



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-141/2020

RECURRENTE: MORENA

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO

**MAGISTRADA ENCARGADA DEL
ENGROSE:** JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS

SECRETARIADO: JOSÉ MANUEL RUIZ
RAMÍREZ, GENARO ESCOBAR AMBRIZ Y
KARINA QUETZALLI TREJO TREJO

COLABORÓ: INGRID CURIOCA
MARTÍNEZ

Ciudad de México, a doce de mayo de dos mil veintiuno.¹

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el sentido de **confirmar** el acuerdo INE/CG695/2020 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

ANTECEDENTES

1. Acuerdo INE/CG695/2020. El veintiuno de diciembre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral² determinó ejercer su facultad de atracción para fijar mecanismos y criterios sobre la aplicación de programas sociales conforme a los principios de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos y equidad en la contienda en los procesos electorales federales y locales 2020-2021.

2. Recurso de apelación. El veintitrés de diciembre siguiente, el recurrente interpuso recurso de apelación ante la autoridad responsable, mismo que fue remitido a esta Sala Superior.

¹ En adelante, todas las fechas se refieren a dos mil veintiuno, salvo anotación contraria.

² En adelante Consejo General o autoridad responsable.

SUP-RAP-141/2020

3. Turno. En su oportunidad, la Presidencia de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-RAP-141/2020 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso.

4. Admisión y cierre de la instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Ponente admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción, quedando en estado de resolución.

5. Sesión pública y engrose. En sesión pública de doce de mayo, por mayoría de votos se rechazó el proyecto formulado por la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y se encargó a la Magistrada Janine M. Otálora Malassis el engrose correspondiente.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

Primera. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver del medio de impugnación, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto a efecto de controvertir el acuerdo dictado por el Consejo General del INE por el que determinó ejercer su facultad de atracción para fijar mecanismos y criterios sobre la aplicación de programas sociales conforme a los principios de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos y equidad en la contienda en los procesos electorales federales y locales 2020-2021³.

Segunda. Justificación para resolver a través de videoconferencia. Esta Sala Superior emitió el Acuerdo 8/2020 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 de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución de este recurso de apelación de manera virtual.

³ Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), 42, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (En adelante Ley de Medios).



Tercera. Procedencia. El medio de impugnación interpuesto por MORENA cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8 y 9.1, de la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito, ante la autoridad señalada como responsable. En ella se hace constar el nombre del recurrente y la firma autógrafa de su representante. Asimismo, se identifica el acto impugnado, la autoridad responsable, los hechos y agravios que el apelante aduce le causa la resolución impugnada.

2. Oportunidad. El escrito del presente recurso fue presentado dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8.1 de la Ley de Medios. La resolución impugnada fue emitida el veintiuno de diciembre de dos mil veinte y la demanda se presentó el veintitrés siguiente, por lo que su presentación oportuna es evidente.

3. Legitimación y personería. MORENA se encuentra legitimado para promover el presente recurso⁴, porque pretende que esta autoridad revise si la resolución aprobada por el Consejo General del INE es conforme a derecho.⁵

4. Interés jurídico. En el presente caso se cumple el requisito debido a que, de acuerdo con los criterios sostenidos por esta Sala Superior⁶, los partidos políticos cuentan con interés tuitivo o difuso para impugnar actos de las autoridades electorales que, desde su óptica, pudieran transgredir las reglas y principios que rigen la materia electoral.

5. Definitividad. La resolución impugnada es definitiva y firme, pues no existe en la Ley de Medios un juicio o recurso que deba agotarse antes de acudir al recurso de apelación ante esta Sala Superior.

⁴ De conformidad con lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios.

⁵ De conformidad con el artículo 40, inciso b), de la Ley de Medios.

⁶ Jurisprudencia 15/2000, cuyo rubro es: "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES".

Cuarta. Agravios. La parte recurrente pretende la revocación del acto impugnado a partir de las razones que a continuación se sintetizan:

4.1 El Consejo General del INE carece de facultades para emitir el acuerdo reclamado. Al respecto, MORENA argumenta que la determinación contraviene el principio de legalidad debido a que el Consejo General del INE no tiene facultad alguna para reglamentar cuestiones relacionadas con los programas sociales de los distintos órganos gubernamentales.

Además, señala que no basta con invocar lo dispuesto en el artículo 4, párrafo 2 de la LGIPE, pues sólo obliga a las distintas autoridades a colaborar en el adecuado desempeño de las funciones de las autoridades electorales, sin que en el artículo 44 de la misma Ley se contemple la facultad correlativa para solicitar apoyo y colaboración a fin de garantizar que la ejecución y reparto de los programas sociales se apeguen a su objeto y reglas de operación.

Finalmente sostiene que, si bien goza de autonomía constitucional, dicha facultad está circunscrita a su ámbito competencial, por lo que no puede regular aspectos que rebasan su esfera de atribuciones.

4.2 El Consejo General del INE rebasa su facultad reglamentaria al definir asuntos que le competen exclusivamente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo. MORENA argumenta que la autoridad electoral carece de facultades para aplicar los artículos 4 y 26 de la Ley General de Desarrollo Social, pues considera que su atención sólo compete al Ejecutivo Federal y a los ejecutivos estatales, a los presidentes municipales, a los alcaldes y demás entidades competentes en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que resulta ilícito que la responsable pretenda regular la actuación de éstos.

También sostiene que lo anterior transgrede el principio de reserva de ley y de tipicidad, por considerar que es facultad exclusiva del legislador regular y determinar las conductas tipificadas como infracciones a la normativa



electoral, esto, en el sentido de qué es lo que está prohibido, así como de quiénes serían los sujetos responsables y la temporalidad de una situación jurídica general, hipotética y abstracta.

4.3 Argumenta que es indebido evaluar la legalidad de un programa social con base en la temporalidad sin tomar en cuenta su contenido.

Alega que lo dispuesto en la parte final del punto resolutivo sexto del acuerdo impugnado implica que se haga depender de la fecha de publicación de las reglas de operación el que un programa social tenga o no fines electorales. Dejando de lado su contenido concreto que lo descarte o confirme, o bien, la fecha de autorización de las instancias competentes.

Quinta. Estudio de fondo. La pretensión de MORENA es que se revoque el acuerdo impugnado, en esencia, porque a su consideración el Consejo General del INE carece de facultades para regular cuestiones relacionadas con programas sociales y porque con su emisión se están invadiendo competencias reservadas para los Poderes Ejecutivos y Legislativos de los distintos órdenes de gobierno.

Los agravios formulados por MORENA son **infundados** debido a que el Consejo General del INE ejerció su facultad de atracción conforme a la ley y como resultado de ello emitió una serie de lineamientos congruentes con su facultad reglamentaria y con base en la ley electoral.

Para justificar esta decisión, los agravios planteados por MORENA serán analizados conforme a la siguiente metodología:⁷ en primer lugar se sintetizará el contenido del acuerdo impugnado. Posteriormente, se desarrollará la explicación acerca del ejercicio de la facultad de atracción del INE. Hecho lo anterior habrá de desarrollarse el alcance de la facultad reglamentaria de la autoridad electoral y, finalmente, se analizará si el acto reclamado fue emitido conforme a las facultades del INE antes precisadas.

⁷ El orden del estudio de los agravios es distinto al planteado en la demanda, lo que no causa afectación jurídica alguna, conforme a lo expuesto en la jurisprudencia 4/2000, de rubro: *AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN*.

SUP-RAP-141/2020

5.1 Acuerdo controvertido. El Consejo General del INE consideró que la Constitución Federal le concede atribuciones para la organización de las elecciones, por lo que era necesario establecer los parámetros que permitieran contar con reglas y principios claros que delimiten el actuar de los actores políticos, generando un entorno de confianza en quienes participan en el proceso.

A partir de lo anterior, justificó la emisión del acuerdo para colmar vacíos interpretativos y dudas en relación con los criterios dirigidos a garantizar la imparcialidad en el ejercicio de recursos públicos y la equidad en la contienda en relación con la aplicación de programas sociales durante el Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2020-2021, en ejercicio de la atribución concedida al INE para aplicar e interpretar la norma, según lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

También, consideró que la emisión del acuerdo tenía un objeto constitucionalmente válido, en la medida en que fortalecía la certeza y seguridad jurídica de los actores políticos, la ciudadanía y las autoridades electorales locales sobre la aplicabilidad y vigencia de los principios de imparcialidad, equidad en la contienda y libertad en la emisión del voto, partiendo de la base de que el legislador, por medio de las leyes que se refieren y se armonizan en la propia resolución, fijó las reglas aplicables y los procedimientos para cumplir las disposiciones constitucionales que rigen y garantizan la vigencia de los principios ya citados.

