

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-76/2015

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: ROBERTO JIMÉNEZ
REYES

Ciudad de México, a once de marzo de dos mil quince.

S E N T E N C I A :

Que recae al recurso de apelación interpuesto por MORENA, a fin de controvertir el acuerdo INE/CG67/2015 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que *“solicita el apoyo y colaboración de quienes fungen como titulares del Poder Ejecutivo Federal, los Ejecutivos Locales, Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales, para garantizar que la ejecución de los bienes, servicios y recursos de los programas sociales se apeguen a su objeto y reglas de operación, evitando en todo momento, su uso con fines electorales en el marco del Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales locales 2014-2015”, y*

R E S U L T A N D O :

I. Antecedentes. De los hechos narrados y de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

a. El siete de octubre de dos mil quince, dio inicio el proceso electoral federal 2014-2015.

b. El veinticinco de febrero de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo INE/CG67/2015.

II. Recurso de apelación. En desacuerdo con dicha determinación, MORENA por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación.

III. Trámite. La autoridad señalada como responsable tramitó la referida demanda, para luego remitirla a este órgano jurisdiccional, junto con el expediente formado con motivo del presente medio de impugnación, las constancias de mérito y su informe circunstanciado.

IV. Turno. Por acuerdo de seis de marzo de dos mil quince, dictado por el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, se ordenó turnar el expediente a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, para efectos de lo señalado por el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió y declaró cerrada la instrucción del asunto, quedando en estado de dictar sentencia.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de defensa, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los numerales 4, 40, apartado 1, inciso a), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político, a fin de impugnar un acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

SEGUNDO. Procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

- **Forma.** La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable, y en ella se hace constar la denominación del partido recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa su impugnación; los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve en representación de MORENA.

- **Oportunidad.** El recurso de apelación fue promovido oportunamente, pues el acuerdo reclamado, se emitió el pasado veinticinco de febrero de dos mil quince, y la demanda se presentó el primero de marzo del referido año, situación que evidencia que se encuentra dentro del plazo legal de cuatro días a que hace mención el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- **Legitimación y personería.** Dichos requisitos se cumplen en la especie, dado que quien interpone el recurso de apelación es el partido MORENA, el cual cuenta con registro como partido político nacional.

Asimismo, fue presentado por conducto de representante con personería suficiente para hacerlo, dado que la demanda fue suscrita por Horacio Duarte Olivares, en su carácter de representante propietario del aludido instituto político, en el seno del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, misma que es reconocida por la autoridad responsable al rendir el respectivo informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito en examen.

- **Interés jurídico.** Por lo que hace al interés jurídico, esta Sala Superior ha considerado que consiste en la relación que se presenta entre la situación jurídica irregular que se denuncia y la providencia que se pide para remediarla, mediante la aplicación del Derecho, así

SUP-RAP-76/2015

como en la utilidad de esa medida, para subsanar la referida irregularidad.

En el caso concreto, el interés jurídico de MORENA se surte, al tener la calidad de entidad de interés público reconocido con tal naturaleza por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de lo que le deriva la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, cuando considere que un acto emitido por una autoridad administrativa electoral viola el principio de legalidad, por infracción a las disposiciones previstas en la propia Constitución o en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con independencia de la defensa de sus intereses particulares, en tanto que al hacerlo, no defienden un interés propio, sino que busca la prevalencia del interés público.

Robustece lo señalado, la jurisprudencia 15/2000, de esta Sala Superior, cuyo rubro es: **"PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES."**¹

- **Definitividad.** La resolución emitida constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud de la cual pueda ser modificada, revocada o anulada, de ahí que se estime colmado el presente requisito de procedencia.

¹ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, págs. 492-494.

TERCERO. Estudio de fondo. El análisis del escrito de demanda que formula el partido inconforme, se desprende que sus alegaciones se encaminan a controvertir el acuerdo INE/CG67/2015, sobre la base en que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, fue omiso en regular las cuestiones siguientes:

- a) Los criterios específicos de imparcialidad a que se refiere el artículo 134 de la Constitución;
- b) Lo señalado en los numerales 209, párrafo 5, 442, párrafo 1, incisos d) y m), y 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y
- c) Lo resuelto por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-105/2014.

