresas y manifiestas.**

Similares consideraciones fueron sostenidas recientemente por la Sala Superior en el **SUP-JDC-10257/2020 y sus acumulados**, en el que se determinó que, como parte de su autonomía normativa, el Consejo General del INE cuenta con un conjunto de atribuciones, como el emitir reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general que deben sujetarse a lo que establece la ley y la Constitución general.

Como ya se dijo, en ese caso, la Sala Superior estableció que el INE puede válidamente emitir reglamentos para el cumplimiento de sus funciones, incluso ante una ausencia normativa, para garantizar su obligación de hacer cumplir las normas constitucionales y principios rectores en la materia electoral, cuando exista esa necesidad, de forma ponderada y siempre y cuando no se violen otros principios constitucionales.

Asimismo, con anterioridad, también se ha sostenido que el alcance amplio de la facultad reglamentaria del INE obedece a la necesidad de dar eficacia

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

directa al parámetro de regularidad constitucional y convencional, siempre y cuando no opere la reserva de ley.⁴⁵

Lo anterior, porque es posible la regulación concomitante de una materia, es decir, autorizar expresa o implícitamente que, a través de otras fuentes del derecho, se emitan prescripciones diversas a la ley que regulen parte de la disciplina normativa de ciertas materias.⁴⁶

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

Además, en términos prácticos, ayudaría, en alguna medida, a desincentivar la comisión de conductas prohibidas, pues permitiría advertir los casos en los que el INE pudiera iniciar de oficio los procedimientos sancionatorios a partir de la experiencia de los casos concretos previos.

3.2.1.8. Caso concreto: competencia del INE para emitir el acuerdo impugnado

El partido recurrente alega que el INE no tiene competencia para emitir los criterios y lineamientos reclamados, pues, en su concepto, ni la LEGIPE ni ningún otro ordenamiento prevé alguna regla legal expresa que habilite al instituto a emitir algún tipo de normativa de carácter general en cuestión de imparcialidad y equidad en la contienda.

Sin embargo, por las razones ya expuestas, se estima que no le asiste la razón, ya que quienes suscribimos el presente voto observamos la

⁴⁵ Véase los asuntos SUP-RAP-232/2017 y acumulados; SUP-RAP-749/2017; SUP-RAP-726/2017 y acumulados; y SUP-RAP-605/2017.

⁴⁶ Véase el SUP-JDC-10257/2020.

existencia de disposiciones legales que de forma manifiesta habilitan al INE para emitir criterios y lineamientos como los cuestionados.

Cabe aclarar que, de la justificación que el INE utilizó para sustentar el acuerdo reclamado, no se observa que haya buscado emitir un reglamento en el sentido propio del término y, por el contrario, denominó a su normatividad como “criterios” y “lineamientos”. Más aún, estableció que el objetivo de esa normatividad era “evitar vacíos interpretativos y dudas respecto a los criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad y equidad en las contiendas comiciales de los procesos electorales”⁴⁷.

En ese sentido, quienes suscribimos el presente voto observamos que dicho instituto **sí tiene competencia** para generar normativa de carácter general que desarrolle los criterios administrativos en la materia, para hacer efectiva su función de determinar en qué condiciones iniciará un procedimiento especial sancionador.

Evidentemente, el INE no cuenta con facultades para emitir tipos administrativos nuevos. Sin embargo, en eso no ocurre en el presente caso, tal como se analiza al estudiar si el Instituto excedió o no su facultad reglamentaria.

Por último, hay que precisar que una cuestión distinta a la anterior (competencia material) es la relativa a si los criterios del INE **exceden o no el contenido de la ley**, lo cual, en todo caso, forma parte del estudio relativo a si excedió su potestad normativa, lo cual se analiza en el apartado 6.5 de esta sentencia, en el que se atienden los planeamientos correspondientes.

⁴⁷ *Idem*.

3.2.2. Competencia de los OPLE para emitir acuerdos para difundir criterios que ayuden a favorecer la tutela de los principios de imparcialidad y equidad en la contienda en los procesos electorales locales

Igual que respecto al INE, se observa que los OPLE tiene competencia para emitir criterios y lineamientos interpretativos como los reclamados.

De la revisión de cada una de las legislaciones aplicables, quienes suscribimos el presente voto observamos la existencia de reglas similares a las del INE que habilitan a los OPLE⁴⁸ a emitir acuerdos de carácter general que les permitirían emitir lineamientos en materia de imparcialidad y equidad a fin de ejercer, en mejores condiciones, su función de inicio de los procedimientos sancionatorios especiales, en su respectivo ámbito de competencias.

⁴⁸ (Aguascalientes), artículo 75, fracciones XX y XXX del Código Electoral del Estado de Aguascalientes; (Baja California), artículos 37 y 46, fracción II de la Ley Electoral del Estado de Baja California; (Baja California Sur), artículo 18, fracción XXIV, de Ley Electoral del Estado de Baja California Sur; (Campeche), artículo 278, fracciones XXXI y XXXVII de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche; (Ciudad de México), artículo 50, fracción II, incisos d) y g) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México; (Chiapas), artículo 71, numeral 1, fracción II, incisos d), g) y h) Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas; (Chihuahua), artículo 64, numeral 1), inciso o) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua; (Coahuila de Zaragoza), artículo 344, numeral 1, inciso f) del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza; (Colima), artículo 114, fracción XXXIII del Código Electoral del Estado de Colima; (Durango), artículo 88, numeral 1, fracciones I y XXV de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango; (Estado de México), artículo 185, fracción I del Código Electoral del Estado de México; (Guanajuato), artículo 92, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato; (Guerrero), artículo 188, fracción I, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero; (Hidalgo), artículo 66, fracciones I y II, del Código Electoral del Estado de Hidalgo; (Jalisco), artículo 134, numeral 1, fracciones I y LII, del Código Electoral del Estado de Jalisco; (Michoacán de Ocampo), artículo 34, fracciones I y III, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo; (Morelos), artículo 78, fracción III, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos; (Nayarit), artículo 77, fracción I, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit; (Nuevo León), artículo 97, fracción I, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León; (Oaxaca), artículo 38, fracciones I y LXIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca; (Puebla), artículo 89, fracción I, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla; (Querétaro), artículo 61, fracciones XXIX y LIII, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro; (Quintana Roo), artículo 137, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo; (San Luis Potosí), artículo 44, fracción I, inciso a), de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí; (Sinaloa), artículo 146, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa; (Sonora), artículo 121, fracción LXVI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora; (Tabasco), artículo 115, numeral 1, fracción XXXVIII, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco; (Tamaulipas), artículo 110, fracción LXVII, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas; (Tlaxcala), artículo 51, fracciones I, II y XV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala; (Veracruz de Ignacio de la Llave), artículo 108, fracciones I, II y XLV, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; (Yucatán), artículo 123, fracciones I y II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán; y (Zacatecas), artículo 6, numeral 1, fracción I, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.