Con base en estos objetivos, el Consejo General del INE determinó, en síntesis, lo siguiente:

1. Ejercer su facultad de atracción para fijar los mecanismos y criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad en el ejercicio de recursos públicos y equidad en la contienda, en torno a lo aplicación de programas sociales en los procesos electorales federal y locales en curso.



2. Aprobar como mecanismo para contribuir a la observancia de las reglas existentes sobre la aplicación de programas sociales durante los procesos electorales y la difusión de diversos mensajes listados en este punto.

3. Definir diversos criterios tendentes a garantizar la vigencia de los principios de imparcialidad y equidad en los procesos electorales en curso, en relación con la operación de los programas sociales.

4. Solicitar la colaboración y apoyo de las personas titulares de los poderes ejecutivos federal y locales, legisladores y demás servidores públicos de la federación y de las entidades federativas, para que lleven a cabo las acciones necesarias para que la ejecución de los programas sociales o cualquier mecanismo bajo su responsabilidad que tenga ese fin, se ajuste al objeto y reglas de operación establecidas, así como evitar su uso con fines distintos al desarrollo social, en el marco de los procesos electorales para evitar su vinculación con algún partido, coalición o candidatura.

5. Que las quejas y denuncias por violaciones a la imparcialidad a partir de la aplicación, ejecución y reparto de bienes, servicios y recursos vinculados a los programas sociales, igual que la aplicación indebida de recursos tendentes a influir en las preferencias electorales, serán sustanciadas como procedimientos sancionadores y resueltos por los órganos competentes, dando vista a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales cuando procediera.

6. Que el cumplimiento de las reglas de operación emitidas en términos legales, representan un indicio de licitud en relación con la imparcialidad y la equidad en la contienda, además de que no podrían considerarse como programas sociales emergentes o novedosos, todos aquellos cuyas reglas de operación se hayan publicado a más tardar el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, salvo los vinculados con educación, salud o protección civil en casos de emergencia.

SUP-RAP-141/2020

7. Que, en términos del artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, así como 449, párrafo 1, inciso e), de la LGIPE, la modificación, regulación y uso del padrón de beneficiarios de programas sociales con fines distintos a lo previsto en las reglas de operación respectivas, es contrario a la imparcialidad y afecta la equidad en la contienda y la emisión del voto libre.

8. Exhortar al Congreso de la Unión y a los Congresos Locales a informar al INE y los Organismos Públicos Locales Electorales, el destino y uso de los recursos entregados a las diputaciones, las subvenciones otorgadas para garantizar su uso adecuado, y del personal a su cargo con el mismo fin, según lo ordenado en el acuerdo INE/CG635/2020.

9. Mandatar la notificación de la resolución a distintas entidades.

10. Disponer que toda autoridad debe atender a los principios y reglas en materia de violencia política contra las mujeres en razón del género.

11. Instruir al Secretario Ejecutivo a difundir la resolución entre distintas dependencias.

12. Instruir que, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica, se difunda la resolución a través de los tiempos asignados en radio y televisión.

13. Reconocer la vigencia y aplicación de los acuerdos emitidos sobre el tema por los OPLE, en lo que no contravengan la determinación impugnada.

14. Determinar que lo no previsto en la resolución será resuelto por el Consejo General del INE.

15. Instruir al Secretario Ejecutivo la difusión del acuerdo en los medios que resulte pertinente.



16. Definir la vigencia de la resolución a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

17. Ordenar la publicación de la determinación en el referido medio de difusión oficial.

5.2 Ejercicio de la facultad de atracción del INE. La atracción es la atribución del INE para conocer de cualquier asunto de la competencia de los OPLEs cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

De conformidad con el inciso c) del Apartado C, de la Base V del artículo 41, de la Constitución Federal, en relación con el numeral 124 de la LGIPE, los requisitos para que, a instancia del propio INE, se ejerza la facultad de atracción, son los siguientes:

a) Que la facultad que se busque atraer sea competencia del OPLE respectivo.

b) Que el asunto que se quiera atraer sea trascendente, o bien, que su conocimiento permita sentar un criterio de interpretación general, conforme a lo siguiente:

b.1) Trascendencia. La legislación define que una cuestión se estima trascendente cuando la naturaleza intrínseca del asunto reviste un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local.

b.2) Criterio de interpretación. Para la atracción de un asunto a fin de sentar un criterio de interpretación, el Instituto deberá valorar su carácter excepcional o novedoso, así como el alcance que la resolución pueda producir tanto para la sociedad en general, como para la función electoral local, por

SUP-RAP-141/2020

la fijación de un criterio jurídico para casos futuros o la complejidad sistemática de los mismos.

c) Que la petición de atracción la emitan por lo menos cuatro consejeras o consejeros del Consejo General del INE.

Con base en lo anterior, el ejercicio de la facultad de atracción debe realizarse atendiendo a los supuestos antes referidos, lo que ocurre en el caso del acuerdo impugnado, pues la facultad de los OPLEs que se busca atraer tiene que ver con la obligación de garantizar los principios de imparcialidad y de equidad en las contiendas electorales que se están desarrollando en los distintos procesos electorales locales.

Asimismo, la materia del asunto motivo de la atracción satisface el segundo requisito debido a que, como señaló el INE, el objeto de la atracción fue garantizar la certeza y seguridad jurídica de los actores políticos, la ciudadanía y autoridades electorales locales, sobre la aplicabilidad y vigencia de los principios constitucionales de imparcialidad, equidad en las contiendas electorales y libertad en la emisión del sufragio de la ciudadanía.

Esto, con la finalidad de armonizar, con fines interpretativos y operativos, diversas normas emitidas por el legislador federal en las que estableció las reglas aplicables y los procedimientos para llevar a cabo el cumplimiento de las disposiciones constitucionales vinculadas con la operación de programas sociales.

Finalmente, la solicitud de atracción fue realizada por cinco consejerías electorales del INE,⁸ por lo que se tiene por satisfecho el tercer elemento para el ejercicio de la facultad de atracción.

Con base en lo anterior, se estima que el ejercicio de la facultad de atracción fue correcto, porque los OPLEs cuentan con atribuciones, en general, para emitir las disposiciones necesarias para garantizar el respeto de los principios que rigen en la contienda electoral –entre ellos, el de equidad e imparcialidad– y, en particular, para regular todo lo relacionado con las

⁸ El Consejero Presidente, Lorenzo Córdova Vianello y las Consejeras y los Consejeros Electorales, Adriana Margarita Favela Herrera, Jaime Rivera Velázquez, José Roberto Ruiz Saldaña y Beatriz Claudia Zavala Pérez.



precampañas y campañas electorales locales. La temática de la atracción evidencia su importancia y trascendencia, así como la necesidad de sentar un criterio interpretativo para su operación. Además de que la solicitud fue presentada por cinco consejerías electorales.

5.3 Facultad reglamentaria del INE. El artículo 44, párrafo 1, inciso jj), de la LGIPE 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 emitir reglas cuyo objetivo es hacer efectivas sus atribuciones. En ese sentido, se estima que esta previsión constituye una facultad normativa para reglamentar 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 LGIPE.
- 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 LGIPE, sino también las previstas en otras leyes que le confieran o reconozcan alguna atribución.

Ahora bien, el ejercicio de la facultad de emitir acuerdos y reglamentos del INE está sometida jurídicamente a limitantes derivadas de lo que se conoce como el principio de reserva de ley y del diverso de subordinación jerárquica.

SUP-RAP-141/2020

En cuanto al primero, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa.

La absoluta 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 ordenados por otras normas secundarias, en especial, los acuerdos o reglamentos.

La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan 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 quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa.

En ese supuesto, la ley se puede limitar 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 sólo 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 en uso de su libre configuración.

El segundo principio, relativo a la jerarquía normativa, estriba en que el ejercicio de la facultad de emitir acuerdos o reglamentos, no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos y acuerdos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan; por ende, los acuerdos y reglamentos sólo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos



legales para su aplicación, sin contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley.

