



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-166/2023
Y SUP-RAP-172/2023,
ACUMULADOS

RECORRENTE: PARTIDO DEL
TRABAJO Y MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

TERCEROS INTERESADOS:
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL, PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL Y PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

MAGISTRADO PONENTE:
INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIADO: CLAUDIA
MARISOL LÓPEZ ALCÁNTARA Y
RODRIGO QUEZADA GONCEN

COLABORÓ: EMILIANO
HERNÁNDEZ GONZÁLEZ

Ciudad de México, a dieciséis de agosto de dos mil veintitrés.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve los recursos de apelación al rubro indicados, interpuesto por el Partido del Trabajo y MORENA, en el sentido de **confirmar** la resolución identificada con la clave **INE/CG444/2023**, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

I. ASPECTOS GENERALES

El Partido del Trabajo y MORENA controvierten, ante este órgano jurisdiccional, la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de la solicitud de registro del

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

convenio que presentan los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática para constituir el denominado “Construcción del Frente Amplio por México”.

En ese sentido, alegan que la determinación es contraria a la norma constitucional y legal, así como a criterios jurisprudenciales, así como falta de exhaustividad, respectivamente.

De tal manera, esta Sala Superior debe determinar si asiste o no razón a los partidos políticos en sus argumentos.

II. ANTECEDENTES

De lo narrado por la parte promovente y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

1. **A. Registro del “Frente Ciudadano por México”¹.** El veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la procedencia de registro del convenio suscrito por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, a fin de formar el denominado “Frente Ciudadano por México”.
2. **B. Convocatoria.** El tres de julio de dos mil veintitrés, el comité organizador para la selección de la persona responsable para la “Construcción del Frente Amplio por México” emitió la invitación respectiva, señalando los requisitos para el registro de quienes aspiraran a participar en dicho proceso.
3. **C. Solicitud de registro.** El nueve de julio siguiente, los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la

¹ Resolución INE/CG435/2017.



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

Revolución Democrática, por conducto de sus representantes propietarios ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, solicitaron el registro del convenio para la integración del denominado “Construcción del Frente Amplio por México”.

4. **D. Sentencia dictada en los juicios SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023, acumulados.** El diecinueve de julio del año en curso, esta Sala Superior dictó sentencia en los juicios referidos en el sentido de declarar la validez de la convocatoria, invitación para el desarrollo de los diálogos ciudadanos y la selección de la persona responsable de la construcción de un Frente Amplio por México; además, vinculó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que emitiera los lineamientos generales que regularan y fiscalizaran el proceso ahí controvertido y aquellos con la finalidad similar, para salvaguardar la equidad en el proceso electoral federal 2023-2024.
5. **E. Resolución INE/CG444/2023 (Acto impugnado).** El veinte de julio del presente año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria, declaró procedente el registro del convenio para formar la aludida “Construcción del Frente Amplio por México”.
6. **F. Demandas.** Inconformes, el veinticinco y veintiséis de julio pasado, respectivamente, el Partido Trabajo y MORENA, a través de sus representantes propietarios ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpusieron recursos de apelación ante la Oficialía de Partes de ese Instituto.
7. **G. Terceros interesados.** Con posterioridad y en diversas fechas, los partidos políticos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática presentaron escritos para comparecer como terceros interesados.

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

8. **H. Turno.** El catorce y quince de agosto de agosto de dos mil veintitrés, se recibieron las constancias en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, por lo que, el magistrado presidente ordenó integrar los expedientes **SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023**, así como turnarlos a la ponencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
9. **I. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó los expedientes en la ponencia a su cargo, admitió las demandas y, al no existir diligencias pendientes de desahogar, declaró cerrada la instrucción.

III. COMPETENCIA

10. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los medios de impugnación identificados al rubro, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo tercero, base VI, 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 3, párrafo 2, inciso b), 40, apartado 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
11. Esto es así, porque se controvierte un acto del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, es decir, el máximo órgano central y de dirección de la autoridad electoral nacional. Asimismo, porque las controversias se relacionan con el registro de un frente conformado por los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

Democrática denominado “Construcción del Frente Amplio por México”.

IV. ACUMULACIÓN

12. Procede acumular los recursos de apelación toda vez que, de la lectura de los escritos de demanda, se desprende que existe identidad en la autoridad responsable y el acto impugnado.
13. Debido a lo anterior, atendiendo al principio de economía procesal, lo procedente es acumular el expediente **SUP-RAP-172/2023** al diverso **SUP-RAP-166/2023**, por ser este el primero que se recibió en este órgano jurisdiccional. Por tanto, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta ejecutoria al expediente del recurso acumulado.

V. TERCEROS INTERESADOS

14. Conforme a lo previsto en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, únicamente, se tiene como tercero interesado al partido Revolucionario Institucional —y solo en el recurso de apelación **SUP-RAP-166/2023**— y no así, a los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, en los términos siguientes:
15. **A. Forma.** En sus respectivos escritos de comparecencia consta la denominación de cada uno de los comparecientes, el nombre y firma autógrafa de sus representantes ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como la precisión de tener un interés incompatible con el de la parte actora.
16. **B. Oportunidad.** Únicamente el escrito del Partido Revolucionario Institucional, en el recurso de apelación **SUP-RAP-166/2023**, fue presentado dentro del plazo de las setenta y dos horas, como se muestra a continuación:

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

Expediente	Publicación de la demanda	Plazo para comparecer	Comparecencia de terceros interesados
SUP-RAP-166/2023	12:00 horas del 26 de julio de 2023	12:00 horas del 26 de julio a las 12:00 horas del 29 de julio de 2023	PRI 17:56 horas del 28 de julio de 2023 PAN 14:03 horas del 7 de agosto de 2023 PRD 11:14 horas del 14 de agosto de 2023
SUP-RAP-172/2023	12:00 horas del 27 de julio de 2023	12:00 horas del 27 de julio a las 12:00 horas del 30 de julio de 2023	PRI 16:17 horas del 2 de agosto de 2023 PAN 14:04 horas del 7 de agosto de 2023 PRD 10:56 horas del 15 de agosto de 2023

17. En efecto, de lo anterior, se advierte que, a las doce horas del veintiséis y veintisiete de julio del año en curso, respectivamente, quedaron fijadas en estrados las cédulas de notificación relacionadas con los presentes medios de impugnación, señalando el plazo de setenta y dos horas para la comparecencia de terceros interesados.
18. En este sentido, el plazo para su comparecencia transcurrió (i) en el caso del recurso de apelación **SUP-RAP-166/2023**, de las doce horas del veintiséis de julio a las doce horas del veintinueve de julio del año en curso y (ii) respecto del **SUP-RAP-172/2023**, de las doce horas del veintisiete de julio a las doce horas del treinta de julio del año en curso.
19. No obstante, los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática comparecieron con posterioridad a ello. Cabe hacer mención que, si bien obran razones de retiro de las cédulas de notificación de fechas catorce² y quince de agosto de dos mil veintitrés³, en las cuales, se da cuenta del retiro con esas fechas y constancias que dentro del plazo concedido para que comparecieran los terceros interesados sí se presentaron escritos, también lo es que dicha circunstancia no justifica su presentación fuera del plazo de setenta y dos horas dispuesto en la norma.

² Página 64 de las constancias de la demanda **SUP-RAP-166/2023**, en el expediente electrónico.

³ Página 74 de las constancias de la demanda **SUP-RAP-172/2023** en el expediente electrónico.



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

20. Tampoco pasa desapercibido para esta Sala Superior que, el veinte de junio de dos mil veintitrés, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el aviso relativo al primer periodo vacacional a que tuvo derecho el personal del Instituto durante este año, que comprendió del treinta y uno de julio al once de agosto, sin embargo, para efectos del cómputo de los términos procesales para la interposición y trámite de los medios de impugnación y procedimientos especiales sancionadores relacionados con la aplicación de los lineamientos, se dejó sin efectos dicha suspensión de plazos.
21. Por tanto, es que únicamente se tiene por presentado en tiempo, el escrito del Partido Revolucionario Institucional, en el recurso de apelación **SUP-RAP-166/2023**.
22. **C. Legitimación e interés jurídico.** Se cumplen estos requisitos, porque los escritos de terceros interesados fueron interpuestos por partidos políticos nacionales, por conducto de sus representantes propietarios ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad que les reconoció la responsable en su respectivo informe circunstanciado.

VI. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

23. Los recursos reúnen los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; y, 45, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se demuestra a continuación.
24. **A. Forma.** Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral, porque los recursos se presentaron por escrito ante la autoridad responsable; se hizo constar el nombre y firma autógrafa de quienes los interponen y sus representantes; se identifica el acto impugnado y la

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

responsable; asimismo, se mencionan los hechos que constituyen los antecedentes del caso y se expresan agravios.