Resultan **infundadas** las alegaciones plantadas, en atención a las siguientes consideraciones:

Alcances del acuerdo

En primer término, resulta tener presente que el acuerdo, “por el que se solicita el apoyo y colaboración de quienes fungen como titulares del Ejecutivo Federal, los Ejecutivos Locales, Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales, para garantizar que en la ejecución de los bienes, servicios y recursos de los programas sociales se apeguen a

SUP-RAP-76/2015

su objeto y reglas de operación, evitando en todo momento su uso con fines electorales en el marco del proceso electoral federal y los procesos electorales”, partió del reconocimiento de que:

El Instituto Nacional Electoral, en el ámbito de sus competencias, tenía la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, y progresividad. Ello, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 1° constitucional.

En tal sentido, puntualizó que la Constitución reconocía el derecho al voto de los ciudadanos como un derecho humano. Por ello, en términos de lo establecido en el artículo 1° constitucional estaba obligada a interpretar las normas relativas al mismo favoreciendo en todo momento su protección más amplia.

En esa lógica, y tomando en consideración que la Ley General de Desarrollo Social establecía que los programas sociales tenían como objeto favorecer el ejercicio de los derechos sociales, estimó que era necesario garantizar su protección, evitando que sus bienes, servicios y recursos se vincularan a cualquier partido político y utilizaran para fines distintos al desarrollo social.

En atención a lo anterior, para efectos de la tutela del principio de imparcialidad en el ámbito electoral, consideró que la ejecución y reparto de los bienes, servicios y recursos de los programas sociales con estricto apego a las reglas de operación publicadas, constituía un

SUP-RAP-76/2015

indicio de que los mismos no fueran utilizados con fines electorales, toda vez que la naturaleza de la constitución y operación de dichos programas atendía a favorecer el ejercicio de los derechos sociales.

En contraposición, la ejecución y reparto de los bienes, servicios y recursos relativos a programas sociales que no contaran con reglas de operación publicadas en los términos que establecía la normatividad aplicable o que no se ciñeran estrictamente a las mismas, representaba un indicio para considerar que su uso podía tener fines electorales y, en consecuencia, constituir la actualización de una infracción.

En mérito de lo anterior, consideró que resultaba necesario solicitar el apoyo y la colaboración de quienes fungían como titulares del Poder Ejecutivo en los ámbitos federal, local, municipal y delegacional, a fin de que implementaran las medidas necesarias para que la ejecución de los programas sociales bajo su responsabilidad, se ajustaran al objeto y reglas de operación establecidas, evitando en todo momento, su vinculación con algún partido político o candidato, y utilización para un fin distinto al desarrollo social, en el marco de los Procesos Electorales Federales y locales en curso.

En esa virtud, se acordó reglamentar lo siguiente:

PRIMERO.- Se solicita la colaboración y apoyo de quienes fungen como titulares del Ejecutivo Federal, los Ejecutivos Locales, Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales para que implementen las medidas necesarias para garantizar que la ejecución y reparto de los bienes, servicios y recursos de los programas sociales bajo su responsabilidad, se

SUP-RAP-76/2015

apegue a su objeto y reglas de operación 2015 —publicadas en el Diario Oficial de la Federación o los periódicos oficiales correspondientes—, evitando en todo momento, su uso con fines electorales en el marco del Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2014-2015.

SEGUNDO.- En términos de lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución, en relación con el artículo 449, párrafo 1, incisos b), c) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se considera que 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, implícitamente 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, puede ser contrario al principio de imparcialidad y, en consecuencia, podría afectar la equidad y el efectivo ejercicio del derecho al voto libre.