De ahí 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 o acuerdo de ejecución competará, por consecuencia, el *cómo* de esos propios supuestos jurídicos, esto es, su desarrollo.

En ese sentido, si el reglamento o acuerdo sólo funciona en la zona del *cómo*, para que en sus disposiciones se pueda hacer referencia a cuestiones relativas a la materia de las otras preguntas (*qué*, *quién*, *dónde* y *cuándo*) es menester que estos aspectos estén contestados por la ley.

Ello, en razón de que el reglamento o acuerdo, se reitera, desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, y mucho menos contradecirla. Sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla; además, cuando exista reserva de ley no puede abordar los aspectos materia de tal disposición.

Lo anterior, tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es “FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”.

Ahora bien, 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. Uno de los productos de esta actividad necesariamente es el criterio de interpretación que fija el INE para establecer en qué 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,

SUP-RAP-141/2020

partidos, candidaturas, ciudadanos o servidores públicos se verán sujetos al inicio de un procedimiento sancionador, por determinación del INE.

Con base en lo expuesto, se concluye que el INE tiene facultad para emitir lineamientos en materia de imparcialidad y equidad en la contienda por lo siguiente:

- El INE puede interpretar la ley con motivo del desarrollo de sus funciones.
- Una de las atribuciones 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 contienda⁹, esto es, regular 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 Federal.

Dicho de otra forma, el proceso de aplicación de la ley a cargo del INE al iniciar los procesos especiales sancionadores, en relación con la facultad reglamentaria de sus funciones —prevista por el artículo 44, párrafo 1, inciso jj) de la LGIPE—, 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 LGIPE 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

⁹ 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.



cual conduce a la necesidad de que sea consistente en sus criterios de inicio del procedimiento sancionador.

De esta manera, el referido 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 especiales sancionadores.

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 Federal; 5; 35, párrafo 1; 44, párrafo 1, inciso jj); 209, párrafo 1; 441 a 458; 470; 471, párrafos 4, 6 y 8, de la LGIPE, y 14 de la Ley General de Comunicación Social, es de concluirse que el Consejo General del 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 manifiestas¹⁰.

5.4 Caso concreto. Como se precisó, el objeto del acuerdo impugnado fue el de colmar vacíos interpretativos y dudas en relación con los criterios dirigidos a garantizar la imparcialidad en el ejercicio de recursos públicos y la equidad en la contienda, relativo a la aplicación de programas sociales durante el desarrollo de los procesos electorales en curso.

Al respecto, debe considerarse que los contenidos relativos a los programas sociales se encuentran regulados por la LGIPE y por la Ley General de Desarrollo Social. Es decir, existe una base legal expresa que establece las reglas en materia de programas sociales en lo general y también con incidencia en la materia electoral. En ese orden de ideas, 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.

Así, el artículo 134 de la Constitución Federal establece textualmente:

¹⁰ Similares consideraciones fueron desarrolladas por esta Sala Superior al resolver los medios de impugnación con claves SUP-RAP-232/2017, SUP-RAP-607/2017 y SUP-RAP-140/2020 y acumulados .

SUP-RAP-141/2020

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

Desarrollando dicho precepto constitucional, el artículo 449 de la LGIPE dispone expresamente que constituyen infracciones de las autoridades o de las 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; **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 la ciudadanía para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura.

En tal sentido, puesto que el INE es competente para iniciar de oficio procedimientos sancionadores¹¹ por uso indebido de **programas sociales** (artículo 449, párrafo 1, inciso f, de la LGIPE) y también tiene reconocida expresamente la facultad para emitir lineamientos para ejercer sus atribuciones expresas como la investigar el uso indebido de programas sociales, entonces se concluye que válidamente puede emitir lineamientos en esa materia, para evitar la comisión de conductas contrarias a la Ley en el ámbito electoral.

Del análisis de las reglas emitidas por el INE se advierte 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.

¹¹ LEGIPE, artículo 471, párrafo 4.



En efecto, el acuerdo controvertido regula aspectos de la realidad social en materia electoral que reclaman ser reglamentados como es el uso imparcial de programas sociales a fin de evitar su influencia en la emisión del sufragio. Lo anterior, a fin de salvaguardar el principio constitucional de certeza, dado el papel de garante de los principios rectores de la función estatal electoral conferido a la máxima autoridad electoral administrativa.

La finalidad que se expresa en el propio acuerdo es la de salvaguardar la imparcialidad y equidad de los procesos electorales, a través de Lineamientos que establecen medios de control para prevenir el uso de programas sociales en la influencia del electorado, a partir de la normatividad aplicable en materia de transparencia, presupuesto y responsabilidad de los servidores públicos.

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

a) Publicación de reglas de operación de programas sociales

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

Por su parte, las legislaciones locales reproducen la obligación de publicar las reglas de operación de los programas sociales a nivel estatal en las leyes de desarrollo social de cada entidad federativa. Por otra parte, la obligación

SUP-RAP-141/2020

de publicar la información relativa a los programas sociales también se encuentra contenida en el artículo 70, fracción XV de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que ordena la publicación de toda aquella información sobre los programas sociales, tanto de los sujetos a reglas de operación establecidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos como otros programas, acciones y proyectos desarrollados por las entidades gubernamentales y que implican la erogación y/o uso de recursos y bienes públicos.

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

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

Con base a lo anterior, es claro que no existe la imposición de ningún deber ni la restricción de ningún derecho con la emisión de este lineamiento. Dicha interpretación se encuentra ajustada a los límites de la facultad reglamentaria del INE, por tratarse precisamente de un ejercicio de interpretación de las leyes que rigen la materia electoral, y que, en todo caso, podría ser objeto de control jurisdiccional por parte de esta Sala Superior ante agravios concretos tendientes a demostrar lo incorrecto de la interpretación.

b) Prohibición de no entregar programas sociales en actos masivos



En este punto, el INE únicamente retoma en su acuerdo la interpretación teleológica, sistemática y funcional que realizó esta Sala Superior respecto de los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución Federal, consistente en que, atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral. Toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal manera, que no generen un impacto negativo o se pongan en riesgo los referidos principios¹².

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

c) El acuerdo impugnado plantea excepciones atendiendo al contenido de los programas sociales

Contrario a lo que afirma el partido recurrente, el acuerdo impugnado no sólo toma en consideración la temporalidad para establecer la presunción de que un programa social se utiliza con fines electorales.

El acuerdo reclamado establece supuestos de excepción con base en el contenido de los programas sociales, tal es el caso de aquellos vinculados con educación, salud o protección civil en casos de emergencia.

¹² PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

SUP-RAP-141/2020

Dicha excepción se establece con base en lo dispuesto en el artículo 449 de la LGIPE, mismo que se encuentra replicado en diversas legislaciones estatales. De esta forma queda de manifiesto que el contenido del acuerdo combatido se ajusta a lo dispuesto a la normativa electoral vigente, sin que en su emisión se regulen hipótesis regulatorias que no tengan sustento o que no sean conformes con las leyes en la materia.

Con base en estas consideraciones es que los agravios formulados por MORENA son **infundados**, pues como ha quedado demostrado, el INE ejerció su facultad de atracción conforme a la ley y como resultado de ello emitió una serie de lineamientos congruentes con su atribución reglamentaria y conforme a la ley electoral.

En ese sentido, el acuerdo combatido garantiza la certeza y seguridad jurídica de los actores políticos, la ciudadanía y autoridades electorales locales, sobre la aplicabilidad y vigencia de los principios constitucionales de imparcialidad, equidad de las contiendas electorales y libertad en la emisión del sufragio de los ciudadanos. Esto, al establecer las reglas aplicables y los procedimientos para llevar al cumplimiento de las disposiciones constitucionales vinculadas con la operación de programas sociales con relación a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

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

RESOLUTIVO

Único. Se **confirma** el acuerdo controvertido.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Mónica



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-141/2020

Aralí Soto Fregoso, quien formula voto particular. El Secretario General de Acuerdos da fe que la presente resolución 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. Asimismo, de conformidad con el numeral cuarto del Acuerdo General 8/2020.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-141/2020, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.

1. Preámbulo.

Respetuosamente, disiento de la postura asumida por mis pares en relación con la sentencia en comento, porque desde mi perspectiva, considero que debió revocarse la resolución INE/CG695/2020, por la cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹³ ejerció su facultad de atracción para fijar mecanismos y criterios sobre la aplicación de programas sociales, conforme con los principios de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos y equidad en la contienda en los procesos electorales federal y locales 2020-2021.