Similares condiciones fueron sostenidas recientemente en el SUP-JRC-14/2020, en el que se determinó que los OPLE cuentan con las atribuciones de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales; y expedir los reglamentos y acuerdos necesarios para el adecuado desarrollo del proceso electoral local respectivo.

Asimismo, se sostuvo que el Consejo Electoral del OPLE se encuentra facultado para emitir acuerdos, así como lineamientos, que estén orientados a hacer efectivo lo previsto en la legislación y, por ende, en los ordenamientos **constitucionales** locales y federales.

3.3. Las reglas administrativas impugnadas constituyen un ejercicio válido de la facultad reglamentaria del INE

MORENA planteó que el acto reclamado se emitió en exceso de la facultad reglamentaria en las vertientes siguientes:

- a) Específicamente sobre la regulación de la propaganda gubernamental, el partido recurrente refiere que **se vulneró la reserva de ley** contenida en el párrafo noveno del artículo 134 constitucional, pues la regulación de los tiempos en que válidamente se puede contratar propaganda gubernamental fue reservado a un acto formal y materialmente legislativo.
- b) Que el acuerdo reclamado vulnera el principio de subordinación jerárquica del reglamento, pues su contenido es disconforme con la legislación creando supuestos no previstos por la Ley; así como el principio de tipicidad, al establecer nuevas faltas al margen de la LEGIPE.

Al respecto, MORENA identifica todas las reglas del lineamiento siete del acuerdo reclamado y sostiene que las mismas incumplen los citados principios de jerarquía normativa y tipicidad, pues su contenido va más allá de la legislación aplicable.

Al respecto, se estima que **no le asiste la razón**, tal como se explica en los apartados siguientes.

3.3.1. Los criterios en materia de propaganda gubernamental reclamados no trasgreden la reserva de ley prevista en el artículo 134 constitucional

El pleno de la SCJN ha señalado que la facultad de emitir reglamentos está sujeta a dos límites: el principio de subordinación jerárquica y la reserva de ley⁴⁹.

La reserva de ley “se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento”⁵⁰.

En el caso concreto, el partido recurrente plantea que el acuerdo impugnado vulnera el principio de reserva de ley, ya que regulan la materia de propaganda gubernamental la cual es una temática que el artículo 134 constitucional establece que debe ser desarrollada únicamente en un acto legislativo en sentido formal y material.

No le asiste la razón, pues la reserva de ley que señalan no impide que el INE difunda criterios que ayuden a favorecer la observancia de la ley, tal como se explica enseguida.

Los artículos constitucionales 41, base III, apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, establecen lo siguiente:

“Artículo 41. [...]

Apartado C. [...]

[2] 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**

⁴⁹ Jurisprudencia 30/2007, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**; 9a. Época; S.J.F. y su Gaceta; tomo XXV, mayo de 2007; pág. 1515; Registro IUS: 172521.

⁵⁰ *Idem*.



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...”

Artículo 134. [...]

[7] 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.

[8] 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.**

[9] **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.

(Énfasis añadido).

A su vez, el artículo transitorio tercero del decreto de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce señala:

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.**

(Énfasis añadido).

Respecto de los artículos anteriores, en primer término, se observa que el **párrafo noveno** del artículo 134 constitucional efectivamente prevé una reserva de ley. Sin embargo, esta solo es aplicable a los párrafos que expresamente se indican.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

Es decir, la citada reserva no es aplicable al contenido del artículo 41, base III, apartado C, segundo párrafo (**límites temporales a la propaganda gubernamental**).

Esto no implica que el desarrollo de dicho precepto constitucional no pueda desarrollarse legislativamente y, en todo caso, de existir dicho desarrollo legislativo sería posible que fuera materia de reglamentación por la autoridad competente, a partir de sus funciones expresas y con apego al principio de jerarquía normativa, el cual sujeta el contenido y alcances de los reglamentos a los de la ley respectiva.

En segundo lugar, en relación con la reserva de ley específica de los párrafos siete y ocho del artículo 134 constitucional, quienes suscribimos el presente voto consideramos que no impide la reglamentación cuando los contenidos esenciales que establece la norma constitucional **ya fueron establecidos en un acto formal y materialmente legislativo**, y el reglamento se limita a coadyuvar en la esfera administrativa a la exacta observancia de la legislación, **en el ámbito de funciones de la autoridad que lo emite**.

Al respecto, el pleno de la SCJN al resolver Acción de Inconstitucionalidad 36/2006, analizó un caso en el que existía una reserva de ley, de entre otras cuestiones, en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y una norma que habilitaba a la expedición de un reglamento en la misma materia. En ese asunto, la SCJN determinó que el ejercicio de la facultad reglamentaria en materia de fiscalización no violentaría la reserva de ley, en la medida que su ejercicio se circunscribe a los aspectos que no estén incluidos en la reserva y se limite a detallar en el ámbito estrictamente administrativo las disposiciones establecidas por la propia ley⁵¹.

⁵¹ Jurisprudencia 29/2007 del pleno de la SCJN, 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. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 973; registro IUS: 170816.



Es decir, la existencia de la reserva de ley no prohíbe, por sí misma, la reglamentación, en la medida que las disposiciones administrativas no trasgredan la reserva, sino que, por el contrario, se limiten a tratar aspectos que coadyuven a su adecuada aplicación, sin contrariarla o excederla (jerarquía normativa).

En ese mismo sentido, quienes suscribimos el presente voto estimamos que la emisión de normas que ayuden a favorecer en la esfera administrativa a la observancia de los contenidos de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional **no transgrede, por sí misma, la reserva legal del párrafo noveno de ese numeral**, siempre y cuando:

- a) Los contenidos fundamentales (reservados) de las normas constitucionales ya hayan sido desarrollados por una ley, en sentido formal y material;
- b) El contenido de la reglamentación respectiva se circunscribe a los aspectos que no estén incluidos en la reserva de ley y sean conformes con su contenido.

Hay que destacar que para efectos del análisis de la presunta vulneración a la reserva de ley prevista en el artículo 134 constitucional, basta analizar la primera condición, pues la segunda constituye el **análisis propio del principio de subordinación jerárquica del reglamento**, cuyo examen exige la revisión, caso a caso, del contenido y alcances particulares de cada una de las reglas impugnadas, a fin de determinar si contravienen o no los contenidos reservados a la ley.

En ese sentido, en el caso concreto, se observa que respecto de los contenidos relativos a la **propaganda gubernamental** que, de conformidad con los términos del párrafo noveno del artículo 134 constitucional, son materia de reserva de ley, puesto que el once de mayo de dos mil dieciocho se publicó la **Ley General de Comunicación Social**, que desarrolla el contenido del artículo 134 de la Constitución general.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

Este aspecto constituye un cambio en el marco normativo aplicable que genera una diferencia relevante respecto de lo que se resolvió en los recursos SUP-RAP-232/2017 y sus acumulados; y SUP-RAP-607/2017 y acumulados.

En dichos casos, la razón central que llevó a la Sala Superior a revocar las decisiones del INE era la ausencia (omisión legislativa) de la legislación en materia de comunicación social. En ese sentido, la Sala Superior observó que el INE emitió una reglamentación autónoma, respecto de la cual no existía base legal alguna.