TERCERO. En términos de lo previsto en los artículos 4 y 26 de la Ley General de Desarrollo Social, el gobierno federal debe ordenar y publicar en el Diario Oficial de la Federación, las reglas de operación de los programas de desarrollo social y los gobiernos de las entidades federativas en sus respectivos periódicos oficiales. Para efectos de la materia electoral se considera que la ejecución y reparto de los bienes, servicios y recursos relativos a programas sociales que no cuentan con reglas de operación publicadas en los términos que establece la normatividad aplicable o que no se ciñan estrictamente a las mismas, representan un indicio para considerar que su uso pudiera tener fines electorales y, en consecuencia, pudiera constituir la actualización de la infracción prevista en el artículo 449, párrafo 1, inciso e) de la LGIPE, en relación con la violación al principio de imparcialidad establecido en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución.

CUARTO. En términos de lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución, en relación con el artículo 449, párrafo 1, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se considera que la regulación, modificación y utilización del padrón de personas beneficiarias de los programas sociales con fines y en términos distintos a los establecido en las reglas de operación aplicables, con el objeto de promocionar a cualquier gobierno, partido político o candidato en el marco del Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2014-2015, es contraria al principio de imparcialidad y, en consecuencia, afecta la equidad y el efectivo ejercicio del derecho al voto libre.

QUINTO.- Que en términos de los establecido en el Considerando 23 del presente Acuerdo, los bienes y servicios que proporcionen a la población los diferentes órdenes de Gobierno, a través del FONDEN, con el objeto de atenuar o resolver los efectos causados por desastres naturales, no estarán

SUP-RAP-76/2015

sujetos a ninguna restricción respecto a su entrega y distribución, incluso durante el Proceso Electoral, siempre y cuando cumplan con el principio de imparcialidad previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional.

SEXTO.- Se promoverá la celebración de convenios con las dependencias y entidades en los tres órdenes de gobierno, con la finalidad de prevenir y evitar que los bienes, servicios y recursos de los programas sociales bajo su responsabilidad se utilicen con fines electorales, en el marco de los Proceso Electoral Federal y Procesos Electorales Locales en curso.

SÉPTIMO.- Como parte de la Campaña de Participación Ciudadana del Instituto, se buscará fortalecer en aquellas entidades que resulte necesario —de acuerdo con el “Estudio Censal de la Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2012”— la Subcampaña de Promoción del Voto Libre y Secreto.

OCTAVO.- En el caso de que esta autoridad tenga conocimiento de indicios relativos a la utilización de la ejecución y reparto de los bienes, servicios y recursos asociados a programas sociales de los tres órdenes de gobierno con fines electorales, iniciará un procedimiento ordinario sancionador —a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral— y, en caso de que éstos pudieran constituir algún delito en materia electoral, dará vista a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

NOVENO.- Las quejas y denuncias por violaciones al principio de imparcialidad con motivo de la aplicación, ejecución y reparto de bienes, servicios y recursos relativos a programas sociales, serán radicadas y sustanciadas como procedimientos ordinarios sancionadores, en términos de lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

DÉCIMO.- Los servidores públicos de cualquier orden de gobierno tienen prohibida la ejecución y reparto de los bienes, servicios y recursos asociados a programas sociales, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier candidato, partido político o coalición. Para efecto de lo anterior: *i)* se entenderá por coacción del voto el uso de la fuerza física, violencia, amenaza o cualquier tipo de presión o condicionamiento ejercido sobre los electores a fin de inducirles a la abstención o a sufragar a favor o en contra de un candidato, partido político o coalición y; *ii)* se considera la compra del voto una especie de coacción a la voluntad del electorado que consiste en la acción de entregar, condicionar u ofrecer la entrega de dinero, o cualquier tipo de recompensa o dádiva a los electores a fin de inducirles a la abstención o a sufragar a favor o en contra de un candidato, partido político o coalición.

DÉCIMO PRIMERO.- Se instruye al Secretario Ejecutivo disponga de las medidas conducentes para la difusión del contenido del presente Acuerdo a

SUP-RAP-76/2015

quienes fungen como titulares del Ejecutivo Federal, los Ejecutivos Locales, los Ejecutivos Municipales y Delegacionales.