Al haber sido la ponente de este asunto, mi voto disidente se plantea desde las razones jurídicas expresadas en el proyecto rechazado por la mayoría del Pleno de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, las que inserto en el apartado siguiente.

2. Razones que sustentan mi disenso.

En mi concepto, son **sustancialmente fundados** los agravios expuestos por el partido político Morena vinculados con el indebido ejercicio de la facultad reglamentaria con que cuenta la autoridad responsable, y **suficientes para revocar la determinación controvertida**, pues considero que el CGINE llevó a cabo un

¹³ En lo sucesivo *el CGINE*.



ejercicio indebido de sus atribuciones al ejercer sus facultades de atracción como de reglamentación, a partir de lo cual:

- I. Inobservó el principio de reserva de ley al pretender regular aspectos vinculados con los programas sociales, cuya competencia exclusiva compete a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, conforme con las atribuciones que cada uno ejerce en ese ámbito;
- II. Inobservó el principio de subordinación jerárquica al pretender modificar las determinaciones establecidas por el legislador en temas vinculados con los programas sociales;
- III. Inadvirtió que la facultad de atracción la ejerció sobre aspectos que no se encuentran dentro de las facultades conferidas a los Organismos Públicos Locales Electorales¹⁴ ni al propio Instituto Nacional Electoral¹⁵; y
- IV. La resolución impugnada deviene innecesaria, en la medida que, en varios apartados, reproduce una serie de capitulaciones previamente definidas por las leyes general y estatales que pretende reglamentar.

Tales conclusiones se sustentan en los razonamientos jurídicos que se desarrollarán enseguida.

2.1. Marco jurídico.

2.1.1. Facultad reglamentaria y principio de reserva de ley.

En relación con este tema, ha sido criterio de este Tribunal Electoral¹⁶, que la facultad reglamentaria es la potestad otorgada

¹⁴ En lo sucesivo *los OPLE*.

¹⁵ En lo sucesivo *el INE*.

¹⁶ Ver los fallos recaídos a los recursos de apelación SUP-RAP-232/2017 y acumulados, SUP-RAP-607/2017 y acumulados, entre otros.

SUP-RAP-141/2020

por la Ley a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer el exacto cumplimiento de la ley en la esfera administrativa, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta¹⁷.

Pues bien, la autoridad responsable está dotada con dicha atribución, ya que el INE, como organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que ejerce la función electoral¹⁸ cuenta, entre otras atribuciones¹⁹, con la de aprobar y expedir los reglamentos necesarios para el ejercicio de sus facultades y atribuciones previstas constitucional y legalmente.

La facultad reglamentaria del INE se despliega con la emisión de reglamentos, lineamientos y demás instrumentos y disposiciones de carácter general, facultad que, desde luego, no es absoluta, sino que está sujeta a una serie de restricciones que enmarcan su ejercicio.

En efecto, el ejercicio de dicha potestad se circunscribe a una serie de principios derivados del de legalidad, entre los que se encuentran el **de reserva de ley** y el de **primacía** de la misma, motivo por el cual, los instrumentos normativos emitidos por el INE no deben incidir en el ámbito reservado al legislador, ni estar en contra de las normas existentes, porque los reglamentos, en el sentido más amplio, deben ceñirse a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su

¹⁷ Ver la jurisprudencia P./J. 79/2009 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —en lo sucesivo la SCJN—, de rubro **FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES**. Esta y todas las tesis y jurisprudencias de la SCJN podrán consultarse en el sitio oficial del Semanario Judicial de la Federación— <https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>—.

¹⁸ Artículo 41, Base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —en lo sucesivo la CPEUM—.

¹⁹ Artículo 44, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales —en lo sucesivo la LGIPE—.



emisión.

En ese sentido, puede decirse que la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, en la medida que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que pretenden desarrollar, o bien, darles alcance y contenido.

Por tanto, es válido sostener que los reglamentos **únicamente pueden detallar las hipótesis y supuestos legales para su aplicación, sin incluir nuevas hipótesis que sean contrarios o que se opongan a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.**

De ahí que, si la ley determina o debe definir el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; **al reglamento compete, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos.** Es decir, su desarrollo y, en esa medida, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente **debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla**²⁰.

Ahora bien, debe decirse que si bien son indelegables las atribuciones que ejerce el legislador, en ocasiones se ha hecho necesario dotar a funcionarios o entes ajenos a dicho Poder, de atribuciones para hacer frente a situaciones dinámicas y especializadas, conocidas como *cláusulas habilitantes*.

²⁰ Ver la jurisprudencia del Pleno de la SCJN, de clave P./J. 30/2007, con el rubro **FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.**

Estas tienen la **naturaleza jurídica de actos formalmente legislativos** a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, para regular una materia concreta y específica, precisando las bases y parámetros generales en que el órgano habilitado habrá de desenvolverse²¹.

Por ello es que se ha sostenido que no son válidas constitucionalmente, las normas reglamentarias que se encuentren fuera de los parámetros impuestos por la propia CPEUM, pues vulneran un principio sustantivo.

En este sentido, aun cuando el INE cuenta con autonomía constitucional frente al resto de los poderes y órganos del Estado se tiene que, de acuerdo con el principio democrático, el Poder Constituyente ha dispuesto un diseño de división funcional de atribuciones.

Lo anterior, en razón de que a la facultad reglamentaria del INE, le son aplicables los principios y límites de aquella que, en principio, están orientadas a la esfera del Poder Ejecutivo, ya que, inicialmente, se tiene que el poder se organiza —*divide*— primariamente para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sin embargo, la dinámica social y los procesos políticos han avanzado en la necesidad de crear órganos constitucionalmente autónomos que llevan a cabo tareas esenciales por su alta tecnicidad y especificidad.

Sobre esto último, el Pleno de la SCJN ha sostenido que los órganos

²¹ Tesis aislada del Pleno de la SCJN, de clave P. XXI/2003 y rubro **CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS.**



autónomos son depositarios de *funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales*²².

El propio Tribunal Constitucional ha destacado el carácter dinámico del principio de división de poderes y el papel que desempeñan los órganos autónomos en el régimen constitucional mexicano, a partir de lo siguiente²³:

1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado;
2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del

²² Ver la jurisprudencia P./J. 12/2008, de rubro **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.**

²³ Ver la jurisprudencia P./J. 20/2007 del Pleno de la SCJN, de rubro **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.**

SUP-RAP-141/2020

Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado; y

3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

En este sentido, la SCJN ha destacado las características definitorias de los organismos públicos autónomos:

- i) se prevén en la CPEUM;
- ii) mantienen relaciones de coordinación con los órganos del Estado;
- iii) cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera;
- y
- iv) realizan funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

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

De hecho, *la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino*



que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho²⁴.

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

Así, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia²⁵.

En este estado de cosas, si bien se han incorporado al régimen constitucional mexicano una serie de órganos autónomos, lo cierto es que su estatus en la estructura institucional ha sido paulatino a grado tal que entre ellos guardan determinadas diferencias.

²⁴ Ver la jurisprudencia P./J. 78/2009 del Pleno de la SCJN, de rubro **DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.**

²⁵ Ídem.

SUP-RAP-141/2020

Es oportuna esta afirmación en la medida que permite despejar con claridad y precisión que, a la actual previsión en las normas constitucionales de un conjunto de órganos autónomos, no le sigue una idéntica interpretación constitucional respecto del régimen específico de competencias, dado que en este ámbito en modo alguno rige un criterio homogéneo constitucionalmente previsto.

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

En efecto, el Pleno de la SCJN ha estimado²⁶, desde una perspectiva constitucional, que el Instituto Federal de Telecomunicaciones goza de una facultad regulatoria a partir de diversas razones, entre las que destacan las siguientes:

- Cuando el artículo 28, párrafo vigésimo, fracción IV, de la CPEUM establece que el Instituto Federal de Telecomunicaciones podrá emitir disposiciones administrativas de carácter general exclusivamente para el cumplimiento de su función regulatoria en el sector de su competencia, debe reconocer a este órgano constitucional que **tiene la facultad cuasi legislativa necesaria para su fin institucional, denominada facultad regulatoria**, cuyos límites en relación con las facultades de producción normativa de los otros Poderes, por ejemplo del Legislativo, deben determinarse caso por caso, buscando siempre un balance.
- Cualquier afirmación en torno a que no puede ejercer una facultad de producción normativa de carácter general, por la

²⁶ Ver la sentencia recaída a la controversia constitucional 117/2014, resuelta en sesión de siete de mayo de dos mil quince.