25. **B. Oportunidad.** Las demandas se presentaron en tiempo, porque la resolución impugnada fue aprobada el veinte de julio del año en curso y se presentaron los inmediatos días veinticinco y veintiséis, esto es, dentro del plazo de cuatro días previstos para controvertir, sin contar sábado veintidós y domingo veintitrés de julio, al ser días inhábiles.
26. **C. Legitimación y personería.** Se satisfacen ambos requisitos, porque los promoventes son partidos políticos nacionales, a través de sus representantes ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad que les es reconocida en el informe circunstanciado.
27. **D. Interés jurídico.** Está acreditado que los partidos políticos apelantes tienen interés jurídico para interponer los recursos, porque aducen que les causa afectación la determinación del Instituto Nacional Electoral consistente en declarar la procedencia registro del convenio que presentan los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática para constituir el denominado “Construcción del Frente Amplio por México”.
28. **E. Definitividad y firmeza.** Se cumple con el requisito, porque la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no prevé algún otro recurso o juicio que deba agotarse previamente a la tramitación de estos medios.

VII. ANÁLISIS DE LA CONTROVERSIA

A. Agravios relativos al acceso a radio y televisión (SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023)



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

29. En su primer concepto de agravio los recurrentes aducen que se debe revocar la aprobación del Frente Amplio por México, dado que se permite el acceso a los tiempos oficiales de radio y televisión para promocionar a esa forma de asociación pese a no tener fines y no pueden acceder a esa modalidad de comunicación social.
30. En ese sentido plantean que existe una contradicción entre lo que ha resuelto la Comisión de Quejas y Denuncias en asuntos previos y lo aprobado por el Consejo General, ambos del Instituto Nacional Electoral. Así como con lo resuelto por la Sala Superior en los juicios SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023.
31. A juicio de esta Sala Superior lo alegado es **infundado**, dado que, como lo resolvió esta Sala Superior en sesión pública de nueve de agosto de dos mil veintitrés, por mayoría de seis votos, los partidos políticos integrantes de la Construcción del Frente Amplio por México tienen derecho a la prerrogativa de acceso a radio y televisión para difundir mensajes genéricos, pero no para difundir el procedimiento de selección o posicionar a las personas aspirantes.
32. En efecto, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, Base III, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 159 y 160 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 26, párrafo 1, inciso a) y 49 de la Ley General de Partidos Políticos, se advierte que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, conforme lo determine el Instituto Nacional Electoral, al ser la autoridad que administra el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión.

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

33. Así, la normativa constitucional y legal prevé que los institutos políticos tendrán derecho al acceso a radio y televisión fuera de los plazos de precampaña y campaña.
34. De igual forma, la Ley General de Partidos Políticos dispone que, para constituir un frente se deberá celebrar un convenio que deberá contener, entre otras cuestiones, la forma en que convengan los partidos políticos para ejercer en común sus prerrogativas, conforme las reglas previstas en la ley.
35. Ahora, se debe destacar que, en la resolución impugnada, la responsable consideró que, conforme a lo previsto en el artículo 37, párrafo 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral del Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de la libertad de expresión, los partidos políticos tienen derecho a determinar el contenido de sus promocionales, sin que estén sujetos a censura previa por la autoridad electoral.
36. Asimismo, la responsable determinó que la difusión de promocionales de radio y televisión en las pautas de periodo ordinario, los partidos políticos integrantes de la “Construcción del Frente Amplio por México” no deben tener como finalidad la promoción electoral o la obtención del voto de la ciudadanía.
37. En este sentido, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral consideró que los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática se abstendrán difundir promocionales en radio y televisión que contengan elementos en materia electoral o de promoción del voto a favor o en contra de institutos políticos, precandidaturas, candidaturas o candidaturas independientes a cualquier cargo de elección popular, sea federal o local, dado que la constitución de frentes no tiene un fin electoral.



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

38. Igualmente, la responsable tomó en consideración la resolución de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral emitida en el procedimiento especial sancionador ACQyD-INE-124/2023, en la cual decretó como medida cautelar, en su vertiente de tutela preventiva, entre otras cuestiones, la restricción de difundir, en radio y televisión, el proceso de selección del o la responsable para la Construcción del Frente Amplio por México, o, de las personas que participen en el mismo.
39. A juicio de esta Sala Superior —tal como se resolvió en sesión pública de nueve de agosto de dos mil veintitrés, por mayoría de seis votos— la resolución controvertida en el recurso de apelación al rubro indicado y la medida cautelar decretada por la aludida Comisión de Quejas y Denuncias no son contradictorias.
40. Esto es así, pues en ambos casos, se precisa con toda claridad que los partidos políticos integrantes del denominado Construcción del Frente Amplio por México no pueden difundir, en ningún caso, en radio y televisión, promocionales vinculados con la materia electoral, sino únicamente mensajes genéricos.
41. De igual modo, en ambos casos se determinó expresamente, que la restricción de difundir mensajes en radio y televisión por los aludidos partidos políticos abarca el procedimiento de selección de la persona responsable de la Construcción del Frente Amplio por México.
42. Incluso, lo anterior es acorde a lo resuelto por esta Sala Superior al resolver los juicios SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023, acumulados, conforme a lo expuesto en el apartado: “*Bases generales para que los Lineamientos que emita el Consejo General del INE tutelen adecuadamente la equidad del proceso electoral federal 2023-2024*”.

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

43. En esa ejecutoria se consideró que los partidos políticos pueden ejercer sus prerrogativas de radio y televisión durante el periodo ordinario, únicamente para la difusión de mensajes genéricos.⁴
44. Asimismo, se consideró, de manera expresa, que esas prerrogativas no pueden utilizarse para la sobreexposición de persona alguna,⁵ por lo que no podrán usar el tiempo en radio y televisión asignado para la difusión de los procedimientos y/o actividades, entre otros, del frente denominado “Construcción del Frente Amplio por México”, ni para el posicionamiento de las personas que participan en el mismo.
45. Finalmente, se determinó que la restricción también aplica para contratar o adquirir tiempos de radio y televisión por parte de cualquier persona para darles cualquier tipo de difusión.⁶
46. Además, se debe destacar que en los “*LINEAMIENTOS GENERALES PARA REGULAR Y FISCALIZAR LOS PROCESOS, ACTOS, ACTIVIDADES Y PROPAGANDA REALIZADOS EN LOS PROCESOS POLÍTICOS, EMITIDOS EN CUMPLIMIENTO DE LO ORDENADO EN LA SENTENCIA SUP-JDC-255/2023 Y SUP-JE-1423/2023*”, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, previó que queda estrictamente prohibido el uso de las prerrogativas para acceder a tiempos oficiales de radio y televisión para la difusión de los procesos políticos o de las personas inscritas.
47. Al efecto, cabe transcribir el contenido de los artículos 21, 22 y 23 de los aludidos lineamientos:

Prerrogativas de acceso a radio y televisión

⁴ Conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, Base III, Apartado A, párrafo 1, inciso g), de la Constitución federal; 160, párrafos 1 y 2, 181, párrafos 1 y 2; 247 de la Ley Electoral, así como lo determinado por la Sala Superior en los recursos SUP-REP-18/2016, SUP-REP-40/2016, SUP-REP-52/2022.

⁵ Jurisprudencia 6/2019, de rubro: “**USO INDEBIDO DE PAUTAS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICAR LA POSIBLE SOBREEXPOSICIÓN DE DIRIGENTES, SIMPATIZANTES, MILITANTES O VOCEROS DE PARTIDOS POLÍTICOS EN RADIO Y TELEVISIÓN**”.

⁶ Conforme a lo previsto en el art. 41, base III, Apartado A, párrafos 2 y 3, de la Constitución general, así como los artículos 159, párrafos 4 y 5 de la LGIPE. Así como la Jurisprudencia 30/2015 de rubro adquisición indebida de tiempos en televisión. se actualiza con la aparición, durante la transmisión de un evento público, de propaganda política o electoral colocada en el inmueble en el que tenga lugar.



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

Artículo 21. Queda estrictamente prohibido el uso de las prerrogativas para acceder a tiempos oficiales de radio y televisión para la difusión de los Procesos Políticos o de las Personas Inscritas.

Artículo 22. Durante los Procesos Políticos, los PPN sólo podrán difundir propaganda genérica relativa a sus actividades permanentes, la promoción de la participación de la ciudadanía en la construcción y fortalecimiento de la democracia y mostrar su ideología, valores o principios. En ninguna circunstancia difundirán los Procesos Políticos o el nombre, imagen, voz o cualquier otro elemento que identifique a Personas Inscritas.

Artículo 23. Los Sujetos Obligados en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión para difundir mensajes relativos a los Procesos Políticos.

48. De lo anterior, es evidente, no solo que no existe la contradicción planteada por el apelante, sino que existe una resolución de la Sala Superior que sentó las bases para la regulación de los procesos políticos como el del del Frente, así como en el que participa el recurrente, por lo que la regulación que realizó el Consejo General del Instituto Nacional Electoral evita, lo que el recurrente plantea como una vulneración a la certeza jurídica, de ahí que su concepto de agravio sea **infundado**.