DÉCIMO SEGUNDO.- Se instruye al Secretario Ejecutivo disponga de las medidas conducentes para solicitar a quienes fungen como titulares del Ejecutivo Federal, los Ejecutivos Locales, los Ejecutivos Municipales y Delegacionales la información relativa a las medidas implementadas para dar cumplimiento al presente Acuerdo, así como para informar oportunamente al Consejo General al respecto.

En cuanto hace al principio de imparcialidad

Al respecto, debe tenerse presente que entre los múltiples cambios que trajo consigo la reforma electoral del año dos mil siete, se encuentra la realizada al artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás

SUP-RAP-76/2015

elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

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

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

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

Dicho precepto constitucional, en sus tres últimos párrafos, prevé que:

Todo servidor público tiene la obligación de aplicar **con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.**

SUP-RAP-76/2015

Igualmente, dispone que cualquiera que sea la modalidad de comunicación que utilicen, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y, en ningún caso deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por último, que las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación garantizarán el estricto cumplimiento de lo antes mencionado, incluyendo el régimen de sanciones a que de lugar.

Las reglas descritas derivadas de la citada reforma constitucional, permite apreciar que su finalidad fue:

- Establecer mayores controles en el manejo de recursos públicos, sin influir en las contiendas;
- Prohibir que los servidores públicos emplearan la propaganda oficial a fin de promocionarse, y
- Fijar ámbitos de aplicación para conocer de la violación a dicho precepto y sanciones para los infractores.

Lo anterior, se corrobora en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con Proyecto de Decreto

SUP-RAP-76/2015

que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

[...]

Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir a este artículo constitucional, son a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Por otro parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas Comisiones comparten plenamente el sentido y propósito de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales deben tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de esas normas.

[...]

Como se puede advertir, con motivo de la adición de dichos párrafos al precepto constitucional citado, se incorporó la tutela de dos bienes

SUP-RAP-76/2015

jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: **la imparcialidad con que deben actuar los servidores públicos y la equidad en los procesos electorales.**

Igualmente, se estableció un mandamiento y una prohibición respecto de la propaganda (bajo cualquier modalidad de comunicación social) que difundan las entidades públicas, lo primero al señalar que dicha propaganda debía tener carácter institucional y sólo fines informativos, educativos o de orientación social; en tanto que la restricción se expresó al indicar que en ningún caso dicha propaganda tendría que incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran la promoción personalizada del servidor público.

En tal sentido, lo estatuido se encaminó, por un lado, a que se aplicaran los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda y, por otro, que se realizara propaganda estrictamente institucional, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de realizar propaganda oficial personalizada.

De esa suerte, es patente que nuestra Carta Magna establece como obligación de los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, aplicar con imparcialidad los recursos públicos que tienen bajo su resguardo, con el objeto de no afectar el equilibrio de la competencia entre los partidos políticos.

Si bien el aludido precepto constitucional hace referencia a que los recursos públicos y la propaganda gubernamental, sean utilizados sin influir en la contienda electoral, también es posible desprender la exigencia de que se de una actuación imparcial de los servidores públicos, con el objeto de que ningún partido, candidato o coalición obtenga algún beneficio, que pueda afectar el equilibrio que debe imperar en una contienda electoral.

Resulta de suma importancia subrayar que la imparcialidad, es un principio rector de la actuación de los servidores públicos, de ahí que sea posible afirmar que tienen la obligación de respetar a cabalidad los principios de imparcialidad y equidad, máxime si está en curso un proceso electoral, ya que por las características y el cargo que desempeñan pudieran efectuar acciones u omisiones que tiendan a influir en la contienda de las instituciones políticas del país y como consecuencia violentar los citados principios.

De forma congruente con lo anterior, el artículo 449, párrafo 1, incisos c), e) y f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, refiere que:

Artículo 449.

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

SUP-RAP-76/2015

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

[...]