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

- Dicha **facultad es regulatoria y constituye una instancia de producción normativa diferenciada de la legislación**, conforme al artículo 73 constitucional, de los reglamentos del Ejecutivo del artículo 89, fracción I, constitucional, y de las cláusulas habilitantes que el Alto Tribunal ha reconocido puede establecer el Congreso de la Unión, para habilitar ciertos órganos administrativos para emitir reglamentación, con fundamento en los artículos 73, fracción XXX y 90 de la CPEUM.
- Las disposiciones de carácter general del Instituto Federal de Telecomunicaciones **se prevén como instrumentos regulatorios en un ámbito de competencia material**, y no como meros instrumentos de ejecución, o de reglamentación en el sentido del artículo 89, fracción I, o de las cláusulas habilitantes que el Congreso de la Unión puede otorgar en favor de ciertos órganos administrativos.
- Se trata de una **facultad de naturaleza constitucional habilitada** en favor del Instituto Federal de Telecomunicaciones al margen

de lo que disponga el legislador.

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

2.1.2. Regulación de los programas sociales.

La facultad para normar lo concerniente a los programas sociales está consagrada, en principio, al Poder Legislativo, pues fue quien emitió la Ley General de Desarrollo Social²⁷, la cual tiene por objetos, entre otros, los siguientes, contenidos en su artículo 1:

- Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social;
- Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en el que participen los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal;
- Determinar la competencia de los gobiernos municipales, las entidades federativas y el Gobierno Federal en materia de desarrollo social, así como las bases para la concertación de acciones con los sectores social y privado, y
- Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales.

²⁷ En lo sucesivo *la LGDS*.



La aplicación de dicha Ley, en términos de lo que consigna su artículo 4, corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de sus dependencias y organismos, a los poderes ejecutivos de las entidades federativas y a los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias; así como las que les competen, de acuerdo con sus atribuciones, al Poder Legislativo.

Por cuanto ve a la Política Nacional de Desarrollo Social, el artículo 11 de la Ley define sus objetivos, de entre los que destacan:

- Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;
- Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución, y
- Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Por su parte, en los numerales 12 y 13 de la LGDS se dispone que la Política Nacional debe incorporarse en la planeación del desarrollo, el que incluirá los programas municipales, planes y programas estatales, programas institucionales regionales y especiales, el propio Programa Nacional de Desarrollo Social y el Plan Nacional de Desarrollo, cuya elaboración corre a cargo del Ejecutivo Federal, según lo dispuesto en la Ley de Planeación — *artículo 15 de la LGDS*—.

SUP-RAP-141/2020

Además, los artículos 16 y 17 de la ley en estudio, consagran que los municipios, los gobiernos estatales y el Federal darán a conocer, año con año, sus programas operativos de desarrollo por conducto de los medios más accesibles a la población, en un plazo de noventa días contado desde la aprobación de sus presupuestos de egresos, siendo que los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, según las reglas de operación que emita el Ejecutivo Federal, salvo los casos expresamente asignados a una dependencia, entidad u organismo distinto.

Los dispositivos del 21 al 23 disponen, respectivamente, que la distribución de los fondos inherentes, se hará bajo los criterios de equidad y transparencia, según la normativa que resulte aplicable, además de que en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación se preverán las partidas específicas para los programas de desarrollo social, las que no podrán destinarse a otros fines.

Por su parte, el artículo 26 de la LGDS mandata que el Gobierno Federal debe elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación, las reglas de operación de los programas de desarrollo social incluidos en el presupuesto de egresos de la Federación, la metodología, normatividad, calendarización y asignaciones correspondientes a las entidades federativas, siendo que los gobiernos estatales deberán hacer lo propio en los periódicos oficiales de las entidades federativas, en cuanto a la distribución de los recursos en sus distintos municipios.

En tanto que, el artículo 28 mandata que la publicidad e información de los programas de desarrollo social, debe



identificarse con el Escudo Nacional e incluir la leyenda: *Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social.*

La Ley también regula el ámbito competencial por cuanto hace al Sistema Nacional de Desarrollo Social, pues dispone que su coordinación compete a la Secretaría del Desarrollo Social del Gobierno Federal —*ahora Secretaría de Bienestar*—, con la concurrencia de las dependencias, entidades y organismos federales, de los gobiernos municipales y de las entidades federativas, así como de las organizaciones; además de que dicha Secretaría diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social, y coordinará la correspondencia entre el Programa Nacional de Desarrollo Social, los programas sectoriales y los de las entidades federativas, promoviendo que la planeación sea congruente, objetiva y participativa —*artículo 39 de la LGDS*—.

También señala, en su artículo 40 que, en el ámbito de sus atribuciones y en congruencia con las disposiciones de la propia Ley, las legislaturas estatales y los municipios emitirán normas en materia de desarrollo social, tomando en cuenta sus particularidades, lo que se engarza con lo previsto en el siguiente dispositivo, en cuanto señala que los gobiernos estatales establecerán un sistema de planeación del desarrollo social, así como también formularán, aprobarán y aplicarán los programas de desarrollo social respectivos, según lo previsto en la Ley de Planeación y la propia LGDS, debiendo coordinarse con el Gobierno Federal para vigilar que los recursos públicos se ejerzan con honradez, oportunidad, transparencia y equidad.

SUP-RAP-141/2020

De la misma manera, el numeral 42 establece que los municipios tendrán la rectoría sobre sus propios programas de desarrollo social, los cuales deben ser concordantes con los estatales y los de la Federación.

Los artículos del 43 al 45 contienen una serie de atribuciones particulares que corresponden, en ese orden, al Gobierno Federal, los estatales y los ayuntamientos en materia de programas sociales, en tanto que el diverso numeral 46 prevé que en caso de duda sobre la interpretación de los dispositivos contenidos en la propia LGDS, se estará a lo que resuelva el Ejecutivo Federal por conducto de la hoy Secretaría de Bienestar

Las restantes disposiciones atienden a cuestiones vinculadas con la Comisión Nacional, la Comisión Intersecretarial y el Consejo Consultivo, todas del Desarrollo Social; así como de la participación social, la denuncia popular y la Contraloría Social; de igual forma, prevé lo concerniente a la evaluación de la política de desarrollo social.

Tal como puede verse, la LGDS regula todo lo relacionado con los programas sociales: su diseño, implementación, marco regulatorio en el ámbito nacional (federal, estatal y municipal), organismos encargados de los distintos procesos involucrados con su puesta en marcha, así como la distribución competencial que tienen los distintos entes públicos, responsables del desarrollo social y su Política Nacional.

Sobre el tema de las leyes generales, como en el caso es la LGDS, cabe traer a cuenta el criterio sustentado por el Pleno de la SCJN,



en la tesis P. VII/2007, de rubro **LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL**, en el que sostuvo que las leyes generales del Congreso de la Unión no corresponden exclusivamente a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos que integran al Estado Mexicano.

Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 de la CPEUM.

Además, estas leyes no son emitidas por propia iniciativa del Congreso de la Unión, sino que, por lo general, tienen su origen en cláusulas constitucionales que le obligan a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, de la Ciudad de México, municipales y alcaldías.

Ahora bien, la LGDS no concede al INE la facultad de reglamentar aspectos vinculados con los programas sociales, ni tampoco por vinculación con los comicios federales o locales; sin que pueda considerarse como tal, la prescripción consignada en el precitado artículo 28, en cuanto mandata la inclusión de una leyenda en la publicidad e información relativa a los programas de desarrollo social, por la que se explicita que se trata de una cuestión pública

SUP-RAP-141/2020

ajena a cualquier partido político, pues se trata de un mandato dirigido a los entes públicos regulados en la propia LGDS, sin que se prevea alguna competencia expresa o implícita vinculada con el INE.