B. Agravios relativos a la separación forzosa de los participantes en el proceso político de la Construcción del Frente Amplio por México (SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023)

49. Los recurrentes plantean que les genera agravio que los participantes del Frente Amplio por México no se separen del cargo público que ostentan y hagan promoción personalizada a su favor, para posicionarse para el proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024), por lo que solicita se revoque el acto controvertido y ordene la separación del cargo público que ostentan algunas personas participantes.
50. Esta Sala Superior considera **infundado** el agravio expuesto — conforme a lo resuelto por este órgano colegiado el nueve de agosto de dos

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

mil veintitrés, en el recurso de apelación SUP-RAP-159/2023 y acumulados, por **mayoría de cinco votos**— porque no es exigible el requisito de separación del cargo para efecto de la participación en los procesos políticos, al no estar previsto en la normativa electoral dicho requisito como condición para acceder a un cargo partidista, sino sólo para los procesos electorales, en condiciones diferenciadas que no permiten derivar un principio general que pueda proyectarse al ámbito de los procesos políticos que regulan los lineamientos impugnados.

51. Además, tal exigencia no resulta necesaria ni proporcional, si se considera que, para prevenir una vulneración a la equidad en la contienda, resultan procedentes los procedimientos sancionatorios respectivos.
52. Lo anterior, considerando lo resuelto en el expediente SUP-JDC-255/2023 y su acumulado, así como lo previsto en los *“LINEAMIENTOS GENERALES PARA REGULAR Y FISCALIZAR LOS PROCESOS, ACTOS, ACTIVIDADES Y PROPAGANDA REALIZADOS EN LOS PROCESOS POLÍTICOS, EMITIDOS EN CUMPLIMIENTO DE LO ORDENADO EN LA SENTENCIA SUP-JDC-255/2023 Y SUP-JE-1423/2023”*, ya que no se exigió el establecimiento del requisito de separación del cargo de las personas servidoras públicas interesadas en participar o inscribirse a los procesos políticos; aunado a que la naturaleza de dicha separación no permite generar una regla general aplicable a los procesos partidistas; resultando además en una medida innecesaria y desproporcionada, considerando que existe un régimen diferenciado de participación de servidores públicos en actos proselitistas y que, la medida trasciende también a la ciudadanía a partir de la dimensión social de la representación política.

B.1. Consideraciones de la sentencia dictada en el SUP-JDC-255/2023 y acumulado



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

53. En la sentencia dictada por esta Sala Superior en el SUP-JDC-255/2023 y acumulado no se ordenó el establecimiento de una condición restrictiva a la participación en los procesos políticos de los partidos políticos que se analizan; sólo se estableció un planteamiento general respecto a la regulación de la intervención de personas servidoras públicas y del uso de recursos públicos.
54. Ello en el sentido de que las personas servidoras públicas están obligadas, en todo momento, a aplicar los recursos públicos a su cargo de forma imparcial, y a conducirse con respeto a la equidad en la contienda; debiendo abstenerse de participar en ellos en cualquier medida que pudiera implicar una vulneración a la equidad de la contienda en los términos de la línea jurisprudencial definida por el Tribunal Electoral y los lineamientos que emita el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en relación con los criterios relativos a la asistencia de servidores públicos en actos proselitistas.
55. Al respecto, esta Sala Superior enfatizó que se trata de procesos que tienen sustento en un ejercicio legítimo del derecho de autoorganización de los partidos; no obstante, también se precisó que se encuentran sujetos a las regulaciones y prohibiciones establecidas en la legislación electoral; por lo que su vulneración puede ser objeto de procedimientos cautelares y sancionatorios que resulten procedentes.
56. De esta forma, ante el riesgo de afectación de cualquier principio electoral, particularmente aquellos relacionados con la equidad en la contienda electoral, se consideró necesario regular y fiscalizar los procesos políticos, sin que ello suponga que se deba dar un tratamiento equiparable o equivalente a un ejercicio electoral, ni que todo acto o evento tenga un carácter proselitista para efecto de actualizar las restricciones a la participación de servidores públicos.

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

57. En este sentido, el artículo 19 de los lineamientos es claro al señalar: *“Las personas servidoras públicas, que sean además Personas Inscritas, deberán abstenerse de participar en los Procesos Políticos en cualquier forma que pudiera implicar una vulneración a la equidad”*.
58. Si bien en la sentencia del SUP-JDC-255/2023 y acumulado se estableció como parámetro que los lineamientos debían prever la aplicación de todas aquellas disposiciones que buscan salvaguardar que no se utilicen recursos públicos, así como las relativas a la intervención de personas servidoras públicas; también se estableció que *“no resultan aplicables las prohibiciones constitucionales que se limitan temporalmente al proceso electoral o alguna de sus etapas, tal como sucede con la de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales”*.⁷
59. Lo anterior es aplicable al requisito de separación del cargo en tanto que, como se analiza en el siguiente apartado, está limitada su exigencia constitucional y legal al ámbito de los procesos electorales y a partir de un régimen diferenciado.

B.2. Naturaleza del requisito de separación del cargo

60. En el marco del ordenamiento jurídico vigente en la materia electoral, la exigencia de que una persona servidora pública se separe de su cargo para aspirar a una precandidatura o candidatura opera, por regla general, como un requisito de

⁷ Bases generales para que los Lineamientos que emita el Consejo General del INE tutelen adecuadamente la equidad del proceso electoral federal 2023-2024.

Conforme con lo anterior, se debe ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que, en un plazo de 5 días naturales, emita los Lineamientos que eviten que los actos que se realicen como parte del proceso político para definir a quienes podrían ostentar una precandidatura o candidatura vulneren la equidad de la contienda, así como que garanticen la debida fiscalización de los recursos destinados para tal efecto.

Para ello, se considera que se deben establecer los siguientes parámetros mínimos para la emisión de los Lineamientos:

[...]

Disposiciones para salvaguardar la imparcialidad y equidad. Dada la naturaleza del procedimiento, si bien no resultan aplicables las prohibiciones constitucionales que se limitan temporalmente al proceso electoral o alguna de sus etapas, tal como sucede con la de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, sí resultan aplicables todas aquellas disposiciones que buscan salvaguardar el que no se utilicen recursos públicos materiales y económicos. En ese sentido, cualquier procedimiento, actividad o propaganda que tenga la finalidad de posicionamiento referida, deberá sujetarse a las restricciones constitucionales en materia de acceso a las prerrogativas de radio y televisión, así como a las prohibiciones en materia de intervención de instituciones y personas servidoras públicas en las contiendas electorales mediante el uso de recursos públicos materiales y económicos con atención a la ley y la línea jurisprudencial de este tribunal. [...]



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

elegibilidad que está previsto **exclusivamente** para el acceso a ciertos cargos públicos de elección popular.

61. Lo anterior permite identificar dos aspectos relevantes; el primero, que tal requisito es aplicable dentro de los procesos electorales en las condiciones y términos previstos en la Constitución y la ley electoral y en segundo lugar que tal requisito admite tratamientos diferenciados dependiendo el cargo, la temporalidad y las condiciones de participación.
62. Al respecto, la Constitución general y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevén el requisito de separación del cargo en los siguientes supuestos:

Cargo al que se aspira	Cargos sobre los cuales aplica el requisito de separación	Temporalidad de separación	Fundamento
Presidencia de la República	Titular de secretaría o subsecretaría de Estado, de Fiscalía General de la República y del poder ejecutivo de alguna entidad federativa	6 meses antes del día de la elección	Art. 82, fr. VI CPEUM
Diputaciones y Senadurías	Titular de OCAS, de Secretaría o Subsecretaría de Estado y de organismos descentralizados o desconcentrados de la APF. Secretarías de Gobierno locales, magistraturas y jueces federales y locales, presidencias municipales y alcaldías de la CDMX	90 días antes del día de la elección	Art. 55, fr. V y 58 CPEUM Art. 10.1.f LGIPE
	Gobernadores y Jefatura de Gobierno de la CDMX no pueden ser electos en sus respectivas jurisdicciones durante la duración de su encargo, aunque se separen.	N/A	Art. 55, fr. V CPEUM

63. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y esta Sala Superior han establecido que las entidades federativas gozan de libertad configurativa para legislar la temporalidad y las condiciones de separación de cargos públicos cuando se aspira a cargos a nivel local.⁸
64. Ahora bien, esta Sala Superior ha enfatizado que **la separación del cargo 1) es un requisito de elegibilidad que 2) implica la restricción de un derecho político-electoral, por lo que 3) su aplicación debe realizarse de forma estricta conforme a lo dispuesto en la ley.**

⁸ Véanse, entre otras, las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad 29/2017, 38/2017, 40/2017, 41/2017, 83/2017, 131/2017 y sus respectivas acumuladas; así como las sentencias de los asuntos SUP-JRC-406/2017, SUP-REC-116/2018, SUP-REP-197/2021, SUP-REC-52/2021, SUP-REC-158/2021, SUP-REC-563/2021.