Sin embargo, en el presente caso esa omisión ya fue colmada y existe una base que, en principio, puede ser objeto de reglamentación por las autoridades administrativas electorales exclusivamente en el ámbito de sus funciones específicas. Por tal motivo, se estima que, en principio, el acuerdo reclamado no vulnera la reserva de ley prevista en el artículo 134 constitucional.

Una cuestión distinta es el análisis sobre si las reglas particulares del acuerdo exceden o no el contenido de la legislación en materia de comunicación social.

Sin embargo, para efectos de este apartado es suficiente decir que **ya existe una base legal** expresa que establece las reglas en materia de propaganda gubernamental en lo general y también con incidencia en la materia electoral y, en consecuencia, esta base legislativa válidamente podría ser materia de reglamentación en tanto se cumplan el resto de las condiciones a las que se hizo alusión previamente.

En ese orden de ideas, contrario a lo que afirma MORENA, el solo hecho de que exista la reserva de ley del artículo 134 constitucional no vuelve irregular el acuerdo reclamado.



3.3.2. Las reglas administrativas impugnadas no trasgreden los principios de subordinación jerárquica y/o tipicidad

El pleno de la SCJN ha desarrollado cuál es el alcance del principio de subordinación jerárquica. Al respecto, ha señalado lo siguiente:

“...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”⁵² [...]

“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”⁵³.

(Énfasis añadido).

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

Cabe referir que al resolver el juicio ciudadano **SUP-JDC-10257/2020 y acumulados** la Sala Superior retomó distintas consideraciones de la SCJN⁵⁴ a fin de concluir que respecto de la facultad reglamentaria de un órgano constitucional autónomo como el INE “no cabía aplicar los principios de reserva de ley ni de subordinación jerárquica de la ley, con el mismo grado de exigencia aplicable a los reglamentos del Ejecutivo en términos del artículo 89, fracción I de la Constitución General”.

En ese sentido, el análisis de las normas impugnadas que se realiza enseguida contrasta la legislación frente a las reglas administrativas cuestionadas, a fin de determinar si existe un exceso o contravención a la

⁵² Jurisprudencia 30/2007, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**; 9a. Época; S.J.F. y su Gaceta; tomo XXV, mayo de 2007; pág. 1515; Registro IUS: 172521.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ Relativas a la controversia constitucional 117/2014.

Ley. Adicionalmente, también se considera **la cuestión práctica** de que el INE reproduzca o reitere el contenido no solo de la ley, sino también de la interpretación obligatoria en torno a la misma generada por este Tribunal a través de su jurisprudencia.

En ese sentido, quienes suscribimos el presente voto consideramos que el INE **ejerció válidamente su facultad reglamentaria si reproduce o reitera el contenido de jurisprudencia o precedentes** de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el fin de estructurarlas con la forma de reglas con fines de sistematización de los criterios obligatorios en materia de imparcialidad y equidad en la contienda.

A partir de lo anterior, se procede a revisar el acuerdo reclamado.

3.3.2.1. Caso concreto: análisis particular del acuerdo impugnado

MORENA señala que en la emisión del acuerdo impugnado el INE excedió su facultad reglamentaria, pues los contenidos puestos en el reglamento — en los casos que ellos señalan— van más allá de la ley al establecer supuestos que ésta no regula o bien que son novedosos. También, afirman que se vulneró el principio de tipicidad al establecer faltas y sanciones.

No le asiste la razón, tal como se explica enseguida.

Respecto del Acuerdo INE/CG693/2020, se observa que el INE determinó que las reglas del lineamiento séptimo derivan de la interpretación del artículo 449, numeral 1, incisos d) e) y f) (antes c, d y e), de la LEGIPE.

Al respecto, del contraste entre la ley aplicable y las normas reglamentarias emitidas por el INE, quienes suscribimos el presente voto observamos que los contenidos regulados en sede administrativa no exceden ni contravienen la ley, porque buscan reglamentar y en ciertos casos constituyen solamente reiteraciones de la propia ley, o bien de criterios, precedentes o jurisprudencia de este Tribunal, lo cual constituye un ejercicio válido de reglamentación, tal como se observa del análisis de las reglas cuestionadas de forma manifiesta.

ACUERDO INE/CG693/2020		
Base(s) Legal(es)	Porción normativa reclamada	Respuesta a los agravios de MORENA (Consideraciones de las magistraturas que emiten el presente voto)
No aplica	“...Séptimo. Para garantizar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral para los procesos electorales federal y locales de 2020-2021, en relación con las conductas que implican una infracción administrativa en términos de los dispuesto en el artículo 449, numeral 1, incisos c), d) y e) de la LGIPE, se fijan los siguientes criterios:	No aplica
LEGIPE Artículo 209. 5. La entrega de cualquier tipo de material [porción declarada inválida], en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto. Artículo 449. 1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o de las servidoras y 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 de la Ciudad de México; órganos autónomos, y cualquier otro ente público: d) 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 las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales; f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos	1) Principio de imparcialidad A. Se considera que atentan contra al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos y, por tanto, que afectan la equidad de la competencia entre los partidos políticos, coaliciones y candidaturas, las conductas realizadas por cualquier servidora y servidor público, por sí o por interpósita persona, que se describen a continuación: I. Condicionar a cualquier ciudadana o ciudadano de forma individual o colectiva la entrega de recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, en dinero o en especie, el otorgamiento, la administración o la provisión de servicios o programas públicos, la realización de obras públicas u otras similares a: a) La promesa o demostración del ejercicio del voto a favor o en contra de alguna precandidatura, candidatura, partido o coalición; a la abstención de votar, o bien, a la no emisión del voto en cualquier etapa del Proceso Electoral para alguno de los mencionados; b) La promesa, compromiso u obligación de asistir, promover, participar o dejar de hacerlo en algún evento o acto de carácter político o electoral; c) Inducir a la ciudadanía a la abstención, realizar o participar en cualquier tipo de actividad o propaganda proselitista, de logística, de vigilancia o análogas en beneficio o perjuicio de algún partido político, coalición, precandidatura o candidatura, o	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LEGIPE. La expresión “abstención del voto” se subsume en la prohibición general de coaccionar o inducir al voto. Asimismo, la expresión “obras públicas” se subsume en la prohibición de utilizar recursos públicos y programas sociales con fines electorales.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata, y	d) No asistir a cumplir sus funciones en la mesa directiva de casilla.	
Artículo 209. 5. La entrega de cualquier tipo de material [porción declarada inválida], en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto. Artículo 449, numeral 1; d) 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 las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales; f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata, y	II. Entregar o prometer recursos públicos en dinero o en especie, servicios, programas públicos, dádivas o cualquier recompensa, a cambio de alguna de las conductas señaladas en la fracción anterior.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LEGIPE.
Artículo 449, numeral 1. d) 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 las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales; f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata, y	III. Amenazar o condicionar con no entregar recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, en dinero o en especie; no otorgar, administrar o proveer de servicios o programas públicos; o no realizar obras públicas u otras similares, para el caso de que no se efectúe alguna de las conductas señaladas en la fracción I.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LEGIPE. La expresión "obras públicas u otras similares" se encuentra subsumida a la prohibición general de utilizar recursos públicos y programas sociales con fines electorales.
Artículo 449. 1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o de las servidoras y los	IV. Suspender la entrega de recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, el	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LEGIPE.