2.1.3. Facultad de atracción.

La facultad de atracción implica el ejercicio de un medio de control excepcional con el que cuenta determinada autoridad para asumir asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria, sino a su importancia o trascendencia, entre otros.²⁸

Esta facultad prevista constitucionalmente a favor del INE, confiere a su Consejo General la posibilidad de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando la trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.²⁹

Así, se tiene que el CGINE es la autoridad electoral a la cual se le otorga la facultad de atracción respecto de las cuestiones competenciales que correspondan a los OPLE, la cual sólo puede ejercerse cuando se apruebe por ocho consejeros o consejeras y cuando el asunto se encuentre en alguno de los supuestos siguientes:

- a) Cualquier asunto específico y concreto de la competencia de los OPLE, por su interés, importancia o trascendencia; o
- b) Que, ante lo novedoso del caso, sea necesario establecer un criterio interpretativo.³⁰

²⁸ Dicho criterio se encuentra, entre otros, en las consideraciones de la sentencia dictada en el SUP-RAP-103/2016 y acumulados, y SUP-RAP-232/2017 y acumulados.

²⁹ Artículo 41, Base V, Apartado C, segundo párrafo, inciso c), de la CPEUM Artículo 32, párrafo 2, inciso h), de la LGIPE.

³⁰ Artículo 39 del Reglamento de Elecciones.



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

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

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

2.2. Caso concreto.

2.2.1. Reserva de ley e invasión de esferas competenciales.

Como lo anuncié, considero que son **fundados** y suficientes para revocar la resolución impugnada, los agravios expuestos por el recurrente, en relación con el ejercicio indebido de las facultades de atracción y reglamentaria, dado que transgrede el principio de reserva de ley e invade el ámbito constitucional de competencias del órgano legislativo, además de crear regulaciones que exceden las contenidas en la Constitución y leyes electorales relacionadas.

En efecto, las disposiciones emitidas por el CGINE en ejercicio de

SUP-RAP-141/2020

su facultad reglamentaria están acotadas por una serie de principios derivados del diverso de seguridad jurídica, entre otros, los de reserva y primacía de la ley.

Si bien la responsable manifestó que los objetivos de la resolución combatida estriban en difundir y reforzar una serie de mecanismos para contribuir a evitar violaciones a los principios de equidad e imparcialidad en el uso de programas sociales y sus recursos con miras a inducir o coaccionar a la ciudadanía a votar en favor o contra de cualquier partido político, coalición o candidatura, lo cierto es que, desde mi perspectiva, con su emisión invadió una esfera competencial que le es ajena.

En efecto, desde mi perspectiva, el CGINE transgredió el ámbito constitucional de distribución de competencias e incidió en el conferido de manera exclusiva al ámbito legislativo, porque la CPEUM reserva al Congreso de la Unión y a los Congresos de las entidades federativas, la potestad de regular una determinada materia, lo que impide a otros órganos del Estado la facultad para emitir disposiciones de observancia general que se encuentran sujetas al principio de reserva de ley.

Así, estimo que la autoridad responsable **infringió el principio de reserva de ley al invadir atribuciones legislativas federales y locales, al definir una serie de parámetros, lineamientos e, incluso, tratar de homologar aspectos vinculados con los programas sociales**, al definir disposiciones orientadas a la tutela del principio de imparcialidad y equidad en el uso y destino de recursos públicos durante los procesos electorales.



Advierto que el Consejo General fue más allá de sus facultades reglamentarias como órgano autónomo, puesto que llevó a cabo un auténtico ejercicio legislativo enfocado a regular aspectos reservados al Congreso de la Unión, a las Legislaturas de las entidades federativas, al Poder Ejecutivo federal y estatales, así como los gobiernos municipales, estableciendo reglas sustantivas y adjetivas, con aspectos que van dirigidos tanto a servidores públicos en general, como legisladores y miembros de órganos autónomos; e inclusive a partidos políticos, al regular aspectos vinculados a los programas sociales regulados por la LGDS.

Del estudio de los criterios interpretativos controvertidos, observo que varias directrices carecen de concordancia o soporte constitucional o legal.

Ahora bien, la facultad para reglamentar en materia de programas sociales está reservada al órgano legislativo, en la medida que la Carta Suprema consagra principios y mandatos que, como se vio, están desarrollados en la ley para cumplir con los fines de la propia CPEUM, e inclusive en las constituciones de las entidades federativas.

Así, la SCJN ha señalado que la habilitación reglamentaria se circunscribe a los aspectos que no estén incluidos en la reserva de ley prevista por la Constitución Local y a detallar en el ámbito estrictamente administrativo las disposiciones establecidas por la propia ley; reserva que, desde luego, implica que el Congreso, por medio de una ley en sentido formal y material, regule efectivamente las reglas aplicables y los procedimientos para llevar el cumplimiento de las citadas reglas, sin que ello pueda ser delegado

SUP-RAP-141/2020

a otra fuente como es el Reglamento³¹.

Lo anterior genera un impacto o incidencia hacia las personas, al constituir obstáculos para la implementación de aspectos operativos de programas sociales, tales como el uso de padrones sociales, entre otros.

La resolución impugnada incorpora, por una parte, adiciones al marco legal aplicable y, por otra, reiteraciones de las normas electorales administrativas sancionatorias, de forma similar a como lo establece el artículo 449 de la LGIPE, como se puede apreciar en las hipótesis legalmente previstas y, en general, el marco normativo relativo a los temas regulados en la resolución impugnada, tal como puede verse en las consideraciones III y V de dicha determinación.

Si el CGINE carece de atribuciones para regular las materias referidas, no es relevante la forma en que lo realizó, pues incluso al reiterar las previsiones legales no puede avalarse, pues finalmente carece de **competencia para pronunciarse al respecto**³², tal como, incluso, ya lo ha sostenido esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-232/2017 y acumulados, así como SUP-RAP-607/2017 y acumulados.

En este sentido, la actividad desarrollada en la definición de los

³¹ Ver la jurisprudencia P./J. 29/2007, de rubro **CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO. SU FACULTAD REGLAMENTARIA, AL NO EXCEDER LA RESERVA DE LEY PREVISTA POR EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA ENTIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

³² Similar criterio sostuvo la SCJN, al determinar la competencia para regular la materia relativa a radio y televisión en el ámbito electoral, en las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad 58/2008, 59/2008 y 60/2008 acumuladas, al considerar que, si un Congreso local establece reglas “*que se refieren a radio y televisión, ello resulta inconstitucional pues aunque reitere lo ya previsto a nivel federal, finalmente no tiene competencia para ello*”. Lo anterior lo reiteró en las diversas acciones de inconstitucionalidad, 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015, así como 97/2016 y su acumulada 98/2016.



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

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

No dejo de advertir que la finalidad de la autoridad responsable, al emitir los criterios interpretativos, se alcanza a través de los mecanismos jurisdiccionales y las facultades de este Tribunal Electoral y las instancias locales en el ámbito del derecho administrativo sancionador, tal como ya se ha sostenido en los fallos dictados por esta Sala Superior, mismos que se acaban de señalar en párrafos precedentes.

Como corolario de lo anterior, cabe traer a cuenta que al resolver la apelación **SUP-RAP-232/2017 y acumulados**, se revocó lisa y llanamente la resolución INE/CG338/2017, en la que el CGINE ejerció la facultad de atracción y emitió lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral. El punto neural de ese precedente estribó en que existía

SUP-RAP-141/2020

una clara reserva legal en materia de regulación de propaganda gubernamental e informes de labores.

En mi concepto, esto implica que si bien el INE cuenta con una facultad reglamentaria, la CPEUM deja de conferirle la concerniente a la producción normativa, de ahí que tal autoridad esté impedida para modificar o incluso normal supuestos expresamente previstos en la LGDS y que, en todo caso, compete reglamentar a otras autoridades.

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

Tampoco encuentro justificada la emisión de la resolución con miras a dar cumplimiento a sus atribuciones y fines, pues lo cierto es que con ello invade la esfera competencial de los órganos legislativos y demás autoridades competentes, sin que la LGDS le autorice a regularla. Esto es, cualquier modificación que pudiera implicar su restricción, o una redistribución respecto de la prevalencia de alguno sobre otro, debe ser también acorde con la CPEUM y dictada por el Poder reformador de la misma o por el legislador, según sea el caso.

2.2.2. Infracción específica al principio de reserva de ley.



La CPEUM establece que la creación de tipos administrativo-electorales compete al poder legislativo, tanto federal como local; por lo que definir cuáles supuestos tienen aparejada una sanción electoral es una cuestión que no puede ser determinada por el CGINE en lineamientos como los combatidos.