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

65. Criterio contenido en la jurisprudencia **14/2019** de rubro **“DERECHO A SER VOTADO. EL REQUISITO DE SEPARACIÓN DEL CARGO DEBE ESTAR EXPRESAMENTE PREVISTO EN LA NORMA”**, en el cual se señala que las medidas restrictivas del derecho a ser votado deben contemplarse de manera taxativa de forma tal que, si en la legislación no se prevé como causal de inelegibilidad la separación del cargo anterior, no es dable hacerla exigible por analogía respecto a la restricción que tienen otros cargos, pues implicaría la incorporación indebida de una restricción al derecho a ser votado, en demérito de la vigencia plena, cierta y efectiva del indicado derecho fundamental.
66. Atendiendo a la naturaleza estricta del requisito de **separación del cargo**, para efecto de su análisis en el contexto del presente caso, se destaca que, en principio, no se trata de una regla general o genérica para salvaguardar la equidad en la competencia electoral que pueda estar sujeta a interpretación y resulte aplicable en cualquier momento o supuesto, sino frente a un requisito de elegibilidad que, si bien justifica su necesidad en la salvaguarda a la equidad e imparcialidad en la contienda, está acotado temporal y materialmente al proceso electoral.
67. En ese sentido, no es posible aplicar este requisito a supuestos para los cuales no está previsto ni extender su temporalidad definida constitucional y legalmente, pues ello transgrediría el principio de legalidad y vulneraría derechos fundamentales, tanto de las personas que ejercen el cargo del que se exige su separación, como de la ciudadanía que indirectamente se vería afectada; aunado a que, en atención al principio pro persona previsto en el artículo primero constitucional, cualquier



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

interpretación o integración normativa debe resultar la menos restrictiva en la aplicación de ese requisito.⁹

68. En consecuencia, si el requisito de separación del cargo no está previsto como una exigencia legal para los procesos partidistas y no forma parte de la línea jurisprudencial de esta Sala Superior en relación con la intervención de servidores públicos en procesos electorales, no es posible considerarla como un principio general que permita integrar el ordenamiento jurídico para una finalidad distinta.
69. Así, aunque es cierto que esta Sala Superior ha reconocido que la separación del cargo impide el riesgo de que personas servidoras públicas usen recursos públicos a favor de su candidatura o proyecten una imagen en el electorado a partir de su cargo, lo que ocasiona inequidad en la contienda,¹⁰ esas consideraciones se han hecho como parte del análisis de proporcionalidad y necesidad de un requisito establecido en la ley y bajo el entendido de que implica una restricción a un derecho fundamental, mas no como una medida obligatoria y permanente.
70. De hecho, esta Sala Superior ha validado la inexistencia de dicho requisito para aspirar a ciertos cargos, así como su inexigibilidad para ciertos funcionarios públicos, sin que ello implique dejar sin garantías de equidad, imparcialidad y debido uso de recursos públicos a la contienda, pues dichas cuestiones se encuentran protegidas a través de otras disposiciones del marco normativo, en particular, las prohibiciones previstas en el artículo 134 constitucional, que siguen siendo sancionables.¹¹

⁹ Véanse, entre otros, SUP-JRC-686/2015, SUP-JRC-406/2017, SUP-RAP-87/2018, SUP-REC-256/2021 y sus respectivos acumulados. Así como la Tesis LXVI/2016 de rubro **SEPARACIÓN DEL CARGO. NO RESULTA EXIGIBLE A DIPUTADOS FEDERALES PARA POSTULARSE AL CARGO DE JEFE DELEGACIONAL.**

¹⁰ SUP-REC-116/2018, SUP-RAP-87/2018, SUP-REC-52/2021, SUP-REC-158/2021, SUP-REC-256/2021, SUP-REC-563/2021

¹¹ SUP-REC-256/2021, SUP-REC-563/2021.

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

71. Además, se trata de un requisito cuya exigibilidad, por razones de certeza y seguridad jurídica, se limita temporalmente al proceso electoral en los términos que, para cada supuesto, establece la Constitución federal; lo que se evidencia, por ejemplo, en la exigencia temporal de la separación, la cual está condicionada al día de la elección (en el caso de la Constitución general) o a diversas fechas del proceso electoral, tales como el registro de candidaturas, el inicio de las precampañas o el inicio de las campañas (como sucede en el caso de algunas legislaciones locales¹²), sin que se haya exigido que la separación del cargo, para los casos en los que está prevista, deba abarcar la totalidad del proceso electivo, lo que puede generar, incluso que algunas personas servidoras públicas puedan seguir desempeñando su encargo durante diversas etapas del proceso electoral.
72. En consecuencia, el requisito de separación del cargo no es trasladable para los procesos políticos regulados en los lineamientos y queda al ámbito de la autoorganización de los partidos el establecerlo o no, bajo parámetros de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.
73. Al respecto, es un hecho notorio que, tanto en el proceso para la elección de la persona responsable de la construcción del Frente Amplio por México, así como en el proceso para la elección de la “Coordinación de Defensa de la Transformación” se contempla la separación del cargo de quienes participan. En el primero, en la convocatoria se contempla como optativa, frente a la alternativa de firmar una carta compromiso de no utilizar recursos públicos y, en el segundo, se asumió la renuncia o separación del cargo

¹² Ello se evidencia en el SUP-REC-52/2021.



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

para las personas participantes como una condición de participación, sin que tales medidas hayan sido impugnadas.

B.3. La exigencia del requisito resulta innecesaria y desproporcionada

74. El partido recurrente pretende incorporar el requisito de la separación del cargo bajo el argumento de que es una medida necesaria para garantizar el principio de neutralidad e imparcialidad, así como que las personas servidoras públicas no utilicen recursos públicos para su posicionamiento político en congruencia con lo dispuesto en el artículo 134 constitucional.
75. No le asiste la razón al partido recurrente. En primer lugar, porque la exigencia resulta innecesaria, toda vez que en la sentencia emitida por esta Sala Superior, como en los lineamientos impugnados, se reconoce expresamente el deber de las **personas inscritas** en tales procesos que son servidoras públicas de **abstenerse de participar en cualquier forma que pudiera implicar una vulneración a la equidad**, aunado a que en caso de que exista un actuar indebido por parte de las personas inscritas existen los procedimientos sancionatorios respectivos. Por tanto, si lo que se busca con la medida es prevenir posibles inequidades en el proceso interno, existen medidas menos gravosas como las prohibiciones aludidas y será a partir de las condiciones de participación de cada persona inscrita que deberán analizarse sus conductas.
76. En segundo lugar, el requisito es desproporcionado porque esta Sala Superior ya ha reconocido que la inexistencia de ese requisito durante un proceso electoral y para ser electo a otro cargo no implica que no existan medidas para prevenir y proteger la imparcialidad y neutralidad de la contienda, pues existe un andamiaje legal robusto que sanciona cualquier abuso o

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

desviación de poder de las personas servidoras públicas en su encargo.¹³

77. De esta forma, si tal razonamiento se sostiene para el supuesto de un proceso electoral en curso y, por ende, se justifica que no siempre sea exigible tal requisito, con mayor razón para un proceso político partidista que está fuera del proceso electoral. Incluso reconociendo que los procesos políticos regulados en los lineamientos están relacionados y podrían tener alguna incidencia en el proceso electoral federal dos mil veintitrés-dos mil veinticuatro (2023-2024) para elegir a la presidencia de la República, ello no justifica que se pretenda imponer **una medida más restrictiva que la prevista para el proceso electoral mismo**.
78. Lo anterior, considerando que –como se señaló– la Constitución en su artículo 82, fracción VI, sólo exige para aspirar a la Presidencia de la República **la separación del cargo de quienes ostentan alguna secretaría o subsecretaría de Estado, la Fiscalía General de la República, o la titularidad de algún poder ejecutivo local**, sin que exija la separación para legisladores de ningún nivel, ni para servidores públicos a nivel municipal. Aunado a que la Constitución prevé la separación **seis meses antes del día de la elección**, lo cual implica que quienes pretendan aspirar a la Presidencia de la República deberán separarse de su cargo a inicios de diciembre de diciembre de dos mil veintitrés (considerando que el día de la elección está establecido para el dos de junio de dos mil veinticuatro).
79. De esta forma, una medida que pretenda una aplicación más extensiva que la prevista constitucionalmente resultaría desproporcionada, al extender los efectos de la separación para

¹³ SUP-REC-2089/2021



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

cargos que no están expresamente previstos a una temporalidad distinta a la prevista en la propia Constitución, la cual en principio, incluso permitiría que las personas servidoras públicas se mantengan en su encargo durante parte de la precampaña (pues esta comienza la tercer semana de noviembre de dos mil veintitrés en términos del artículo 226, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

80. Finalmente, cabe destacar que tampoco se justifica una exigencia general para la separación del cargo en los procesos políticos partidistas sobre la base de los criterios asumidos por este tribunal en relación con las restricciones de la participación activa o preponderante de funcionarios públicos, pues tales criterios están referidos a su participación en actos proselitistas, como se advierte en la tesis L/2015 de rubro “**ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES**” y en la jurisprudencia 14/2012 con rubro “**ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY**”, aunado a que se han reconocido condiciones de participación diferenciadas respecto de personas funcionarias con actividades permanentes, de aquellas otras que ostentan un cargo legislativo, con lo cual no hay elementos que permitan equiparar tales criterios para efecto de su aplicación a los procesos políticos partidistas regulados por los lineamientos controvertidos.
81. Por lo expuesto y con base en lo resuelto por este órgano colegiado el nueve de agosto de dos mil veintitrés, en el recurso de apelación SUP-RAP-159/2023 y acumulados, por mayoría de cinco votos, se considera **infundado** el agravio expuesto por el partido recurrente.