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

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

Así las cosas, debe destacarse que la ley electoral vigente contiene entre los supuestos de infracción que corresponden a los servidores públicos, el que prevé el incumplimiento al principio de imparcialidad que consagra el artículo 134 de la Carta Magna, cuando tal conducta afecta la equidad en la contienda entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales, mismo que no se acota a proscribir la utilización de recursos públicos.

De igual manera, previene una hipótesis específica de infracción, cuando los servidores públicos utilicen programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Caso concreto

SUP-RAP-76/2015

Conforme a lo plasmado, debe declararse **infundada** la alegación del partido inconforme, relacionada con que en el acuerdo emitido omite considerar criterios específicos de imparcialidad a que hace referencia el numeral 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto, ya que tal alegación parte de la premisa errónea de que en el acuerdo en comento, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral podía regular tales aspectos; sin embargo, pasa por alto que esa cuestión excede su facultad reglamentaria, dado que constituye un **aspecto de reserva de ley**, de ahí que no estuviera obligada a hacerlo.

Sobre tal cuestión, es menester señalar que la facultad reglamentaria que detenta el Instituto Nacional Electoral se inscribe necesariamente en el ámbito de otros principios que la moderan y le dan funcionalidad en el ámbito de un esquema democrático, a saber, los principios de **reserva de ley** y subordinación jerárquica, y que son reconocidos en la doctrina y jurisprudencia, como elementos consubstanciales a dicha potestad.

Para tal efecto, es pertinente traer a cuentas el criterio sostenido en diversas ejecutorias de esta Sala Superior, en los que se ha determinado que la facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir normas jurídicas obligatorias a efecto de desarrollar y dar materialidad a los

SUP-RAP-76/2015

objetivos consignados en la Ley, cuyo valor queda por supuesto subordinado a ésta.

Así las cosas, se ha señalado que el ejercicio de esa facultad, jurídicamente queda sujeto a limitantes derivadas de los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Con base en estos principios, es viable que disposiciones normativas distintas a los actos legislativos -en sentido formal y material- puedan desarrollar aspectos normativos a de efecto dotar de plena materialización e instrumentación a los contenidos legales.

En cuanto al primero de dichos postulados, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera ocurre cuando una disposición constitucional reserva expresamente a la ley emitida por el Congreso, ya sea federal o local, la regulación de una determinada materia, lo que significa, por un lado, que el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por otro, que se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por otras normas secundarias, en especial, los acuerdos o reglamentos.

La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengán a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe

SUP-RAP-76/2015

quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa.

En ese supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, pero solo en el supuesto de que la ley no sea clara o específica al respecto, lo que supondría una degradación de la reserva otorgada por la Constitución Federal a favor del legislador local en uso de su libre configuración.

En ese sentido, si la ley debe determinar los parámetros esenciales para la actualización de un cierto supuesto jurídico, al reglamento sólo le compete definir los elementos modales, de instrumentación o de aplicación para que lo previsto en aquella pueda ser desarrollado en su dimensión completa; de ese modo, el contenido reglamentario de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderse o disminuirse a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

Resulta importante señalar, que la expresión "ley" a que se hace hecho mención, se refiere a aquella en sentido formal, es decir, a la

SUP-RAP-76/2015

norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, de acuerdo al procedimiento interno de cada Estado.

En tal sentido, la limitación a un derecho fundamental, debe venir enmarcado necesariamente en el contexto de una "ley formal".

Efectivamente, debe tenerse presente que en términos de lo señalado por el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las restricciones permitidas, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

En ese sentido, la imposición de limitaciones o restricciones a determinados derechos y libertades, exige para establecerlas el cumplimiento concurrente de las siguientes condiciones:

- a. Que se trate de una restricción expresamente autorizada por la Convención y en las condiciones particulares en que la misma ha sido permitida;
- b. Que los fines para los cuales se establece la restricción sean legítimos, es decir, que obedezcan a "razones de interés general" y no se aparten del "propósito para el cual han sido establecidas"; y
- c. Que tales restricciones *estén dispuestas por las leyes* y se apliquen de conformidad con ellas.