En efecto, considero que los límites a la facultad reglamentaria fueron rebasados, porque se están estableciendo, a modo de normas prohibitivas o limitativas, una serie de directrices que gravitan en la esfera de determinados sujetos o personas, lo que genera un entramado respecto a la gestión de programas sociales, así como en el ámbito de sanciones administrativas electorales.

El principio de tipicidad que, junto con el de reserva de ley, integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia sancionadora, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.

Dichos principios se cumplen cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una ley cierta que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones³³.

En el caso, considero que el CGINE infringió el principio de reserva de ley al invadir atribuciones legislativas federales y locales, al legislar sobre supuestos vinculados con la ejecución de programas

³³ Ver la jurisprudencia P./J. 100/2006 del Pleno de la SCJN, con el rubro **TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.**

SUP-RAP-141/2020

sociales y establecer disposiciones orientadas a la tutela del principio de imparcialidad y equidad en el uso y destino de recursos públicos durante los procesos electorales, al establecer directrices que, en los hechos, constituyen nuevos tipos administrativos sancionadores, cuya definición compete exclusivamente al Poder Legislativo.

La SCJN ha sostenido que, de una lectura íntegra a la CPEUM, se advierten al menos cinco ramas del derecho administrativo sancionador, entre ellas las concernientes a la materia electoral³⁴, respecto de las cuales también se ha dicho que el artículo 116, fracción IV, de la CPEUM, contiene el imperativo para que las leyes electorales locales determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse, por lo que los Congresos Estatales, al emitir sus Códigos Electorales, tiene el mandato constitucional de determinar las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse por aquéllas³⁵.

En esa medida, considero que le asiste razón al recurrente cuando afirma que la determinación impugnada incumple con el principio de legalidad en relación con la reserva de ley, en tanto implica la desatención al principio constitucional que prohíbe la imposición de penas sin una ley que las prevea expresamente.

Este principio se encuentra recogido en los artículos 14 de la CPEUM, 11 de la Declaración Universal de los Derechos de Humanos, 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

³⁴ Ver la tesis 1a. CCCXVI/2014 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN, de rubro **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.**

³⁵ Ver la jurisprudencia P./J. 16/2010 del Pleno de la SCJN, de rubro **OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO.**



Políticos, 9o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y resulta aplicable no sólo al derecho penal, sino al derecho sancionador electoral como manifestación del derecho punitivo del Estado³⁶.

Esto es así, pues la formulación de los supuestos sancionables o tipos administrativos sancionadores electorales, constituyen limitaciones a los derechos y libertades que traen aparejada la imposición de una sanción cuando se despliega una conducta que encaja en dicho supuesto.

En atención a lo anterior, aunque se ha dicho que debe modularse este principio al ser aplicado en este ámbito, siempre debe respetar el contenido material de la ley, en sentido formal y material, por lo que incluso en los casos en que existe una reserva de ley atemperada, porque la propia Ley establece la posibilidad de una colaboración de tipo reglamentario para la concreción de tipos administrativos sancionadores-electorales, o bien, cuando se trata de los tipos administrativos *en blanco*, que necesariamente remiten a otras disposiciones legalmente establecidas, lo cierto es que debe respetarse puntualmente el marco legal³⁷.

³⁶ El que resulta aplicable al ámbito administrativo sancionador es algo reconocido no sólo en el ámbito nacional sino también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en las resoluciones de los siguientes casos:

- Baena Ricardo y otros Vs. Panamá Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), p. 106: *“es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita.”*
- Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú Sentencia de 25 de noviembre de 2004 (Fondo Reparaciones y Costas): *“126. En un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo.”*

³⁷ Ver la tesis de la Primera Sala de la SCJN, de rubro **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.**

SUP-RAP-141/2020

La SCJN ha sostenido que se está ante una manifestación del derecho administrativo sancionador cuando el procedimiento³⁸:

- 1) **presupone la existencia de un tipo administrativo que conlleva el reproche a una infracción y da lugar al surgimiento de responsabilidad administrativa;**
- 2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta —*acción u omisión*— de quien desempeñe el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y
- 3) tiene por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

Considero que, en el caso, la resolución combatida lleva a cabo un ejercicio legislativo desde una perspectiva material, en cuanto prevé una serie de conductas que considera infractoras, así como enlista los sujetos responsables y aspectos relacionados con la responsabilidad de estos, cuando ello sólo compete al poder legislativo.

Sostengo lo anterior, porque al disponer en el punto resolutivo sexto que el cumplimiento a las reglas vinculadas a la ejecución y reparto de bienes, servicios y recursos relativos a programas sociales, representan un indicio para considerar que los mismos se apegan a los principios constitucionales y legales de imparcialidad y equidad, en realidad está contemplando una regla que, implícitamente, define que constituye un indicio de ilicitud el que dichas reglas no se respeten, o lo que es lo mismo, que podría existir una sospecha

³⁸ Ver la tesis 1a. XXXV/2017 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN, de rubro **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.**



de que, por ello, podrían tener fines electorales.

Como se observa, se está en presencia de disposiciones que implican el establecimiento de categorías restrictivas vinculadas con los tipos sancionadores electorales, al preverse estructuras que, incluso, podrían redundar en el desconocimiento del principio de presunción de inocencia, en la medida que define aspectos vinculados con la infracción o violación a principios electorales, y da lugar al surgimiento de responsabilidades administrativas.

Es decir, la responsable determinó conductas que son susceptibles de sanción y establece presunciones, que en materia de derecho administrativo sancionador electoral son contrarios al principio de presunción de inocencia³⁹.

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

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

Tampoco que se esté en el supuesto de los denominados tipos o

³⁹ Ver la jurisprudencia 21/2013 de esta Sala Superior, de rubro **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES.**

SUP-RAP-141/2020

normas sancionadoras *en blanco*, cuyo contenido concreto debe encontrarse en alguna disposición reglamentaria por remisión expresa de la ley⁴⁰, pues como ya se dijo, en la ley no existe norma de remisión alguna en este ámbito.

Lo anterior con independencia de que, en los casos sometidos a la jurisdicción de este Tribunal Electoral y de cualquier órgano jurisdiccional, se esté en la posibilidad de analizar si las conductas denunciadas constituyen una violación a las normas en la materia, a partir de su interpretación e integración correspondiente.

2.2.3. Infracción al principio de subordinación jerárquica.

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

No obstante que en la resolución controvertida se afirme que, para garantizar los principios de imparcialidad y equidad, es necesario establecer reglas y criterios de interpretación para que su aplicación, por parte del INE y los OPLE sea uniforme, a fin de evitar el riesgo de provocar una incongruencia sistemática durante el desarrollo de los comicios federales y locales, lo cierto es que la responsable abarca aspectos que escapan a su ámbito interior, y reglamentan e imponen obligaciones a terceros, ya que regulan aspectos vinculados con la implementación de programas sociales, entre otros.

⁴⁰ La doctrina es uniforme en este sentido, a manera de ejemplo, el Manual de Derecho Administrativo Sancionador, de la Abogacía General del Estado de España, editado por el Ministerio de Justicia Español y Thomson Aranzi, en 2005, p. 139.



En efecto, al destacar la necesidad en el establecimiento de criterios y reglas que den certeza y seguridad jurídica a las autoridades y servidores públicos respecto a la observancia de las normas en materia de aplicación de programas sociales, concluyo que se excede el marco legal establecido, con las implicaciones que ello conlleva.

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

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

También dispone que las únicas excepciones son las relativas a las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud; y las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Ahora bien, si, por ejemplo, un Congreso local, agrega otras limitaciones adicionales, el legislador local transgrede el principio

SUP-RAP-141/2020

de equidad que rige en la materia electoral, pues fija excepciones adicionales a la propaganda gubernamental que puede difundirse durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial.⁴¹

En este sentido, si el legislador ordinario no puede emitir normas generales que contravengan las restricciones establecidas a nivel constitucional, menos los organismos electorales autónomos pueden emitir tales restricciones en ejercicio de una pretendida facultad reglamentaria, tal como sucede, en el caso, con varios de los lineamientos contenidos en los puntos resolutivos tercero y sexto de la determinación controvertida, en cuanto pretenden regular aspectos vinculados con la ejecución de los programas sociales, cuya regulación compete expresamente a otras autoridades y organismos ajenos a la esfera electoral.

No obsta para lo anterior que el CGINE basara su determinación en otros acuerdos o resoluciones que ha emitido, de contenido similar al controvertido, como son INE/CG67/2015, INE/CG94/2016, INE/CG04/2017 e INE/CG108/2017, pues ello de ninguna forma constituye un obstáculo para conocer sobre la constitucionalidad y legalidad de la resolución cuestionada, en cuanto constituye un acto impugnabile en términos de lo dispuesto por los artículos 41 base VI y 99 de la CPEUM.

⁴¹ Lo anterior se desprende de la jurisprudencia del Pleno de la SCJN, de clave P./J. 27/2013 (9a.) y rubro **MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL. EL ARTÍCULO 143 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, AL ESTABLECER COMO EXCEPCIONES A LA SUSPENSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL QUE SE DIFUNDA EN AQUÉLLOS, LAS CAMPAÑAS TENDENTES A INCENTIVAR EL PAGO DE IMPUESTOS, LAS DE PROMOCIÓN TURÍSTICA, LAS RELATIVAS A LICITACIONES PÚBLICAS, O LAS DE BENEFICENCIA, SIEMPRE Y CUANDO NO SE INCLUYA ALGUNA REFERENCIA O LOGOTIPO DEL GOBIERNO FEDERAL, DEL ESTADO O AYUNTAMIENTO DE QUE SE TRATE, CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN III, APARTADO C, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE DICIEMBRE DE 2009).**



2.2.4. Incorrecto ejercicio de facultad de atracción.

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

Sin que sea admisible que, a través del ejercicio de esta facultad, el CGINE emita criterios generales que sustituyan las reglas previstas en las leyes generales y en la Constitución o adicionar disposiciones nuevas o restrictivas en materia de programas sociales, dado que la formulación de criterios interpretativos debe estar encaminada a armonizar los sistemas para la coexistencia de las normas, mas no a suplantar las reglas diseñadas en la ley o buscar sustituirse en el ejercicio de la labor legislativa.

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

En la materia de la resolución impugnada, como ya lo expliqué, existe disposición directa que establece que corresponde al Congreso de la Unión y a los Congresos de los estados, según el caso, desarrollar mediante la ley las materias en cuestión, por lo que no se trata de cuestiones cuya competencia corresponda a los OPLE, o que se acredite un carácter novedoso que requiera una interpretación.

Se trata en el caso, que se pretende legislar respecto de supuestos sin desarrollar o encontrar correspondencia en alguna norma electoral vigente; o bien, al establecer obligaciones⁴² sin tener competencia para ello, por lo que la autoridad responsable no debió elaborar directamente reglas que establezcan instituciones y procedimientos sin asidero legal, sustituyéndose en el legislador.

Por ello, considero que no existe justificación alguna por la cual, la autoridad nacional electoral, pretenda ejercer una atracción de facultades que no están conferidas a los OPLE, ni al propio INE.

2.2.5. Existencia de un marco normativo aplicable.

También considero que la inexistencia de homologación normativa en las distintas leyes estatales, o algunas otras cuestiones que la responsable abandera como base para la emisión de la resolución INE/CG695/2020, en modo alguno se traduce en el reconocimiento de un espacio de permisión para vulnerar las disposiciones constitucionales y legales en materia de programas sociales.

Esto, porque la Constitución y las leyes, por sí mismas, imponen una serie de obligaciones cuyo incumplimiento traen aparejada diversas consecuencias jurídicas, incluso, en ámbito sancionador administrativo, las que constituyen auténticas bases para garantizar el cumplimiento del mandato constitucional y la tutela de los principios rectores de imparcialidad en el uso de recursos públicos, equidad en la contienda y libertad en el ejercicio del sufragio.

⁴² Tanto de *hacer* como de *no hacer* (prohibiciones).



Lo anterior, porque al contar con normas constitucionales y legales vigentes que regulan lo concerniente a los temas abordados en la resolución controvertida, las mismas no pueden ser objeto de regulación o adecuación en normas jerárquicamente inferiores pues, en todo caso, son los reglamentos los que deben sujetarse a dichas disposiciones normativas.

Sin que la ausencia de criterios o lineamientos como los que aquí se cuestionan, implique el reconocimiento de un espacio de permisión para vulnerar las disposiciones constitucionales y legales vigentes, ni que se ponga en riesgo el respeto a los principios de imparcialidad, equidad y libertad en la emisión del sufragio, pues tanto la CPEUM como las leyes de la materia, imponen las obligaciones inherentes y, en su caso, el régimen sancionador al que deben sujetarse quienes las incumplan.

En este sentido, los artículos 41, párrafo segundo, Base III, apartado C, segundo párrafo y 134, párrafos séptimo y octavo de la CPEUM establecen la obligación dirigida al funcionariado público para aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos; además, la propia LGDS establece los principios a que debe regirse la implementación y ejecución de programas sociales, los cuales deben ser ajenos a los partidos políticos y a un fin diverso al definido en las reglas de operación respectivas.

En efecto, la LGDS establece en su artículo 26 que el Gobierno Federal deberá elaborar y publicar en el **Diario Oficial de la Federación** las reglas de operación de los programas de desarrollo

SUP-RAP-141/2020

social incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la metodología, normatividad, calendarización y las asignaciones correspondientes a las entidades federativas.

Por su parte, los gobiernos de las entidades federativas publicarán en sus respectivos periódicos oficiales, la distribución a los municipios de los recursos federales.

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

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

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

Específicamente, el artículo 449 establece las conductas sancionables por parte de las autoridades o servidores públicos independientemente de que el artículo 7, fracción II de la Ley



General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que éstos, deben conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización.

Además de las disposiciones legales en el ámbito federal, tal y como se refiere en la resolución impugnada, a nivel local se encuentran los mandatos y prohibiciones en torno a algunos de los temas que ahí se abordan.

Como se advierte, estimo que existe una serie de disposiciones legales aplicables, tanto desde la propia norma constitucional y desarrollada en las disposiciones secundarias, en virtud de las cuales se establecen diversas restricciones y limitaciones a los programas sociales, que tienen como finalidad garantizar la tutela de los principios que los rigen, sin que tales aspectos puedan ampliarse, homologarse o ser objeto de regulación, tal como se pretende con la resolución impugnada pues, en los hechos, ello implica modificar o reformar las normas jurídicas respectivas.

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

SUP-RAP-141/2020

comiciales.

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

Por otro lado, tal y como esta Sala Superior lo sostuvo en la sentencia SUP-RAP-607/2017 y acumulados, no se justifica que ante el supuesto riesgo de provocar una *incongruencia sistemática* durante el desarrollo simultáneo de los procesos comiciales federal y locales, se emitan determinaciones como la ahora controvertida, porque cada normativa deriva del análisis casuístico de cada entidad federativa.

2.3. Conclusión.

Por lo expuesto, considero que la resolución impugnada:

I. Inobservó el principio de reserva de ley al regular aspectos vinculados con los programas sociales, cuya competencia corresponde sólo a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sus símiles en las entidades federativas, así como los ayuntamientos, conforme con las atribuciones que cada uno ejerce en ese ámbito, según lo dispuesto en la LGDS;

Además, el CGINE también lo inobservó al establecer tipos administrativos sancionadores que no se encuentran contemplados en la legislación aplicable, en contravención del principio de legalidad, aplicable al derecho administrativo sancionador;

II. Desatendió el principio de subordinación jerárquica al modificar



las determinaciones establecidas por el legislador en temas vinculados con los programas sociales;

III. No debió ser producto del ejercicio de la facultad de atracción del INE, en tanto se ejerció sobre supuestos que escapan de las facultades conferidas a los OPLE y al INE; y

IV. Devino innecesaria, en la medida que, en varios apartados, reproduce una serie de capitulaciones ya definidas por las leyes general y estatales que pretende reglamentar.

3. Cierre.

Por ende, al considerar que los planteamientos en comento resultan esencialmente **fundados**, lo conducente sería revocar la resolución **INE/CG695/2020**, dictada por el CGINE, mediante la cual ejerce la facultad de atracción para fijar mecanismos y criterios sobre la aplicación de programas sociales, conforme con los principios de imparcialidad en el ejercicio de recursos públicos y equidad en la contienda, para los procesos electorales federal y locales 2020-2021, lo que haría innecesario el análisis de los agravios restantes, pues con ello, el recurrente habría alcanzado su pretensión debiendo, en consecuencia, revocarse lisa y llanamente la determinación en comento, según lo expresado en este voto particular.

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.