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 de la Ciudad de México; órganos autónomos, y cualquier otro ente público: d) 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 las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales; f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata, y	otorgamiento, administración o provisión de servicios o programas públicos, o la realización de obras públicas, u otras similares, a cambio de alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción I anterior.	La expresión "obras públicas u otras similares" se encuentra subsumida a la prohibición general de utilizar recursos públicos y programas sociales con fines electorales.
Ley General en Materia de Delitos Electorales. Artículo 7. Se impondrán de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien: [...] V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, una o más credenciales para votar de los ciudadanos; VI. Retenga durante la jornada electoral, sin causa justificada por la ley, una o más credenciales para votar de los ciudadanos; [...]	V. Recoger, retener o amenazar con hacerlo, la credencial para votar, a cambio de alguna de las conductas electorales señaladas en la fracción I anterior.	Se estima que no constituye un exceso reglamentario, toda vez que estas conductas están prohibidas por la ley
Artículo 209. 5. La entrega de cualquier tipo de material [porción declarada inválida], en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto. Artículo 449, numeral 1; d) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal	VI. Ordenar, autorizar, permitir o tolerar la entrega, otorgamiento, administración o provisión de recursos, bienes o servicios que contengan elementos visuales o auditivos, imágenes, nombres, lemas, frases, expresiones, mensajes o símbolos que conlleven, velada, implícita o explícitamente: a) La promoción personalizada de funcionarios públicos; b) La promoción del voto a favor o en contra de determinado partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o c) La promoción de la abstención de votar.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LEGIPE. La expresión "abstención" se encuentra subsumida a la prohibición de inducir o coaccionar el voto. Asimismo, las expresiones "velada" e "implícita" se encuentran subsumidas a la prohibición general de incurrir en promoción personalizada incumpliendo el principio de imparcialidad. Con independencia de lo anterior, tal disposición debe interpretarse de manera conforme con los criterios de la Sala Superior, por ejemplo, en consonancia con la línea de precedentes relativa a los llamados expresos a votar a favor o en contra de una opción electoral concreta o

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales; f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata, y		un equivalente funcional a ese tipo de expresiones
Artículo 209. 5. La entrega de cualquier tipo de material [porción declarada inválida], en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto. Artículo 449, numeral 1; d) 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 las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales; f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata, y	VII. Entregar, otorgar, administrar o proveer recursos, bienes o servicios que contengan elementos como los descritos en la fracción anterior.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LEGIPE.
Ley General en Materia de Delitos Electorales Artículo 7. Se impondrán de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien: [...] VIII. Solicite u ordene evidencia del sentido de su voto o viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;	VIII. Obtener o solicitar declaración firmada del posible elector acerca de su intención de voto, mediante promesa de pago, dádiva u otra similar.	Se estima que no constituye un exceso reglamentario, toda vez que estas conductas están prohibidas por la ley

[...]		
Artículo 449, numeral 1. d) 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 las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales; f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata, y	IX. Autorizar, permitir, tolerar o destinar fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición con motivo de su empleo, cargo o comisión para apoyar o perjudicar a determinado partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o promover la abstención de votar.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LEGIPE. La expresión "abstención" se encuentra subsumida a la prohibición de inducir o coaccionar el voto.
Artículo 449, numeral 1; d) 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 las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales; f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata, y	X. Ordenar o autorizar, permitir o tolerar la utilización de recursos humanos, materiales o financieros que tenga a su disposición para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o la abstención de votar.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LEGIPE. La expresión "abstención" se encuentra subsumida a la prohibición de inducir o coaccionar el voto.
Artículo 449, numeral 1; d) 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 las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales; f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata, y	XI. Utilizar los recursos humanos, materiales o financieros que por su empleo, cargo o comisión tenga a su disposición para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o a la abstención de votar.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LEGIPE. La expresión "abstención" se encuentra subsumida a la prohibición de inducir o coaccionar el voto.
Artículo 449, numeral 1. c) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las	XII. Emplear los medios de comunicación social oficiales, los tiempos del Estado en radio o televisión a que tenga derecho o que sean contratados con recursos	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LEGIPE.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

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; d) 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 las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales; e) 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;	públicos, así como los sitios de internet y redes sociales oficiales, para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato.	El "internet y redes sociales" se subsumen a la expresión "cualquier medio de comunicación social" respecto de la cual se evidencie el uso de recursos públicos.
Artículo 449, numeral 1. d) 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 las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales; f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata, y	XIII. Comisionar al personal a su cargo para la realización de actividades político-electorales o permitir que se ausenten de sus labores para esos fines, salvo que se trate de ciudadanas y ciudadanos que hayan sido designados como funcionarios de las mesas directivas de casilla; así como ejercer presión o coaccionar a servidoras y servidores públicos para que funjan como representantes de partidos ante las mesas directivas de casilla o cualquier órgano electoral.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LEGIPE. La expresión "comisionar al personal a su cargo", se subsume en la infracción consistente en incumplimiento del principio de imparcialidad y la utilización de recursos públicos.
Artículo 449, numeral 1. d) 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 las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales;	XIV. Cualquier otra conducta que vulnere la equidad de la competencia entre los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidaturas o candidaturas a través de la utilización de recursos públicos o privados.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LEGIPE. Si bien se observa una redacción general, queda comprendida dentro de la igualmente amplia prohibición contenida en el artículo 449, numeral 1, inciso d) de la LEGIPE.
Artículo 449, numeral 1; d) 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 las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales;	XV. En las visitas de verificación que realice la Unidad Técnica de Fiscalización a los eventos de precampaña y campaña, podrán requerir a los organizadores, le indiquen la presencia de servidoras y servidores públicos y dará puntual cuenta de las características de su participación, y en su caso, de las expresiones verbales que viertan, particularmente, en el caso de eventos celebrados en días y horas hábiles; del mismo modo, el verificador autorizado por	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LEGIPE. La facultad de requerir sobre la presencia está redactada como una posibilidad y se estima que forma parte de las facultades de investigación del INE para obtener