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos², **el principio de reserva de ley** para todos los actos de intervención en la esfera de la libertad, dentro del constitucionalismo democrático, es un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad.

De esa suerte, para que los principios de legalidad y reserva de ley constituyan una garantía efectiva de los derechos y libertades de la persona humana, se requiere no sólo su proclamación formal, sino la existencia de un régimen que garantice eficazmente su aplicación y un control adecuado del ejercicio de las competencias de los órganos.

Con base en lo anterior, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos la expresión “leyes”, no podría tener otro sentido que el de ley formal, es decir, el de una norma jurídica carácter general, ceñida al bien común, emanada del órgano legislativo y promulgada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes.

Dicha acepción corresponde plenamente al contexto general de la Convención dentro del Sistema Interamericano, de ahí que sólo la ley formal, entendida como lo ha hecho la Corte, tiene aptitud para restringir el goce o ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención.

² *Cfr. La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 38.*

SUP-RAP-76/2015

En tal sentido, la reserva de ley debe forzosamente ir acompañada del principio de tipicidad, que obliga a los Estados a establecer, tan concretamente como sea posible, las “causas” y “condiciones” de la privación de determinados derechos fundamentales.

Lo anterior, no se contradice con la posibilidad de delegaciones legislativas, siempre que estén autorizadas por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención.

Conforme a lo expuesto, es válido admitir que a través de un reglamento se desarrollen derechos, modalidades o variables normativas a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando esas modalidades encuentren soporte en el correspondiente marco legal, ateniéndose a los principios y valores orientados desde la construcción normativa.

De ese modo, la regularidad constitucional de una disposición reglamentaria o acuerdo, encuentra una primera exigencia atinente a que sus disposiciones guarden congruencia con las normas legales, a las cuales, en su caso, sólo pueden explicitar o proveer para su adecuado desarrollo.

SUP-RAP-76/2015

Sentado lo anterior, los criterios que el recurrente alega no fueron regulados en el acuerdo en comento, constituyen aspectos que en todo caso requieren ser normados en una ley, resultando la fuente secundaria como lo es un reglamento o acuerdo, la que potencialmente podría desarrollarlos, al encontrar su soporte normativo en el correspondiente marco legal que se pudiera fijar.

Efectivamente, no debe perderse de vista que el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades previstas en la ley, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.

En tal sentido, un acuerdo dirigido a garantizar que los servidores públicos se apeguen al objeto y reglas de operación de los programas sociales que tienen asignados, bajo ninguna circunstancia resultaría el mecanismo para regular supuestos del principio de imparcialidad que tutela el numeral 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado esa cuestión se encuentra reservada a la ley.

Sobre esto último, debe tenerse presente que en el Decreto por el que se reforman los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; y

SUP-RAP-76/2015

precisamente se hacen adiciones al artículo 134, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado trece de noviembre de dos mil siete, se precisó en el Artículo Tercero transitorio que: *“El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en la leyes federales en un plazo máximo de treinta días contados a partir del inicio de la vigencia de este Decreto”*; sin embargo, transcurrió el plazo ahí fijado, sin que se realizaran las adecuaciones pertinentes sobre lo mandatado en el citado numeral 134 de la Carta Magna.

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

SUP-RAP-76/2015

Como se podrá apreciar, el Poder Revisor Permanente de la Constitución, estableció que durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, se expediría **la ley que reglamentara el párrafo octavo del artículo 134 constitucional**.

En tal consecución de ideas, es la citada ley que llegue a emitirse, la que en todo caso, podría incluir “los criterios específicos de imparcialidad y las consecuencias de hecho o derecho que deriven” a que refiere el justiciable, encontrándose la facultad del Consejo General del Instituto Nacional Electoral con la emisión del acuerdo cuya legalidad ahora nos ocupa, sometida jurídicamente, a limitantes derivadas del citado **principio de reserva de ley**, que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley.