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

C. Agravios relativos a falta de exhaustividad y motivación de acto combatido (SUP-RAP-172/2023)

82. MORENA apunta una supuesta omisión de la autoridad responsable de revisar la simultaneidad de dos convenios vigentes, es decir, que ante la inexistencia de disposición expresa que refiera la posibilidad de que un partido político pertenezca a más de un frente, la autoridad estaba obligada a motivar las razones por la cual tal situación es legal, mediante una interpretación sistemática.
83. Asimismo, alega que la responsable no analizó que mediante la conformación del Frente se pretende realizar una consulta para la selección del responsable, lo cual configura una simulación y un fraude a la ley, respecto de la elección de su candidato a la presidencia de la República.
84. Señala que la autoridad responsable no verificó que la autorización para la firma y registro del convenio fuera emitida de conformidad con la norma partidista por lo que no son válidas, siendo omisa en analizar que no se trataba de un asunto de urgente resolución y realizar una motivación reforzada.
85. Arguye que no se verificó que la Dirección Nacional Ejecutiva del Partido de la Revolución Democrática no está autorizada para aprobar frentes, por tanto, no es válida la aprobación del convenio.
86. Esta Sala Superior concluye que los agravios son **infundados**, en la medida que, en la resolución controvertida, se expusieron las circunstancias y consideraciones por las que resultaba procedente la aprobación del convenio presentado.
87. En efecto, en principio la autoridad electoral administrativa señaló que, el artículo 86, párrafo 2, de la Ley General de



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

Partidos Políticos, en relación con el artículo 44, párrafo 1, inciso i), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que los partidos políticos nacionales que deseen constituir un frente deberán suscribir un convenio, el cual deberá presentarse ante el Instituto, cuyo Consejo General resolverá si cumple los requisitos legales, dentro del término de diez días hábiles y, en su caso, dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación para que surta efectos.

88. Así, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86, numerales 1 y 3, de la Ley General de Partidos Políticos en el convenio de frente deberán constar diversos elementos mínimos.
89. Puntualizó que el análisis de la aprobación del convenio del frente se realizaría en dos apartados, relativos a verificar que se haya dado cumplimiento al procedimiento estatutario y analizar que el contenido del convenio se apegue a los principios democráticos establecidos en la Constitución y en la Ley General de Partidos Políticos.
90. Asimismo, consta que se solicitó la colaboración de la Unidad Técnica de Fiscalización y de la Dirección de Administración de Tiempos en Radio y Televisión, para analizar las cláusulas del convenio, a la luz de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables en materia de fiscalización y, en su caso, comunicaran las observaciones correspondientes.
91. En este sentido, concluyó que los integrantes del frente cumplían con el deber formal de enunciar en el convenio las causas que los motivan a constituir el denominado “Construcción del Frente Amplio por México”, las cuales deben entenderse como las apreciaciones específicas bajo las cuales han decidido ejercer su derecho e institucionalizar sus conductas conjuntas, sujetándose

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

a las normas jurídicas que integran el sistema legal que los rige en su calidad de entidades de interés público.

92. Asimismo, que los propósitos señalados en el convenio del frente son congruentes con los fines de los partidos políticos, establecidos en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución, así como en las disposiciones conducentes de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
93. Ahora, contrario a lo señalado por el recurrente, la responsable señaló que no pasaba inadvertido que, los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, así como Movimiento Ciudadano, suscribieron un convenio para la conformación del llamado “Frente Ciudadano por México”, cuya procedencia de registro fue aprobada por este Consejo General mediante la Resolución identificada como INE/CG435/2017, en la sesión ordinaria celebrada el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, puntualizando que, si bien no existe disposición expresa en la Ley General de Partidos Políticos relativa a que un partido político pueda suscribir o pertenecer a más de un convenio de frente para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, lo cierto es que, de conformidad con el contenido del convenio del denominado “Frente Ciudadano por México”, se advierte que tanto los partidos políticos que la componen, así como las causas que lo motivan y los propósitos que persiguen, son distintos a los planteados por el llamado “Construcción del Frente Amplio por México”, por lo que no existe ningún impedimento para que subsistan ambos frentes.
94. En este sentido, el partido MORENA, parte de la premisa inexacta de que la responsable no realizó una interpretación



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

sistemática de la simultaneidad aducida, sin que controvierta los motivos y fundamentos de la autoridad para sostener que pueden subsistir válidamente.

95. Ahora, respecto a la supuesta falta de exhaustividad porque, en su concepto, la responsable no analizó un supuesto fraude a la ley, cabe señalar que, contrario a lo sostenido, la “Construcción del Frente Amplio por México” tiene sustento en la normativa constitucional y legal.
96. En efecto, esta Sala Superior se ha pronunciado en diversos precedentes que, no se advierte que la suscripción del convenio respectivo aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral implique un fraude a la ley, pues se trata del ejercicio legítimo de un derecho que tienen los partidos políticos para constituir frentes conforme a su derecho de autoorganización.
97. En efecto, tal como se resolvió por esta Sala Superior en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-255/2023 y acumulado, la constitución del frente se respalda en el ejercicio legítimo del derecho de autoorganización de los partidos políticos participantes, como manifestación de la dimensión colectiva de la libertad de asociación en materia política. En los artículos 9.º y 35, fracción III, de la Constitución general se reconoce el derecho de la ciudadanía mexicana de asociarse libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país¹⁴. A su vez, en los artículos 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 22 del Pacto Internacional de Derechos

¹⁴ El artículo 9 de la Constitución general establece textualmente lo siguiente: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país [...]”. En tanto, en la fracción III del artículo 35 del mencionado ordenamiento se establece de entre los derechos de la ciudadanía: “Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”.

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

Civiles y Políticos se identifica la dimensión política del ejercicio de este derecho humano¹⁵.

98. En el texto constitucional se destaca el carácter de los partidos políticos como entidades de interés público e instrumentos para que la ciudadanía ejerza su libertad de asociación y sus derechos político-electoral. En el segundo párrafo de la Base I del artículo 41 de la Constitución general se identifican como sus finalidades el “promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público”.
99. Al respecto, el derecho a la libertad de asociación tiene una dimensión colectiva, que implica la libertad de autoorganización para alcanzar los objetivos que se delinearon por los individuos al momento de la constitución de un ente¹⁶. En consecuencia, esta vertiente de la libertad de asociación habilita a los partidos políticos para adoptar las medidas orientadas al cumplimiento de sus fines.
100. En ese sentido, en el penúltimo párrafo de la Base I del artículo 41 constitucional se precisa que “[l]as autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley”. En tanto, de conformidad con el artículo 34, párrafos 1 y 2, inciso e), de la Ley de Partidos, “[...] los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento [...]”, de entre los que destacan “[l]os

¹⁵ En el numeral 1 del artículo 16 de la Convención Americana se dispone: “Todas las personas tienen **derecho a asociarse libremente con fines** ideológicos, religiosos, **políticos**, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole”.

¹⁶ La Corte Interamericana ha determinado en relación con la libertad de asociación en materia laboral, razonamiento que puede aplicarse de manera análoga al ejercicio de ese derecho con fines político-electoral, que: “[e]n su dimensión social la libertad de asociación es un medio que permite a los integrantes de un grupo o colectividad laboral alcanzar determinados fines en conjunto y beneficiarse de los mismos”. Corte IDH. Caso Huilca Tecse Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 71.



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales y, en general, para la toma de decisiones por sus órganos internos y de los organismos que agrupen a sus militantes”.

101. De conformidad con lo expuesto, este órgano colegiado considera que **la constitución del Frente tiene sustento en el derecho de autoorganización de los partidos políticos.**
102. Además, de la lectura integral de la invitación impugnada se desprende su **naturaleza jurídica**. Se trata de un instrumento elaborado por la sociedad civil y los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, que tiene por **finalidad** convocar a participar en una consulta amplia que permita el acercamiento de la agenda ciudadana con los partidos políticos convocantes y la selección de la persona **responsable para la construcción del Frente Amplio por México.**
103. En ese sentido, se advierte que mediante el procedimiento en cuestión se pretende definir a la persona que encabezará el movimiento político socialmente identificado como Frente Amplio por México, como una forma de consolidar una oposición al gobierno actual.
104. La formación y consolidación de un liderazgo en torno a un movimiento político es un aspecto que puede ser valorado por los partidos incluso de forma previa a que inicie una elección. En particular, debe destacarse que el inicio del proceso electoral y la fecha límite para la aprobación de los registros de las candidaturas están separados por poco menos de seis meses, de manera que es legítimo que los partidos políticos adopten mecanismos partidistas de carácter previo para evaluar a las personas que podrían participar en el proceso electivo.

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

105. Entonces, como el procedimiento interno supone el desarrollo de un proceso deliberativo para definir una estrategia política en relación con una elección que es de gran relevancia y que está próxima a iniciar, tiene sustento en un ejercicio legítimo del derecho de autoorganización de los partidos políticos.
106. En esa medida, contrariamente a lo planteado por el enjuiciante, el procedimiento democrático seguido por la sociedad civil y los partidos políticos plasmado en la convocatoria que se impugna no configura en esta etapa un fraude a la ley o una violación indirecta a una norma o un principio constitucional, esto es así, porque, por sí mismo, no implica una maquinación o un artificio jurídico, sino que se sustenta en el ejercicio válido de derechos constitucional y convencionalmente reconocidos, como enseguida se explica:
107. De acuerdo con los juristas Juan Ruiz Manero y Manuel Atienza,¹⁷ entre otros, los **elementos** del fraude a la ley los siguientes:
1. Una norma jurídica de cobertura, a cuyo amparo el agente contravendrá otra norma o principio;
 2. Una norma, principio o valor jurídicos que rigen o delimitan a la norma de cobertura; y,
 3. La existencia de ciertas circunstancias de la aplicación de la norma 1, que revelan la evasión de 2.
108. La propia doctrina ha sostenido que la simulación, el abuso del derecho y el fraude a la ley, son formas de **violación indirecta**.
109. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 23/2000 y sus acumuladas, sostuvo que el fraude a la ley representa en términos generales, cuando el

¹⁷ Atienza, Manuel y Ruiz, Manero, *Ilícitos atípicos. Sobre el abuso del derecho, el fraude a la ley y la desviación de poder*, Trotta, Madrid, 2000, pp. 67-88..



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

engaño o inexactitud derivan de que hay una actitud consciente que en el sujeto se forja para evadir la obligatoriedad de la ley con producción de una afectación a quien puede derivar derechos de la ley aludida, es decir, en el fraude a la ley no hay ilicitud en la conducta observada, pero de la orientación de la ley se desprende que se elude su imperatividad.

110. En el caso que se analiza **no se actualiza** el fraude a la ley por lo siguiente:

Constitución del Frente

- La conformación de la **construcción del Frente Amplio por México** no se encuentra fuera del marco legal y constitucional.
 - Tiene sustento en el ejercicio del derecho de asociación política y se funda en la finalidad constitucional de los partidos políticos de promover la participación del pueblo en la vida democrática.
 - La conformación de la **construcción del Frente Amplio por México** se sustenta en la participación de la ciudadanía en la agenda pública que es propia de una democracia deliberativa.
 - En esta instancia y atendiendo a la naturaleza previamente definida, ni implica *per se* la existencia de maquinaciones o artificios jurídicos.
111. En este contexto, se debe tomar en consideración que la participación de la ciudadanía es constitucionalmente admisible y deseable, debido a que no existe una restricción para que esta interactúe con los partidos políticos nacionales en aspectos de la agenda pública o temas de interés general.
112. Así, el hecho de que se invite a la ciudadanía es acorde al ejercicio de los derechos de asociación, lo que es congruente con el ejercicio de libertad de auto determinación y auto organización de los partidos para establecer mecanismos de elección a un cargo partidista.

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

113. Lo anterior, sin desconocer que los partidos políticos nacionales se encuentran sujetos a límites, por lo que, los actos que puedan tener una naturaleza distinta a la partidista pueden ser motivo de infracción y sanción.
114. Bajo estos parámetros y atendiendo exclusivamente a la controversia que fue planteada en el presente asunto, no se puede prohibir la instrumentación de ejercicios democráticos internos, así como de dialogo y colaboración de la ciudadanía; sin que sea obstáculo la falta de previsión normativa para ello porque lo relevante es que aquellas acciones se encuentran dentro del ámbito de la legalidad.
115. Por ende, es inconcuso que no se actualiza el alegado fraude a la ley, por lo que no asiste razón a MORENA.
116. Asimismo y siguiendo la línea argumentativa precedente, se considera que tampoco asiste razón a MORENA respecto a que se es inviable que se constituya un diverso frente con un objeto diverso, por parte de partidos políticos que tienen vigente la asociación política en otro frente.
117. Lo infundado de tal alegación radica en que, como lo sostuvo el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la legislación electoral aplicable no se advierte que exista alguna norma prohibitiva que impida a los partidos políticos a constituir diversos frentes.
118. En efecto, tomando en consideración que los frentes no tienen una función electoral, sino una función netamente política, lo cual atiende preponderantemente al trabajo político de los partidos como entidades de interés público y coadyuvantes en la consolidación de la democracia, resulta evidente que no se



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

puede limitar el trabajo político de los institutos a una sola asociación.

119. Así es, considerar que el trabajo político invariablemente se debe desarrollar siempre con la misma fuerza política, cuando en las asociaciones como los frentes, responden a cuestiones específicas y de agenda política, muchas veces coyuntural, por lo que no resulta válido pretender establecer una restricción, como lo es el principio de uniformidad a los frentes que no comparten la misma naturaleza que las coaliciones electorales, en el cual sí se aplica este principio.
120. En estos sentido, resultan **infundados** los agravios al respecto, toda vez que tanto la Sala Superior como la Suprema Corte de Justicia de la Nación se han pronunciado reiteradamente en torno a que **el principio de uniformidad exclusivamente resulta aplicable a las coaliciones**, no así a otras formas de asociación electoral, como son las candidaturas comunes, mismas que, por su naturaleza, no solo admiten, sino que posibilitan la configuración de alianzas electorales dinámicas y flexibles que no están sujetas a las mismas restricciones que aquéllas previstas para las coaliciones.
121. En armonía con ello, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015, el Máximo Tribunal del País sostuvo que la única limitación reconocida para la conformación de las candidaturas comunes radica en que dicha asociación se haga con fines lícitos, sin que se establezca restricción alguna en el número o porcentaje de alianzas que pueden celebrar los partidos político. Además, destacadamente se expuso que en las candidaturas comunes la oferta política al electorado de cada uno de los partidos políticos que participan no tiene que ser uniforme, pues cada partido conserva su propia plataforma electoral sin tener

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

que formular una de carácter común, mientras que en las coaliciones los partidos coaligados deben proponer al electorado una propuesta política conjunta e identificable.

122. En ese sentido, por mayoría de razón, aplican los argumentos antes expuestos, debido a que la naturaleza propia y diversa de lo electoral, que tienen los frentes, posibilita a suscribir varios acuerdos de asociación para su constitución, lo cual, como se ha mencionado, al ser de carácter político y atento a la naturaleza de la materia, requieren de flexibilidad y dinamismo propio del devenir político y de la coyuntura que se gesten en un momento específico.
123. Por tanto, resulta inexacto tratar de trasladar un principio aplicable exclusivamente a las coaliciones electorales a los frentes, cuya naturaleza, como se ha dicho, es diversa a lo electoral.
124. En el mismo sentido, no asiste razón a MORENA, respecto a que, al estar prohibido a la ciudadanía pertenecer a dos o más partidos políticos, la misma regla aplica a los institutos políticos a fin de suscribir acuerdos de constitución de frentes.
125. Lo inexacto de tal premisa radica en que, el derecho de afiliación implica que una persona ciudadana coincida con la doctrina política del partido y que al compartirla, suscriba sus documentos básicos, a fin de participar conjuntamente con otras personas para obtener cuestiones que por sí solos y de forma individual no podrían alcanzar.
126. Además, en caso de ya no coincidir con el ideario político del partido, el ciudadano está en plena libertad de poder renunciar a su militancia e ingresar a un instituto político diverso.



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

127. Así, el sentido de pertenencia y el hecho de que se comulgue con la doctrina, ideología y finalidades perseguidas por un partido político, hace que el ciudadano, al ejercer el derecho de afiliación lo realice de forma no transitoria o coyuntural.
128. En tanto que los frentes, son formas de asociación temporales y transitorias que responden a aspectos de índole político y no a una participación permanente y a una colaboración de la totalidad entre los participantes, para todos los aspectos propios de la materia política.
129. En ese sentido, dadas las diferencias entre los derechos aducidos, es que no se puede concluir válidamente que la restricción al derecho de afiliación sea trasladable *ipso iure* a la constitución de los frentes.
130. Además, cabe resaltar que, la limitación al derecho de afiliación está prevista normativamente, en tanto que en el caso de los frentes no existe alguna prohibición en ese sentido.
131. Conforme a lo expuesto, es que esta Sala Superior considera que no asiste razón a MORENA, en lo concerniente a que existe una prohibición de formar parte de más de un frente a los partidos políticos.
132. Ahora, en lo tocante a la falta de exhaustividad alegada, por cuanto hace a la suscripción del convenio de frente, por parte del Partido Acción Nacional, el agravio deviene **infundado**.
133. La calificativa anterior obedece a que MORENA parte de la premisa inexacta de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no fue exhaustivo y no analizó que no se estaba ante un caso urgente.
134. Así, de la lectura del acto combatido, se advierte que la responsable sí analizó y se pronunció sobre el caso de urgencia,

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

exponiendo que la misma se tenía por satisfecha dada la imposibilidad de citar a la Comisión Permanente del Consejo Nacional, ya que sesiona ordinariamente cada mes, lo que ocurriría, como lo manifestó el Partido Acción Nacional, en la última semana de julio del año que transcurre.

135. En ese sentido, ante la proximidad y necesidad de suscribir el convenio de frente y tomando en consideración que sí se acreditaba la urgencia en términos estatutarios, es que se determinó que el Partido Acción Nacional sí cumplió la normatividad intrapartidista.
136. Adicionalmente, el Consejo General vinculó al Partido Acción Nacional a que una vez que se reúna la Comisión Permanente del Consejo Nacional y resuelva sobre la providencia del presidente del partido, remitiera la documentación soporte pertinente.
137. En tal virtud, se evidencia que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sí fue exhaustivo en este tema analizado, por lo que no asiste razón a MORENA.
138. Adicionalmente, se debe decir que las consideraciones de la responsable no son controvertidas por MORENA, por lo que, con independencia de lo correcto o no de ello, deben seguir rigiendo ante la falta de impugnación de las mismas.
139. En diverso orden de ideas, también resulta **infundado** lo alegado por MORENA respecto de la violación estatutaria que refiere en el caso del Partido de la Revolución Democrática.
140. Lo anterior es así, dado que el recurrente centra su argumentación en el supuesto de que corresponde al Consejo Nacional aprobar los convenios de frente, por lo que al no existir



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

participación del aludido órgano en la constitución del frente se debe revocar el acuerdo impugnado.

141. Lo inexacto de esa premisa deriva de que el Consejo Nacional tiene facultades para aprobar la política de alianzas electorales, así como estrategia electoral, como se advierte de los preceptos estatutarios que se transcriben enseguida:

Artículo 33. El Consejo Nacional tendrá las siguientes funciones:

[...]

t) Aprobar la Política de Alianzas Electorales por la mayoría calificada de las consejerías presentes;

[...]

Artículo 77. El Consejo Nacional tendrá la facultad de aprobar la política de alianzas y formular la estrategia electoral a ejecutarse en todo el país. Corresponde al Consejo Nacional, a propuesta de la Dirección Nacional Ejecutiva, aprobar por dos terceras partes la estrategia de alianzas electorales que será implementada. Los Consejos Estatales aprobarán la propuesta de Política de Alianzas Electoral que presentarán a la Dirección Nacional Ejecutiva para que ésta la observe y apruebe, debiendo corroborar que dicha propuesta sea acorde con la Línea Política del Partido y con la estrategia de alianzas electorales aprobada por el Consejo Nacional

142. De las normas trasuntas se advierte que corresponde al Consejo Nacional aprobar lo concerniente a las alianzas, pero de carácter electoral, lo que de suyo no incluye a los frentes que son asociaciones políticas, por lo que si, como razonó la responsable, corresponde a la Dirección Nacional Ejecutiva, con fundamento en el artículo 39, apartado A, fracción XXXV, constituir frentes con partidos registrados y con agrupaciones políticas nacionales de cualquier género, con o sin registro o sin personalidad jurídica, mediante un convenio político de carácter público.
143. Así, resulta evidente que no le asiste razón a MORENA al partir de una premisa inexacta respecto de las facultades del Consejo Nacional, órgano al que le corresponde lo concerniente a la estrategia y alianzas electorales, pero no respecto de frentes políticos.

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

144. En consecuencia, al resulta infundados los agravios del recurrente, lo procedente es confirmar, en la materia de impugnación, la resolución controvertida.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

VIII. RESUELVE

PRIMERO. Se acumula el expediente **SUP-RAP-172/2023** al diverso **SUP-RAP-166/2023**. Por tanto, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma**, en la materia de impugnación, la resolución controvertida.

NOTIFÍQUESE, como en derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las magistradas Janine M. Otálora Malassis, quien formula voto razonado, y Mónica Aralí Soto Fregoso; así como los magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales (ponente) Reyes Rodríguez Mondragón y José Luis Vargas Valdez, con la ausencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, quienes integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento fue autorizado mediante firmas electrónicas certificadas y 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.



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

VOTO RAZONADO QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-166/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-172/2023.¹⁸

Emito el presente voto razonado porque, si bien coincido con el sentido y las consideraciones que sustentan la determinación de esta Sala Superior –que **confirma** la resolución INE/CG444/2023, dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹⁹, respecto de la solicitud de registro del convenio que presentaron los partidos políticos Acción Nacional²⁰, Revolucionario Institucional²¹ y de la Revolución Democrática²², denominado “Construcción del Frente Amplio por México”–, ello deriva de que es acorde al criterio jurídico adoptado en asuntos precedentes relacionados, en los que se estableció el estado de cosas que rige actualmente.

Lo anterior, como efecto de la decisión mayoritaria por la que esta Sala Superior ha validado –al confirmar, en cuanto fue materia de impugnación– la aprobación del mencionado convenio²³ y, por otra parte, ha emitido el criterio²⁴ respecto del sentido y alcance del artículo 19 de los Lineamientos Generales para regular y fiscalizar los procesos políticos en desarrollo.

No obstante, considero pertinente **reiterar mi postura** en torno a tales aspectos.

Contexto del caso

Este asunto surge en el contexto de la emisión del acuerdo por el que el Consejo General del INE aprobó el convenio denominado “Construcción del Frente Amplio por México” y derivado de las demandas que presentaron el Partido del Trabajo²⁵ y Morena en contra de ese acuerdo.

¹⁸ Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

¹⁹ En adelante, INE.

²⁰ En lo sucesivo, PAN.

²¹ En lo subsecuente, PRI.

²² En adelante, PRD.

²³ Sentencia emitida en el recurso de apelación SUP-RAP-159/2022 y sus acumulados.

²⁴ Sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-156/2022.

²⁵ En lo subsecuente, PT.

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

Al respecto, la parte recurrente formula como motivos de agravio los siguientes:

(i) Acceso a las prerrogativas de radio y televisión (ambos recurrentes).

Indebidamente se permite el acceso a los tiempos oficiales de radio y televisión para promocionar a esa forma de asociación pese a no tener fines y no pueden acceder a esa modalidad de comunicación social.

Existe una contradicción entre lo que ha resuelto la Comisión de Quejas y Denuncias en asuntos previos y lo aprobado por el Consejo General, ambos del INE.

(ii) Separación del cargo de funcionarios públicos que participen en el proceso de construcción del Frente Amplio por México (ambos recurrentes). Plantean que les genera agravio que los participantes del Frente Amplio por México no se separen del cargo público que ostentan y hagan promoción personalizada a su favor, para posicionarse para el proceso electoral federal 2023-2024.

(iii) Falta de exhaustividad, en el análisis de los siguientes supuestos (Morena):

- Simultaneidad de dos convenios de asociación como frente de los partidos políticos que están vigentes.
- Simulación y fraude a la ley porque la figura jurídica del frente será utilizada para fines electorales.
- Falta de uniformidad.
- Incumplimiento de formalidades partidistas para la suscripción del convenio, por parte del PAN y el PRD.

En la sentencia emitida por esta Sala Superior en los recursos al rubro identificados, se ha determinado –por unanimidad de votos– que, ante lo infundado de los motivos de agravio, lo procedente es confirmar, en la materia de impugnación, la resolución del Consejo General del INE.

Justificación del voto razonado

Si bien, como lo señalé, he votado a favor del proyecto aprobado, es pertinente reiterar mi posición con respecto a dos cuestiones que considero relevantes en el caso.



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

Por una parte, que desde mi perspectiva no debió ser aprobado del convenio denominado “Construcción del Frente Amplio por México”, al exceder el legítimo ejercicio del derecho de asociación de los partidos políticos y, porque permite el desarrollo de procesos paralegales que constituyen actos anticipados de precampaña y campaña, lo que no es acorde a la naturaleza de los frentes.

Asimismo, que a fin de garantizar que no se utilicen recursos públicos y se respete la equidad de la contienda, resultaba necesario que las personas servidoras públicas que se inscribieran para participar en los procesos políticos se separaran de sus cargos, lo que debería estar previsto en el artículo 19 de los *Lineamientos Generales para regular y fiscalizar los procesos, actos, actividades y propaganda realizados en los procesos políticos, emitidos en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023*²⁶.

A. Aprobación del convenio denominado “Construcción del Frente Amplio por México”

Como anuncié, coincido con la calificativa como infundados de los agravios formulados por los recurrentes, a partir del criterio jurídico y estado de cosas establecidos por la mayoría de este Pleno en los precedentes **SUP-JDC-255/2023 y su acumulado**, así como el **SUP-RAP-156/2023**, en los que se validó tanto el registro del Frente Amplio por México ante la autoridad administrativa electoral, como la convocatoria para la selección del responsable de su construcción.

Sin embargo, en congruencia con mi postura en los asuntos relacionados con la constitución del citado frente y el proceso interno que está llevando a cabo, considero necesario hacer algunas precisiones, relacionadas con los fines y objetivos que persigue la asociación política mencionada.

En el diverso juicio SUP-JDC-255/2023 y su acumulado, mi postura transitó por la revocación de la convocatoria antes señalada y que se ordenara la suspensión total e inmediata del proceso de selección de la persona responsable para la construcción del así llamado Frente Amplio por México al acreditarse que con su ejecución se ponen en riesgo valores fundamentales del proceso electoral federal venidero, toda vez que los

²⁶ En adelante Lineamientos Generales.

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

actos, eventos, recorridos, foros, propaganda y difusión que los partidos y las personas aspirantes han realizado al amparo de dicho proceso configuran actos de promoción y generan un fraude a la ley para burlar las restricciones que la normativa impone para la comisión de actos anticipados.

De igual manera, en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-156/2023 expresé mi postura relativa a que debió negarse el registro del Frente Amplio por México, porque dicho registro excede el legítimo ejercicio del derecho de asociación de los partidos políticos y, reiteré, permite el desarrollo de procesos paralegales que constituyen actos anticipados de precampaña y campaña.

Si bien el artículo 85 párrafo 1 de la Ley General de Partidos Políticos autoriza la constitución de frentes, es claro en establecer que los objetivos de dicho tipo de asociaciones deben ser políticos y sociales, que podrán perseguir mediante acciones y estrategias específicas y comunes; pero de ninguna manera de índole electoral.

Dicho esto, del análisis de los hechos que rodearon la constitución del Frente Amplio por México, a mi consideración resultaba evidente que no se ubicaba en el supuesto del artículo antes referido, en tanto que los fines que persigue son electorales y no sólo políticos y sociales.

En ese sentido, desde mi óptica, se trata de un frente conformado para eludir el cumplimiento de la ley electoral; sin embargo, la mayoría de quienes integramos el pleno de la Sala Superior consideraron que se trata de un procedimiento al interior de los partidos políticos, amparado por los derechos de autoorganización, autodeterminación y asociación, que debía ser regulado de forma particular, a través de lineamientos específicos, lo que estableció la situación jurídica que rige actualmente.

B. Separación del cargo de personas servidoras públicas participantes en los procesos políticos

En el recurso de apelación SUP-RAP-159/2022 y sus acumulados, emití voto particular parcial conjunto, al no compartir el estudio realizado por mis pares, respecto del sentido y alcance del artículo 19 de los Lineamientos Generales; sin embargo, con independencia de mi posición en aquel asunto,



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

dicho artículo quedó firme debido al criterio mayoritario adoptado esta Sala Superior.

En ese sentido, quiero insistir respecto de mi posición en torno a que, conforme a lo ordenado en la diversa sentencia en el juicio SUP-JDC-255/2023 y su acumulado, así como en los criterios de esta Sala Superior, para garantizar que no se utilicen recursos públicos y se respete la equidad de la contienda era necesario que las personas servidoras públicas inscritas para participar en los procesos políticos regulados por los Lineamientos Generales se separaran de sus cargos.

En efecto, al resolver el juicio de la ciudadanía antes referido, este órgano jurisdiccional estableció las bases generales conforme a las cuales debían emitirse tales Lineamientos. En lo que respecta a la garantía de la imparcialidad y equidad, se determinó que a estos procesos políticos le son aplicables todas aquellas disposiciones que buscan salvaguardar el que no se utilicen recursos públicos. Asimismo, se resolvió que son aplicables las prohibiciones en materia de intervención de personas servidoras públicas en las contiendas electorales, conforme a la línea jurisprudencial de este Tribunal Electoral.

En ese sentido, la participación de personas servidoras públicas en actos proselitistas ha sido motivo de análisis en la jurisprudencia²⁷ y en los precedentes de esta Sala Superior²⁸. En particular, el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación para quienes ocupan un cargo público de conducir su actuar de forma imparcial y neutral, en salvaguarda de la equidad.²⁹

Si bien estos criterios han sido desarrollados respecto de los procesos electorales establecidos constitucional y legalmente, su contenido resulta aplicable a los procesos políticos regulados en los Lineamientos Generales, conforme a lo establecido en la sentencia SUP-JDC-255/2023 y acumulado.

²⁷ Tesis de jurisprudencia 14/2012, de rubro: *ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY*, así como, la tesis relevante L/2015, de rubro: *ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES*.

²⁸ SUP-REP-163/2018, SUP-REP-73/2020.

²⁹ Al respecto, esta Sala Superior ha señalado que la esencia de tal prohibición radica en que las personas funcionarias públicas no aprovechen la posición en la que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero que pueda afectar una contienda electoral; asimismo, que la obligación para quienes ocupan un cargo en el servicio público de tener especial cuidado en las conductas que, en el ejercicio de sus funciones, realicen durante el proceso electoral. Así, se ha considerado que el principio de neutralidad exige a todas las y los servidores públicos la prohibición de intervenir en las elecciones de modo directo o por medio de otras autoridades o agentes.

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

Es cierto que este Tribunal Electoral ha desarrollado criterios para garantizar el ejercicio de libertad de expresión y asociación en materia política de las personas servidoras públicas. Para tal efecto, ha sido reconocido que quienes ocupan un cargo público pueden ejercer sus derechos políticos, al formar parte de la ciudadanía, y asistir a eventos de proselitismo político, a fin de apoyar a un determinado partido, precandidatura o candidatura en días inhábiles. Esto, siempre y cuando no implique un uso indebido de recursos del Estado.

La Sala Superior ha señalado que esta permisión se encuentra limitada y, conforme al deber de cuidado que deben respetar las personas servidoras públicas, su participación no puede ser activa ni preponderante en los eventos de proselitismo político.³⁰

Así, es evidente la incompatibilidad entre lo mandado en la Constitución federal y desarrollado en la línea jurisprudencial de esta Sala Superior con la participación de las Personas Inscritas en los procesos políticos regulados por los Lineamientos Generales y el desempeño de cualquier cargo público.

Los procesos políticos en curso están integrados por un conjunto de actos, actividades y propaganda que realizan los partidos políticos y cualquier persona cuya naturaleza y finalidad sea establecer una estrategia encaminada a posicionar o definir liderazgos políticos, que podrían ostentar una precandidatura o candidatura en el proceso electoral. En ese sentido, las personas inscritas en los procesos políticos correspondientes participarán llevando a cabo todas las actividades que consideren necesarias para la finalidad de ser electas o designadas en el liderazgo político correspondiente.

De esta manera, **es evidente que las personas inscritas ejercen un rol protagónico en el desarrollo de los procesos políticos.** Son quienes encabezan los actos, actividades y propaganda con la finalidad de ocupar los liderazgos políticos motivo de los procesos en curso.

En el caso de los procesos políticos regulados por los Lineamientos Generales, existe una incompatibilidad entre el desempeño de las funciones

³⁰ Resultan aplicables las consideraciones expuestas por este Tribunal Electoral al resolver en el SUP-REP-45/2021 y acumulado.



SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

que exige un cargo en el servicio público y la realización de las actividades de promoción y posicionamiento político que forman parte de estos procesos.

Dada su naturaleza como procesos *ad hoc* para elegir cargos políticos, desde mi perspectiva, la exigencia de separación del cargo permitía ofrecer mayores garantías de que no habrán de utilizarse recursos públicos –en el sentido más amplio que incluye recursos humanos, materiales y económicos– para cuestiones que no tienen relación con función pública.

Así, es necesario considerar que la participación de las personas servidoras públicas inscritas no es con la finalidad de respaldar a un partido o candidatura, sino que estas personas son quienes encabezan y desarrollan los actos consistentes con su aspiración de ocupar el liderazgo motivo de la contienda política. Por ello, no existe otra garantía suficiente para asegurar la neutralidad y equidad, así como para prevenir el uso indebido de recursos públicos que exigir la separación del cargo de quienes se inscriban para participar en estos procesos.

Máxime que estos procesos son extraordinarios y voluntarios, por lo que aún y cuando no exista disposición legal expresa que obligue a las personas servidoras públicas a separarse de sus cargos para participar en los procesos políticos, para la suscrita, esto se debe a su novedad y no a una permisión para mantenerse en el cargo mientras participan protagónicamente en una contienda *ad hoc* para ocupar un liderazgo político de reciente creación.

Así, en función del contexto –realización de procesos políticos novedosos para elegir cargos partidistas–, el papel activo de quienes aspiran –realización de actos y actividades tendentes a obtener el apoyo de la militancia y la ciudadanía–, la naturaleza de los cargos –coordinaciones políticas con impacto en el proceso electoral 2023-2024– y, el mayor deber de cuidado conforme al cual deben realizar sus actividades las personas servidoras públicas, es que resultaba necesaria la separación del cargo.

De esta forma, insisto que la exigencia de separación de cualquier cargo público debió ser expresa, al ser un requisito indispensable para poder participar en estos procesos políticos, en donde se buscara asegurar la neutralidad y equidad, así como evitar el uso indebido de recursos públicos.

SUP-RAP-166/2023 y SUP-RAP-172/2023, acumulados

En conclusión, si bien he emitido voto a favor de proyecto presentado al ser acorde al criterio jurídico que ha establecido el estado de cosas que rige actualmente; por las consideraciones expuestas formulo el presente **voto razonado**.

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.