	la Unidad, realizará preguntas aleatoriamente a los asistentes a fin de percatarse si se encuentran presentes servidoras y servidores públicos de cualquier nivel jerárquico, en cuyo caso, lo asentará en el acta, dando cuenta de las manifestaciones recabadas.	elementos para el inicio de los procedimientos de sanciones. Respecto de los eventos celebrados en días y horas hábiles, se observa que dicha redacción constituye un ejercicio válido de la facultad reglamentaria, pues no excede ni contraviene el contenido de la ley. Sin embargo, la expresión "días y horas hábiles" debe interpretarse de manera conforme con los precedentes de la Sala Superior, por ejemplo, con lo resuelto en el caso en que caso en el que se estableció que la prohibición no podía fijarse en días considerados de veinticuatro horas, sino únicamente podría estar limitada a la jornada laboral⁵⁵. De igual forma, el lineamiento se dirige a todos los funcionarios públicos. Sin embargo, este elemento también debe interpretarse de forma consistente con los criterios recientes de la Sala en materia de asistencia de legisladores a eventos proselitistas o actividades de su partido incluso en días hábiles siempre y cuando no se haga en detrimento de la función legislativa⁵⁶. En síntesis, no se observa exceso reglamentario y en todo caso las reglas administrativas deben ser interpretadas conforme a los precedentes mencionados.
Artículo 449, numeral 1; d) 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 las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales;	B. Además de los supuestos señalados en el resolutivo anterior, el presidente de la República, así como quienes ostenten las gubernaturas, las presidencias municipales, las alcaldías, las sindicaturas y las regidurías, y las servidoras y los servidores públicos en general, incurrirán en violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos si realizan cualquiera de las siguientes conductas a partir de la aprobación de la presente Resolución hasta la conclusión de la Jornada Electoral correspondiente: I. Asistir en un día hábil, en términos de la normatividad legal o reglamentaria aplicable a mítines, marchas, asambleas,	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos en las disposiciones de la LEGIPE. Respecto de la expresión "día hábil" no constituye un exceso reglamentario, pero debe interpretarse de manera consistente con los precedentes de la Sala Superior, en concreto, con el caso en el que se estableció que la prohibición no podía fijarse en días considerados de

⁵⁵ SUP-RAP-147/2011.

⁵⁶ SUP-REP-162/2018.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

	reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o bien a la abstención del sufragio. Lo anterior, con independencia de que obtengan licencia, permiso o cualquier forma de autorización para no acudir a laborar y que soliciten se les suspenda el pago de ese día; en tanto que los días inhábiles son solamente aquéllos establecidos por la normativa respectiva. Dicha determinación no será aplicable para aquellas servidoras y servidores públicos que, en términos de la normativa aplicable, soliciten licencia sin goce de sueldo para contender en un proceso de elección consecutiva. En el caso de las y los Diputados Federales que busquen la elección consecutiva y decidan no separarse del cargo, no podrán dejar de cumplir con las obligaciones inherentes al mismo o dejar de acudir a las sesiones o reuniones del órgano legislativo por realizar actos proselitistas.	veinticuatro horas, sino únicamente podría estar limitada a la jornada laboral⁵⁷. De igual forma, el lineamiento debe interpretarse conforme con los criterios recientes de la Sala en materia de asistencia de legisladores a eventos proselitistas o actividades de su partido incluso en días hábiles siempre y cuando no se haga en detrimento de la función legislativa.
Artículo 449, numeral 1; c) 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; d) 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 las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales; e) 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;	II. Usar recursos públicos, materiales y humanos, para difundir propaganda que pueda influir o inducir el sentido del voto de los militantes o electores y, en general, que sea contraria a los principios de imparcialidad en el ejercicio de los recursos públicos y al de equidad en la contienda.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LEGIPE.
Artículo 449, numeral 1; d) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la	III. Utilizar medios de transporte de propiedad pública para asistir a eventos político-electorales y promover o influir de cualquier forma en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, candidatura o a la abstención de votar.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LEGIPE. Los “medios de transporte de propiedad pública” se subsume en el incumplimiento

⁵⁷ SUP-RAP-147/2011.

competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales; f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata, y		del principio de imparcialidad y prohibición de uso de recursos públicos con fines electorales.
LGCS Artículo 14.- El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 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.	C. Los informes de labores que rindan las servidoras y los servidores públicos deberán cumplir con los siguientes parámetros: I. En ningún caso podrán tener verificativo durante las campañas electorales, veda electoral e, inclusive, el día de la Jornada Electoral.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LGCS.
LGCS Artículo 14.- El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 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.	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.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LGCS. La expresión “ni eludir la prohibición”, se subsume en que los informes de labores no deben tener fines electorales.
LGCS Artículo 14.- El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días	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.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LGCS.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

anteriores y 5 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.		
LGCS Artículo 14.- El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 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.	IV. Debe ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LGCS. La expresión “auténtico, genuino y veraz”, se subsume en la prohibición general consistente en que los informes de labores no deben tener fines electorales. Además, estos elementos están tomados de la tesis LXXVI/2015, de la Sala Superior, de rubro: INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. SU CONTENIDO DEBE ESTAR RELACIONADO CON LA MATERIALIZACIÓN DEL ACTUAR PÚBLICO. Finalmente, hay que establecer que esta regla debe interpretarse en el sentido de que únicamente puede sancionarse, en el ámbito electoral, la propaganda gubernamental que incumpla una prohibición legal expresa, esto es, que tengan fines electorales de forma manifiesta y /o se difunda en alguna temporalidad prohibida.
LGCS Artículo 14.- El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 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.	V. Debe tener verificativo dentro de una temporalidad que guarde una inmediatez razonable con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LGCS.
LGCS Artículo 14.- El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como	VI. Su rendición no puede ser en cualquier tiempo, ni postergarse a un lapso	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LGCS.

los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 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.	indeterminado o remoto a la conclusión del año calendario que se informa.	
LGCS Artículo 14.- El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 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.	VII. Cuando sean diversos las servidoras y 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	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LGCS. La regulación de los casos en donde existe pluralidad de servidores o servidoras públicas, está acotada a la regulación establecida en la ley.
LGCS Artículo 9.- Además de lo previsto en el artículo 21 de esta Ley, no se podrán difundir Campañas de Comunicación Social, cuyos contenidos: I. Tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público, con excepción de lo previsto en el artículo 14; Artículo 14.- El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe.	VIII. La imagen, voz o símbolos que gráficamente identifiquen a quien lo rinde, deben ocupar un plano secundario, sin que sirva la difusión del informe como un foro renovado para efectuar propaganda personalizada que pueda influir en la sana competencia entre las fuerzas y actores políticos.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LGCS.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.		
LGCS Artículo 14.- El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 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.	IX. Los informes de labores no excederán de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.	Los lineamientos expedidos por el INE son idénticos a las disposiciones de la LGCS.
Artículo 449, numeral 1. c) 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; e) 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; LGCS Artículo 5. En el ejercicio del gasto público en materia de Comunicación Social, los Entes Públicos deberán observar con los siguientes principios rectores: f) La objetividad e imparcialidad, que implica que la Comunicación Social en los procesos electorales no debe estar dirigida a influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, precandidatos y candidatos; g) La institucionalidad, en virtud de sus fines informativos, educativos o de orientación social; Artículo 8.- Las Campañas de Comunicación Social, deberán:	2) Propaganda gubernamental A. En términos de lo dispuesto en el artículo 449, numeral 1, incisos c), d) y e) de la LGIPE, la propaganda gubernamental difundida 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.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LGCS y de la LEGIPE.

IV. Cumplir con las obligaciones que en materia electoral establezca la legislación aplicable; Artículo 9.- Además de lo previsto en el artículo 21 de esta Ley, no se podrán difundir Campañas de Comunicación Social, cuyos contenidos: I. Tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público, con excepción de lo previsto en el artículo 14; IV. Induzcan a la confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier organización política o social.		
Artículo 449, numeral 1. c) 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; e) 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; LGCS Artículo 5. En el ejercicio del gasto público en materia de Comunicación Social, los Entes Públicos deberán observar con los siguientes principios rectores: f) La objetividad e imparcialidad, que implica que la Comunicación Social en los procesos electorales no debe estar dirigida a influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, precandidatos y candidatos; g) La institucionalidad, en virtud de sus fines informativos, educativos o de orientación social;	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.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LGCS y de la LEGIPE. Cabe indicar que esta regla administrativa debe interpretarse de forma consistente con el contenido del artículo 14 de la Ley General de Comunicación Social que alude a las prohibiciones de la propaganda gubernamental con incidencia electoral cuando tenga finés electorales o se difundan en alguna temporalidad prohibida⁵⁸.

⁵⁸ Ley General de Comunicación Social, artículo 14.- El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 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-140/2020 Y ACUMULADOS

Artículo 8.- Las Campañas de Comunicación Social, deberán: IV. Cumplir con las obligaciones que en materia electoral establezca la legislación aplicable; Artículo 9.- Además de lo previsto en el artículo 21 de esta Ley, no se podrán difundir Campañas de Comunicación Social, cuyos contenidos: I. Tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público, con excepción de lo previsto en el artículo 14; IV. Induzcan a la confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier organización política o social.		
Artículo 449, numeral 1. c) 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; e) 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; LGCS Artículo 5. En el ejercicio del gasto público en materia de Comunicación Social, los Entes Públicos deberán observar con los siguientes principios rectores: f) La objetividad e imparcialidad, que implica que la Comunicación Social en los procesos electorales no debe estar dirigida a influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, precandidatos y candidatos; g) La institucionalidad, en virtud de sus fines informativos, educativos o de orientación social; Artículo 8.- Las Campañas de Comunicación Social, deberán:	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.	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LGCS y la LEGIPE. Las expresiones "nombre de la institución, su escudo oficial como medio identificativo", están subsumidas a la prohibición general, estipulada en la ley, consistente en que la comunicación social no debe tener por finalidad "destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público". Cabe indicar que esta regla administrativa debe interpretarse de forma consistente con el contenido del artículo 14 de la Ley General de Comunicación Social que alude a las prohibiciones de la propaganda gubernamental con incidencia electoral cuando tenga finés electorales o se difundan en alguna temporalidad prohibida.

IV. Cumplir con las obligaciones que en materia electoral establezca la legislación aplicable; Artículo 9.- Además de lo previsto en el artículo 21 de esta Ley, no se podrán difundir Campañas de Comunicación Social, cuyos contenidos: I. Tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público, con excepción de lo previsto en el artículo 14; IV. Induzcan a la confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier organización política o social.		
Artículo 449, numeral 1. d) 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 las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales; f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata, y LGCS Artículo 5. En el ejercicio del gasto público en materia de Comunicación Social, los Entes Públicos deberán observar con los siguientes principios rectores: f) La objetividad e imparcialidad, que implica que la Comunicación Social en los procesos electorales no debe estar dirigida a influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, precandidatos y candidatos; g) La institucionalidad, en virtud de sus fines informativos, educativos o de orientación social; Artículo 8.- Las Campañas de Comunicación Social, deberán:	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. Para garantizar el derecho a la información de la ciudadanía durante el desarrollo del Proceso Electoral, no se suspenderán o darán de baja las páginas de internet de instituciones de gobierno, sin embargo, en ellas deberá evitarse incluir 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. (Énfasis añadido)	Los lineamientos expedidos por el INE se encuentran subsumidos o son idénticos a las disposiciones de la LGCS y la LEGIPE. Cabe señalar que contrario a lo que afirma Morena, esta regla no amplía la prohibición para la difusión de propaganda gubernamental. El único periodo en el que existe una prohibición absoluta de difusión de propaganda gubernamental es durante la etapa de campañas. Respecto del resto de etapas del proceso electoral, la prohibición es de contenido, pero respecto de las autoridades que difundan propaganda con fines electorales o de contenido electoral que viole la equidad en la contienda.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

IV. Cumplir con las obligaciones que en materia electoral establezca la legislación aplicable; Artículo 9.- Además de lo previsto en el artículo 21 de esta Ley, no se podrán difundir Campañas de Comunicación Social, cuyos contenidos: I. Tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público, con excepción de lo previsto en el artículo 14; Artículo 21.- Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda Campaña de Comunicación Social en los Medios de Comunicación. Para los efectos del párrafo anterior, en el caso de los procesos electorales locales, deberá suspenderse la difusión de Campañas de Comunicación Social en los Medios de Comunicación con Cobertura Geográfica y ubicación exclusivamente en la Entidad Federativa de que se trate. Se exceptúan de lo anterior: I. Las campañas de información de las autoridades electorales; II. Las relativas a servicios educativos y de salud; III. Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, y IV. Cualquier otra que autorice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de manera específica durante los procesos electorales, sin que ello implique que sólo las campañas aprobadas por la referida autoridad administrativa son las que podrían difundirse.		
---	--	--

Así, del análisis particular de las reglas anteriores, se observa que su contenido no excede ni trasgrede la legislación aplicable, ni implica la creación de nuevos tipos administrativos en materia sancionatoria. Por el contrario, las reglas analizadas se encuentran subsumidas en el contenido



de la ley que respectivamente buscan reglamentar, de ahí que se concluya que no trasgreden los principios de jerarquía normativa o tipicidad.

Respecto de la materia sancionatoria, debe enfatizarse que el INE no está habilitado para crear vía reglamento tipos administrativos novedosos, lo cual no ocurre en el presente caso. Más aún debe entenderse que su reglamentación en esta materia es válida en la medida que mantenga consistencia con la legislación electoral aplicable, así como con los criterios del Tribunal Electoral.

Finalmente, debe indicarse que el análisis en abstracto que se hace de las reglas administrativas antes mencionadas no impide volver a revisarlas de manera integral por virtud de los casos concretos que pudieran presentarse, incluso si con motivo de esos asuntos se vuelven a plantear aspectos como posibles excesos a la facultad reglamentaria o al principio de tipicidad, teniendo en cuenta que la Sala Superior está obligada a efectuar un escrutinio constitucional de las reglas aplicables **con motivo de cada uno de los actos de aplicación** correspondientes⁵⁹, y a partir de las particularidades que se puedan apreciar con mayor precisión en los casos concretos.

3.4. No se trasgredió el artículo 105 constitucional

MORENA plantea que las reglas contenidas en el acuerdo impugnado, en lo que fueron materia de impugnación, violan la regla prevista en el artículo 105 constitucional que prohíbe crear o modificar las reglas fundamentales del proceso electoral cuando este ya inició.

No le asiste la razón, pues en atención a lo resuelto en el apartado anterior, se observa que las disposiciones administrativas reclamadas se emitieron dentro del ámbito válido de la facultad reglamentaria del INE, sin exceder ni contrariar la Ley. De esta manera, se estima que esa regulación no

⁵⁹ Jurisprudencia 35/2013, de la Sala Superior, de rubro: INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 46 y 47.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

constituye reglas fundamentales del proceso, sino la pormenorización de las existentes, lo cual implica que no se produce una violación al artículo 105 constitucional.

Por los motivos antes expuestos, quienes suscribimos el presente voto concurrente coincidimos en el sentido de confirmar el acto reclamado.

4. Voto razonado que emite la Magistrada Janine M. Otálora Malassis para justificar su voto por la validez de los lineamientos impugnados conforme a la propuesta que fue presentada por el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Emito el presente voto razonado, a efecto de abundar en las razones por las cuales acompañaba la propuesta del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, a efecto de confirmar los lineamientos impugnados analizando los agravios hechos valer. Ello, porque si bien comparto en su integridad los argumentos del presente voto concurrente, considero prudente aclarar mi criterio con respecto de diversos precedentes en los cuales la autoridad nacional electoral emitió lineamientos similares y voté a favor de su invalidez.

Al respecto, podría advertirse que la resolución ahora impugnada es sustancialmente idéntica a las que esta Sala Superior revocó en los recursos de apelación SUP-RAP-232/2017 y sus acumulados y SUP-RAP-607/2017 y acumulados, resueltos a finales del año de dos mil diecisiete, por considerar que la autoridad nacional electoral había excedido el ámbito de su facultad reglamentaria.

En este sentido, en este voto razonado presentaré, en primer lugar, una síntesis de lo que esta Sala Superior resolvió en los precedentes en cuestión, para luego exponer dos elementos que al momento de la resolución de dichos precedentes no estaban presentes en los hechos del caso y que, a mi juicio, hacen toda la diferencia respecto de la validez y además necesidad de que las resoluciones impugnadas subsistieran.

4.1. ¿Qué resolvió la Sala Superior en precedentes similares?

En el año de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE advirtió la necesidad de emitir lineamientos a efecto de garantizar la equidad en la contienda respecto del posible uso indebido de propaganda gubernamental e informes de labores de servidores públicos que podrían usarse para influir de manera indebida en las preferencias electorales.

Para ello, en julio y septiembre de ese año, el Consejo General del INE emitió los acuerdos INE/CG338/2017 e INE/CG398/2017, conocidos respectivamente en los medios como los lineamientos de *Cancha pareja* y *Cancha parejita*.

Ambos acuerdos fueron impugnados ante esta Sala Superior, pues los recurrentes consideraron que el INE carecía de facultades reglamentarias para emitir tal reglamentación.

En las sentencias aprobadas por esta Sala Superior, las cuales contaron con mi voto favorable, se consideró que les asistía la razón a los recurrentes, pues el Consejo General del INE no tenía facultades para ejercer su facultad de atracción a efecto de reglamentar los principios previstos en el artículo 134 de la Constitución Federal, pues dicha facultad reglamentaria está protegida de manera expresa por el principio de reserva de ley. En este sentido, únicamente el Congreso de la Unión tiene facultad para emitir la reglamentación de dichos principios, sobre todo si los lineamientos del INE pretendían modificar o ampliar las restricciones establecidas legalmente respecto de propaganda gubernamental e informes de labores de servidores públicos.

Es preciso destacar que las resoluciones impugnadas en estos asuntos tenían que ver con aspectos prácticamente idénticos a los que se regulan en las resoluciones impugnadas en los presentes recursos de apelación, esto es: 1) el principio de imparcialidad de los servidores públicos; 2) la propaganda gubernamental, 3) equidad en los procesos electorales y 4) la operación de programas sociales.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

En este sentido, puede advertirse que las similitudes entre las resoluciones entonces revocadas y la ahora impugnada son notorias. Esto, pues a través de la resolución controvertida la autoridad electoral pretende fijar reglas, prohibiciones y formas de proceder para su sanción, en caso de que se actualicen las conductas previstas en los lineamientos. En este sentido, tales reglas están dirigidas a servidores públicos, candidatos, partidos políticos y coaliciones respecto de propaganda gubernamental en una multiplicidad de medios e informes de labores en contextos de posible promoción personalizada o eventos de programas sociales.

De tal suerte, como se argumenta en el presente voto concurrente, la diferencia sustancial de este asunto con los anteriores descansa en el hecho de que en el año de dos mil dieciocho, el Congreso de la Unión ya emitió la reglamentación de los principios del artículo 134 constitucional, esto es, la Ley General de Comunicación Social.

Por tanto, si la autoridad nacional electoral fundamentó sus lineamientos en dicha legislación y de su análisis se advierte que el contenido de dicha ley se replica o se desarrolla sin que se contravenga lo establecido en la normativa, entonces tales lineamientos no pueden ser inválidos.

Sin embargo, además la expedición de la Ley General de Comunicación Social, advierto dos elementos que al momento de la resolución de los recursos de apelación de dos mil diecisiete no estaban presentes y por tanto, no debían ser motivo de análisis en ese momento. Me refiero, en primer lugar, a la reforma constitucional de ocho de mayo de dos mil veinte en materia de bienestar social y derecho a la salud de todas las personas. En segundo lugar, al hecho notorio de que, por primera ocasión, el proceso electoral federal contará con la posibilidad de reelección legislativa. Por sus características especiales, me referiré a ambos elementos de manera particular.

4.2 Necesidad de los lineamientos impugnados en razón de la reforma constitucional en materia de bienestar social y derecho a la salud de todas las personas

El ocho de mayo de dos mil veinte, se publicó la reforma al artículo 4º de la Constitución Federal para añadir un catálogo de principios en materia de bienestar social y derecho a la salud.

En dicha reforma, se incluyó el establecimiento de un sistema de salud para el bienestar con garantía progresiva. Además, se reconoció de las personas con discapacidad a recibir un apoyo económico. También, el derecho de las personas adultas mayores a recibir una pensión no contributiva, la cual también se extenderá a personas indígenas y afromexicanas. Finalmente, se reconoció el derecho a un sistema de becas para estudiantes del sistema de educación pública con prioridad a personas en condición de pobreza.

La reforma constitucional es relevante para efecto de análisis del presente asunto, en tanto se relaciona con la materia de regulación de las resoluciones impugnadas. Esto, pues en ambas resoluciones se prevén reglas específicas en caso de uso indebido de programas sociales a efecto de influir en el electorado.

Por ejemplo, en la resolución INE/CG693/2020, se prevé que durante el periodo de campañas y hasta la conclusión de la jornada electoral del actual proceso electoral, se considerará como violación al principio de imparcialidad, equidad y al derecho a la libertad del voto, la inclusión de cualquier elemento o alusión implícita o explícita a la promoción de un gobierno, sus logros o la ejecución o entrega de bienes, servicios y recursos provenientes de programas sociales.

Aun cuando en el proyecto presentado por el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y la sentencia aprobada por la mayoría sólo fue materia de decisión la impugnación de la resolución INE/CG693/2020, cabe destacar como referencia, que en la resolución INE/CG694/2020 –controvertida en los recurso en los que se determinó el sobreseimiento, como se ha

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

expuesto—, se prevé la prohibición expresa para todas las y los servidores públicos que aspiren a competir para algún cargo electivo en los procesos federales o locales ahora en curso, para efecto de asistir a eventos en los que se entreguen beneficios de programas sociales.

Como puede advertirse, la reforma constitucional en cuestión tiene como propósito reconocer una serie de derechos humanos típicos del Estado social moderno⁶⁰. El contenido de este tipo de derechos ha sido desarrollado en modelos democráticos que buscan recortar las brechas de desigualdad estructural que se han acrecentado en las sociedades contemporáneas a través de muchas generaciones.

Sin embargo, también la literatura de la ciencia política ha identificado casos en los que tales programas del Estado social son utilizados con fines electorales a fin de generar redes clientelares⁶¹. Tal situación ha sido reconocida por el poder reformador de la Constitución a través de garantías que pretenden evitar este uso indebido de los recursos del Estado. Tal cuestión, por ejemplo, queda explícita en los principios previstos en el artículo 134 de la Constitución Federal.

En este contexto, lo cierto es que un rasgo típico de todas las constituciones de la democracia constitucional —también conocidas como constituciones largas— es que contienen amplios catálogos de derechos humanos redactados a manera de principio, es decir, de manera abstracta.

Desde luego, la redacción abstracta de los principios constitucionales impide que todas las soluciones a problemas concretos puedan preverse de una vez por todas. Así, corresponde por un lado a los órganos de justicia constitucional decidir casos de derechos en concreto y, cuando así se prevea, al legislador democrático emitir la legislación secundaria y reglamentos a efecto de regular situaciones más específicas.

⁶⁰ Piketty, Thomas, *El Capital en el Siglo XXI*, trad. de Eliane Cazenave-Tapie Isoard, México: Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 519 y ss.

⁶¹ Freidenberg, Flavia, "La otra representación: vínculos clientelares a nivel local en México", *Andamios*, vol. 14, núm. 34, 2017, pp. 231-258.



Pues bien, en el caso que nos ocupa, puede advertirse que en la Constitución mexicana coexisten tanto los derechos de bienestar social y derecho a la salud de la reforma al artículo 4º en materia de programas sociales como los principios de imparcialidad y equidad previstos en el artículo 134.

Esto no implica que ambos principios necesariamente colisionen en todos los casos en que se ocupan o que su sola existencia excluya el cumplimiento del otro. Sin embargo, lo cierto es que, para efecto del cumplimiento del principio de imparcialidad, un aspecto clave que ha sido identificado y que incluso es motivo por el cual se elevó dicho principio a rango constitucional, es la posibilidad latente del uso indebido de los programas sociales por parte de los poderes ejecutivos.

Es en este contexto, la regulación del Instituto Nacional Electoral cobra sentido y su importancia se torna mayor, pues en un contexto donde la Constitución Federal se limita a emitir principios que luego fueron desarrollados por el Congreso de la Unión en la Ley General de Comunicación Social, es preciso que la reglamentación sea aún más específica para casos en donde ambos principios tengan un punto de encuentro en la materia electoral.

En este sentido, es el Instituto Nacional Electoral quien, como órgano constitucional autónomo especializado y con experiencia comparativa en la organización de las elecciones en nuestro país, se encuentra mejor situado en términos de diseño institucional para emitir la reglamentación materia de la presente impugnación.

Por estas razones, considero que la reforma constitucional en materia de derechos de bienestar social y derecho a la salud al artículo 4º constitucional, es un elemento a considerar en la resolución del presente asunto, específicamente desde un aspecto temporal en comparación a los resueltos en dos mil diecisiete.

SUP-RAP-140/2020 Y ACUMULADOS

Esto, pues es necesario considerar que una reforma de tal calado en la que se elevaron a rango constitucional derechos de prestaciones sociales no existía la última vez que el Consejo General del INE emitió lineamientos para garantizar imparcialidad del uso de recursos públicos y equidad en la contienda.

4.3 Necesidad de los lineamientos impugnados en razón de la primera elección federal con posibilidad de reelección legislativa y municipal

En un segundo aspecto, es la primera vez que se desarrollará una elección de diputaciones federales en la cual se podrán reelegir los actuales legisladores, tal circunstancia también acontece en diversas entidades federativas con las diputaciones locales y los miembros de los ayuntamientos⁶².

Aunado a que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el acuerdo INE/CG635/2020 determinó que las legisladoras y los legisladores que opten por la reelección podrán permanecer en su cargo.

Esta circunstancia incorpora la necesidad de que se observen las reglas que rigen la difusión de la propaganda gubernamental, con el fin de salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, al impedir que se obtengan ventajas o influencias indebidas sobre el electorado.

Lo anterior, marca una diferencia sustancial, pues al decidir los recursos de apelación SUP-RAP-232/2017 y acumulados, así como el SUP-RAP-607/2017 y acumulados, para efectos del proceso electoral 2017-2018, aún no sería operativa la reelección legislativa a nivel federal. Esto implica que, para efectos del presente asunto, la intervención regulatoria del INE cobraba mucha más importancia a efecto de emitir los lineamientos que,

62 La reforma política efectuada en dos mil catorce, estableció la posibilidad de la reelección inmediata en los cargos de diputaciones federales y locales, así como en los cargos de munícipes, sin embargo, la vigencia del artículo 59 se estableció que fuera efectiva a los a los diputados y senadores que sean electos a partir del proceso electoral de 2018



entre otras cosas, regulan las formas de propaganda que se podrá emitir a favor de servidores públicos electos que opten por buscar la reelección en su cargo.

Lo anterior, sobre todo en el contexto en que la Ley General de Comunicación Social⁶³ no regula de manera detallada la propaganda electoral, sino que la deja supeditada a las disposiciones normativas en materia electoral. Por tanto, en mi opinión esto justificaba también la necesidad de que el INE, en uso de sus facultades reglamentarias, emitiera los lineamientos para que, entre otras cosas, las y los funcionarios se abstengan de realizar, en su horario de trabajo, expresiones respecto a sus campañas, aspiraciones o cualquier otro acto que implique promoción personalizada, a efecto de garantizar el cumplimiento del principio de imparcialidad y equidad.

5. Conclusión

En consecuencia, si bien compartimos el resolutivo que determinó **confirmar** el Acuerdo INE/CG693/2020, estimamos que las razones que debieron sustentar la decisión son las que se contienen en el presente **voto concurrente conjunto**.

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

63 Artículos 5, 6, 9 fracción I, 13 y 21.