Resulta importante señalar, que ello no se traduce en el reconocimiento de un espacio de permisión, ya que la Constitución, por si misma, como norma jurídica impone una obligación y, consecuentemente frente a su incumplimiento, las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, junto con el presente acuerdo, establecen en concepto de esta Sala Superior, las bases más solidas posibles para garantizar el cumplimiento del mandato constitucional anotado.

En la misma vertiente, resulta **infundado** el agravio del partido inconforme, relacionado con que el acuerdo controvertido al omitir

SUP-RAP-76/2015

incorporar lo preceptuado por el numeral 449, apartado 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que refiere que constituyen infracciones a la ley: *“El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales”*, permite que se pueda incumplir con el principio de imparcialidad.

Esto, ya que el hecho de que el acuerdo controvertido, no se haya hecho mención expresa a dicha hipótesis normativa, no significa que se permita la trasgresión de ese principio por parte de los servidores públicos.

Efectivamente, del análisis integral que se realiza del acuerdo por el que se solicita el apoyo y colaboración de los servidores públicos de los distintos órdenes de gobierno para que garanticen que la ejecución de los programas sociales que se encuentran a su cargo se apeguen a su objeto y reglas de operación, se advierte que su eje central constituye la **tutela del principio de imparcialidad**.

En ese sentido, con la emisión del acuerdo INE/CG67/2015, la autoridad administrativa electoral federal, buscó el apoyo y colaboración de los servidores públicos de los distintos órdenes de gobierno, para garantizar que la ejecución de los programas sociales que administran, se apegara fundamentalmente a su objeto y reglas de operación, evitando en todo momento su uso con fines electorales

SUP-RAP-76/2015

en el marco del proceso electoral federal y los procesos electorales que actualmente se desarrollan, so pena que su transgresión, potencialmente podría dar lugar a la conculcación de lo señalado por el numeral 134, párrafo séptimo de la Constitución, en relación con el numeral 449, párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Como se podrá advertir, resulta patente que se contempló que la violación a las reglas de operación de los programas sociales, resulta contrario al principio de imparcialidad, al afectar la equidad y el efectivo ejercicio del derecho de voto libre.

En esa lógica, si bien existe un tipo legal específico que tutela el uso indebido de programas sociales, lo cual corresponde específicamente a la materia del presente acuerdo, no lo es menos que hay un mandamiento de rango constitucional, que precisamente exige a los servidores públicos que apliquen con imparcialidad los recursos públicos que tienen bajo su resguardo, con el objeto de no afectar el equilibrio de la competencia entre los partidos políticos.

Conforme a lo expuesto, la falta de mención expresa en el multicitado acuerdo, del inciso c), del artículo 449, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, desde luego que no le resta eficacia ni fuerza normativa, porque se comprende que una actuación parcial de cualquier servidor público en favor de un actor político, al hacer un uso indebido de programas sociales, se traduciría en una afectación a la equidad de la contienda, que implica una

SUP-RAP-76/2015

vulneración directa al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, se considera **inoperante** la alegación del inconforme, relacionada con que el cuerpo del acuerdo impugnado no consideró la sentencia dictada por esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-105/2014 y su acumulado, ni tampoco lo que señalan los numerales 209, párrafo 5 y 442, párrafo 1, incisos d) y m), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que se trata de manifestaciones vagas e imprecisas, a través de las cuales no es posible deducir el perjuicio que le depara al justiciable, su falta de inclusión en el acuerdo impugnado, lo cual impide que pueda ser objeto de su correspondiente análisis.

Por lo expuesto se,

RESUELVE:

ÚNICO.- Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo INE/CG67/2015 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

NOTIFÍQUESE, personalmente, al actor; **por correo electrónico**, a la autoridad señalada como responsable y, **por estrados**, a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28 y 29, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **UNANIMIDAD** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en Funciones, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

SUP-RAP-76/2015

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS EN FUNCIONES

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO