



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTE: SCM-JRC-5/2021

ACTOR: PARTIDO EQUIDAD, LIBERTAD
Y GÉNERO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD
DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR
ROMERO BOLAÑOS

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** JOSÉ LUIS CEBALLOS DAZA

SECRETARIO: JOSÉ RUBÉN LUNA
MARTÍNEZ

Ciudad de México, dieciocho de febrero de dos mil veintiuno.¹

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, en sesión pública de esta fecha, resuelve **modificar** la sentencia dictada en el expediente TECDMX-JEL-414/2020 por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, conforme a lo siguiente:

Índice

GLOSARIO	2
ANTECEDENTES.....	2
RAZONES Y FUNDAMENTOS	4
PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.	4
SEGUNDO. Requisitos de procedencia del medio de impugnación.	6
TERCERO. Controversia.....	12
A. Síntesis de la resolución impugnada.....	12
B. Síntesis de agravios.....	13
CUARTO. Estudio de fondo.....	15
RESUELVE	62

¹ En lo subsecuente todas las fechas se entenderán referidas a dos mil veintiuno salvo manifestación expresa.

GLOSARIO

Actor, partido político, parte actora	Partido Equidad, Libertad y Género.
Acuerdo IECM/ACU-CG-111/2020	Acuerdo IECM/ACU-CG-111/2020, por el cual se aprueban las medidas de neutralidad que deberán observar las personas servidoras públicas, así como las medidas de protección para quienes asistan a eventos públicos, con motivo del Proceso Electoral Ordinario 2020-2021.
Autoridad responsable, Tribunal local o Tribunal responsable	Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
Código Electoral Local	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.
Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política de la Ciudad de México.
Instituto local	Instituto Electoral de la Ciudad de México.
Ley Procesal Local	Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Medidas de Neutralidad	Medidas de neutralidad en el uso de recursos públicos por parte de servidores(as) públicos(as) para evitar una influencia indebida en las elecciones aprobadas en el Acuerdo IECM/ACU-CG-111/2020.
Sala Regional	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sentencia impugnada	La resolución de siete de enero de dos mil veintiuno, emitida por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México en el expediente TECDMX-JEL-414/2020, por la que revocó el numeral 1, viñeta 17, de las Medidas de Neutralidad del Acuerdo IECM/ACU-CG-111/2020.
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ANTECEDENTES



De los hechos narrados por el actor en su demanda, así como de las constancias del expediente, se advierten los antecedentes siguientes:

I. Inicio del proceso electoral. El once de septiembre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto local declaró el inicio formal del proceso electoral local ordinario 2020-2021.

II. Ajuste de fechas. El veintitrés de octubre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto local mediante el Acuerdo IECM/ACU-CG-083/2020, ajustó las fechas y plazos para el periodo de precampañas, captación de apoyo ciudadano y para recibir la documentación para el registro de candidaturas en el proceso electoral local ordinario 2020-2021.

III. Medidas de neutralidad. El nueve de diciembre de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto local emitió el Acuerdo IECM/ACU-CG-111/2020.

IV. Juicio electoral local. El trece siguiente, el partido Morena impugnó el Acuerdo IECM/ACU-CG-111/2020.

V. Sentencia impugnada. El siete de enero, el Tribunal local emitió la sentencia impugnada, mediante la cual revocó la viñeta 17 del numeral 1 de las Medidas de Neutralidad.

VI. Impugnación federal.

1. Demanda. El once de enero, mediante el envío de un correo electrónico, la parte actora remitió al Tribunal local su demanda digitalizada para controvertir la sentencia impugnada.

2. Turno. Una vez recibidas las constancias en esta la Sala Regional, mediante acuerdo de doce de enero, se ordenó integrar el expediente **SCM-JRC-5/2021** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Héctor Romero Bolaños para su

debida sustanciación y presentación del proyecto de resolución.

3. Radicación. El quince de enero, el Magistrado Instructor acordó la radicación del expediente.

4. Acuerdo plenario. El diecinueve de enero, el Pleno de la Sala Regional emitió acuerdo plenario mediante el cual requirió a la parte actora que ratificara su voluntad para demandar, dado que la demanda fue presentada por medios electrónicos por lo que no constaba su firma autógrafa.

5. Admisión. Mediante proveído veintisiete de enero, se tuvo por recibida la demanda con firma autógrafa presentada por la parte actora en cumplimiento al requerimiento formulado². Asimismo, se admitió a trámite la demanda.

6. Cierre de instrucción. En su oportunidad, se declaró cerrada la instrucción y el expediente quedó en estado de resolución.

7. Engrose. En sesión pública de dieciocho de febrero, el magistrado instructor sometió al pleno un proyecto de sentencia que fue rechazado por mayoría, y se designó al Magistrado José Luis Ceballos Daza como encargado del engrose respectivo.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer el presente medio de impugnación, al tratarse de un juicio promovido por un partido político para controvertir una resolución del Tribunal local, que revocó el numeral 1, únicamente en la viñeta 17, de

² La cual presentó en esta Sala Regional el 21 (veintiuno) de enero.



las Medidas de Neutralidad emitidas por el Consejo General del Instituto local; supuesto normativo que es de la competencia de este órgano jurisdiccional, emitido en una entidad federativa respecto de la cual ejerce jurisdicción. Lo anterior, con fundamento en:

Constitución General: artículos 17; 41, Base VI y 99, párrafo cuarto.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículos 186 y 195.

Ley de Medios: artículos 86 y 87 párrafo 1 inciso b).

Acuerdo INE/CG329/2017,³ de veinte de julio de dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

En el caso, la materia de impugnación se vincula a candidaturas relacionadas con los cargos de diputaciones al Congreso local, titulares de alcaldías y concejalías en las dieciséis demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Al respecto, es aplicable en este caso el criterio contenido en la **jurisprudencia 9/2010**⁴ de rubro: **“COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES DE ACTOS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES ESTATALES, RELATIVOS A LA EMISIÓN O APLICACIÓN DE NORMAS GENERALES.”**.

La mencionada jurisprudencia dispone que la Sala Superior es

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

⁴ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 14 y 15.

competente para conocer las impugnaciones contra la emisión o aplicación de normas generales emitidas por autoridades administrativas electorales locales que no estén vinculadas en forma directa y específica, con una determinada elección.

De esta forma, dado que la materia de impugnación se relaciona de forma directa y específica a elecciones que corresponde conocer a esta Sala Regional y considerando el supuesto de excepción que establece la mencionada jurisprudencia, se actualiza la competencia de este órgano jurisdiccional para conocer del asunto en cuestión.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia del medio de impugnación.

Previo al estudio de fondo del asunto, se analizarán los requisitos correspondientes al juicio de revisión constitucional electoral.

A. Requisitos generales.

1. Forma. La demanda reúne los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 9 de la Ley de Medios ya que la demanda fue presentada por escrito ante esta Sala Regional, haciendo constar el nombre del partido político, el nombre y firma autógrafa de quien lo representa; identifica la resolución impugnada y la autoridad responsable; menciona los hechos en que basa su impugnación y los agravios que considera le causa.

Es importante destacar que, en un inicio, la demanda se presentó ante la autoridad responsable en formato digital. Ello, derivado de las medidas adoptadas por dicho órgano jurisdiccional con motivo de la pandemia originada por el virus SARS-CoV2.



De esta forma, en la demanda remitida por la autoridad responsable no constaba la firma autógrafa de quien se ostenta como representante del Partido Equidad, Libertad y Género.

Por lo anterior, el Pleno de esta Sala Regional emitió un Acuerdo el diecinueve de enero, mediante el cual se requirió a la parte actora la presentación con firma autógrafa de su escrito inicial o la ratificación del que fue presentado de forma digital.

En cumplimiento a lo anterior, el veintiuno de enero, la parte actora presentó ante la Sala Regional el escrito en original de la demanda. Cabe destacar que, el escrito presentado en forma física es de igual contenido al presentado en formato digital.

Por lo anterior, se considera cumplido el requisito de forma que se analiza, al constar la demanda por escrito y contener firma autógrafa del representante del Partido Equidad, Libertad y Género.

Debe destacarse que el plazo del cómputo se realizará a partir de la presentación digital del escrito y no de la presentación física -en respuesta al requerimiento antes mencionado-, porque, tal como se razonó en el Acuerdo Plenario, ello se dio a partir de las situaciones extraordinarias y las medidas que, para salvaguardar el derecho a la vida y salud del funcionariado y población en general, tomó la autoridad responsable ante quien se presentó dicho escrito.

2. Oportunidad. La demanda fue presentada dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios, como se demuestra:

Lo anterior, debido a que la sentencia impugnada se emitió el siete de enero y la demanda se presentó el once siguiente, por lo que es evidente que resulta oportuna.

3. Legitimación y personería. Se considera que la parte actora cuenta con legitimación para promover el presente juicio por tratarse de un partido político, de conformidad con lo previsto en los artículos 13 párrafo 1 inciso a) y 88, numeral 1 de la Ley de Medios; asimismo, Luis Alberto Aguilar Sumano tiene personería para promoverlo, toda vez que se ostenta como su representante suplente ante el Consejo General del Instituto local y acredita tal calidad con la constancia que anexa a su escrito de demanda, misma que fue remitida en copia certificada anexa al escrito de demanda original que presentó el veintiuno de enero.

Lo anterior es coincidente con el registro de integrantes del Consejo General del Instituto local que se encuentra visible en la página oficial del mencionado Instituto.⁵

4. Interés. En el caso, la parte actora cuenta con interés para promover este juicio debido a que lo presenta en defensa de intereses difusos respecto de actos que se vinculan a la etapa de preparación del proceso electoral que actualmente se desarrolla en la Ciudad de México.

⁵ Consultable en: <http://www.iecm.mx/consejo-general/informacion-del-consejo-general-del-iecm/integrantes-del-consejo-general-del-iecm/representantes-de-los-partidos-politicos-ante-el-consejo-general/>.

Lo anterior se invoca como un hecho público y notorio para esta Sala Regional en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, apoyado ello en el criterio orientador contenido en la jurisprudencia XX.2o. J/24 emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito del Poder Judicial de la Federación de rubro **“HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR”**. Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, enero de 2009, página 2470.



Al respecto, este Tribunal Electoral ha reconocido que los partidos políticos pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos contra actos de la preparación de las elecciones, para controvertir actos o resoluciones que aún sin afectar un interés jurídico directo, consideren que **afectan el interés de una comunidad, colectividad o grupo social en su conjunto**, porque con independencia de la defensa de sus intereses particulares, al hacerlo, no defienden un interés propio, sino que buscan la **prevalencia del interés público**.

Así, no es obstáculo que el partido actor no haya sido parte en la instancia previa, dado que a partir de la sentencia impugnada se revocó un Acuerdo del Instituto local que definió reglas vinculadas, entre otras cuestiones a la prohibición del uso de recursos públicos y programas sociales en las elecciones a desarrollarse en la mencionada entidad.

Es aplicable la **jurisprudencia 15/2000⁶**, del Tribunal Electoral, de rubro: **“PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.”**.

V. Definitividad. El requisito previsto en el artículo 86, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios está cumplido pues se impugna una sentencia del Tribunal local contra la cual no existe algún medio de defensa susceptible de agotarse antes de acudir ante esta instancia federal.

B. Requisitos especiales.

1. Violación a preceptos constitucionales. El requisito en estudio se estima cubierto, en tanto que ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral que se trata de una

⁶ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 23 a 25.

exigencia cuyo carácter es meramente formal, la cual se colma con la enunciación de los preceptos constitucionales que se estiman infringidos, sin que sea necesario establecer, para el examen de procedencia, si los agravios resultan eficaces para evidenciar la violación alegada, lo cual será materia del análisis de fondo del asunto.

Luego, si en el caso el partido señala como preceptos violados los artículos 14, 16, 17 y 41 de la Constitución General, por lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito especial de procedencia establecido en el artículo 86 párrafo 1 inciso b) de la Ley de Medios y en términos de lo señalado en la jurisprudencia **2/97**,⁷ bajo el rubro: **“JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PARRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA”**.

2. Violación determinante. El juicio de revisión constitucional electoral únicamente procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumpla, entre otros requisitos, el que la violación reclamada pueda ser determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo, o el resultado final de las elecciones.

Al respecto, este Tribunal Electoral ha reiterado que dicho requisito tiene como objetivo llevar al conocimiento del mencionado órgano jurisdiccional los asuntos que tengan la

⁷ Consultable en: Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 408 y 409.



posibilidad de alterar o cambiar el curso del proceso electoral o el resultado final de la elección.

Lo anterior, en términos de la jurisprudencia **15/2002**, de rubro: **“VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SURTIMIENTO DE TAL REQUISITO”**.⁸

En el asunto se colma tal requisito, en razón de que los planteamientos de la parte actora tienen como finalidad que esta Sala Regional revoque la resolución impugnada, mediante la cual a su vez se revocó la viñeta 17 del numeral 1, de las Medidas de Neutralidad.

Conforme a ello, la sentencia impugnada tiene un impacto en las reglas y desarrollo del proceso electoral que actualmente se desarrolla en la Ciudad de México, por lo que se estima determinante.

c) Reparabilidad. Para determinar la procedencia del medio de impugnación jurisdiccional que se intenta, es necesario verificar que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y las etapas que comprenden el proceso local de que se trata. Está satisfecho el requisito previsto en el artículo 86 párrafo 1 incisos d) y e) de la Ley de Medios, debido a que la reparación solicitada es material y jurídicamente, porque las medidas de neutralidad establecidas por el Instituto Local y que fueron revocadas -en una parte- por el Tribunal local, tienen la finalidad de regir durante el desarrollo del proceso electoral en curso y hasta la jornada.

Ello, pues de asistirle la razón a la parte actora, esta Sala Regional válidamente podría revocar la resolución impugnada,

⁸ Visible en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 70 y 71, así como en la página de internet http://sitios.te.gob.mx/ius_electoral/

para que prevalezcan las Medidas de Neutralidad que estableció el Instituto local y que fueron invalidadas por el Tribunal local.

TERCERO. Controversia.

A. Síntesis de la resolución impugnada.

El Tribunal local revocó el numeral 1, -únicamente en su viñeta 17-, de las Medidas de Neutralidad, argumentando lo siguiente:

- El Instituto local se había excedido en su facultad reglamentaria, ya que incorrectamente restringió las funciones de las personas servidoras públicas, las cuales inciden en el ejercicio del derecho humano de las y los habitantes de la Ciudad de México al ejercicio de los programas sociales.
- Si bien la propia legislación prevé la facultad del Instituto local de emitir normas, lineamientos y reglamentos, dicha facultad no puede rebasar las disposiciones legales y menos restringir derechos humanos.
- A partir de la regla que fue materia de análisis se pretendía establecer un requisito que condicionaría el ejercicio de una atribución de las y los servidores públicos en la Ciudad de México y, en consecuencia, el ejercicio de un derecho fundamental de sus habitantes.
- Además, su incorporación perdía de vista la realidad social que se vive en el mundo, derivado de la pandemia originada por el virus SARS-Cov2, que ha afectado las circunstancias económicas y sociales de las y los habitantes de la Ciudad de México.



- Si el Poder Legislativo de la mencionada entidad federativa no previó como restricción la implementación de programas desde el inicio de las campañas y hasta el fin del proceso electoral, no era posible hacerla exigible en un acuerdo del Instituto local.
- No existe en la legislación una prohibición dirigida a las autoridades de incorporar a personas a programas sociales que impliquen transferencias directas de recursos públicos, desde la etapa de precampaña hasta la jornada electoral; por el contrario, el Tribunal Electoral ha determinado que la ejecución de programas sociales no puede constituir por sí misma una violación al principio de equidad en la contienda electoral.

B. Síntesis de agravios

El actor sostiene que le causa agravio la indebida fundamentación y motivación de la sentencia impugnada, en razón de que el Tribunal Local, al margen de la ley, desestimó el principio de neutralidad contenido en el numeral 1, - específicamente en la viñeta 17- de las Medidas de Neutralidad, esto por haber concluido que el Instituto local excedió su facultad reglamentaria.

Señala que la autoridad responsable malinterpretó las normas, lineamientos y reglamentos que regulan las Medidas de Neutralidad sin fundar y motivar, y fue omiso en realizar una valoración sobre las violaciones a los principios de equidad e imparcialidad respecto a la utilización de programas sociales.

Refiere que, la Sala Superior ha reconocido que no existe alguna previsión normativa para suspender durante las campañas la entrega de programas sociales; sin embargo, que también ha determinado, como criterio orientador que los

bienes o servicios derivados de éstos no pueden ser entregado en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio en la contienda electoral.

Indica que, el artículo 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prohíbe la entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte algún beneficio directo, indirecto mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, conductas que serán sancionadas y consideradas como indicio de presión hacia las personas electoras.

Precisa que las Medidas de Neutralidad están fundadas y motivadas, para que las personas servidoras públicas de los tres órdenes de gobierno se abstengan de realizar empadronamiento, afiliación o incorporación de ciudadanas o ciudadanos o programas sociales que impliquen transferencia directa de recursos públicos a partir del inicio de las precampañas y hasta la conclusión de la jornada electoral.

Sostiene que lo anterior, no afecta al partido actor primigenio, aunado a que las Medidas de Neutralidad en ningún momento restringen derechos humanos, sin que en todo caso los dejan a salvo para recibir beneficios de programas sociales por el gobierno local, para el caso de emergencia; de ahí que tanto el Tribunal Local como dicho partido hayan malinterpretado tales medidas.

También, señala que el gobierno de la Ciudad de México ya tiene establecidos los programas sociales vigentes y a implementar, por lo que la finalidad del Instituto local únicamente fue la de establecer un piso parejo para todas las personas contendientes en el proceso electoral en curso.



Manifiesta el actor que el partido actor primigenio pretende implementar nuevos programas, por lo que hizo valer el argumento de que el Acuerdo IECM/ACU-CG-111/2020 privaba derechos humanos al no permitirle realizar empadronamiento, afiliación o incorporación de ciudadanas y ciudadanos a programas sociales.

En ese sentido, el actor indica que el Instituto local no violó la facultad reglamentaria a la que está sujeto, ya que no se priva de la posibilidad de establecer nuevos programas y acciones sociales con impacto presupuestario siempre y cuando este los justifique y solo para el caso de desastres que se den antes de que termine la jornada electoral.

Indica que, además de la pandemia, no existe algún evento grave que actualmente se esté presentando para que el partido actor primigenio y el gobierno local señalen que se esté privando de un derecho humano y pretendan realizar empadronamiento, afiliación o incorporación de ciudadanas y ciudadanos a programas sociales que ya no están permitidos, ya que no van encaminados a un tema de desastres.

Conforme a lo anterior, considera que el Instituto local no excedió su facultad reglamentaria con la que originalmente había establecido en el numeral 1, -específicamente en la viñeta 17- de las Medidas de Neutralidad, por lo que solicita que se revoque, en lo conducente, la sentencia impugnada.

CUARTO. Estudio de fondo.

En primer lugar, a fin de tener claridad sobre el sentido de la presente resolución se hará referencia al marco normativo que se relaciona con los principios y derechos vinculados a la ejecución de programas sociales, durante los procesos electorales.

A. Marco normativo

- **Función electoral y equidad en la contienda.**

Los artículos 41, fracción V y 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución General, así como el 50 de la Constitución Local, 30 y 36 de Código Electoral Local, establecen que la organización de las elecciones en material electoral está a cargo del Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos locales, y que, en ejercicio de la función estatal, serán principios rectores los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

En este sentido, garantizar la celebración de elecciones libres supone, entre otros aspectos, tutelar la equidad de la contienda, lo que se traduce en una de las funciones de la autoridad electoral en un sistema democrático.

La equidad es un principio rector del sistema democrático y condición fundamental para asegurar que la competencia entre quienes participan en las elecciones lo hagan en condiciones de justicia e igualdad, sin alguna ventaja o influencia indebida respecto de las y los demás, lo que tendrá como consecuencia elecciones libres y auténticas.

La equidad se refiere, entonces, a que existan las mismas condiciones para la participación en las contiendas electorales, tanto desde la perspectiva formal –es decir, derechos y obligaciones plasmados en la ley, para los partidos políticos, candidatos, candidatas, votantes y, en general, la población de una sociedad dada, en el ámbito de su participación–, y que esta oriente la actividad de las personas juzgadoras y autoridades electorales para garantizar oportunidades iguales, removiendo obstáculos que generen condiciones injustas para



la participación de algún grupo, sector o persona específica. La equidad electoral se traduce en una competencia política justa, para quienes contienden en el proceso electoral y elimina las ventajas injustas que algún o alguna participante pudiera tener.

9

Cabe destacar, lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado relativo a los principios rectores de la función electoral toda vez que establece que las autoridades electorales deberán gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.¹⁰

- **Principio de imparcialidad y neutralidad.**

En el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General, se determina que las y los servidores públicos tienen 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. Precepto rector en materia del servicio público, el cual consagra los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

En términos del artículo 449, párrafo 1, inciso f), de la Ley Electoral constituyen infracciones de las autoridades o las y los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales o de la Ciudad de México; órganos autónomos y cualquier otro ente de gobierno, **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**

⁹ Criterio contenido en la contradicción de tesis SUP-CDC-10/2017.

¹⁰ Jurisprudencia P./J. 144/2005, de rubro: **FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO**. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXII, noviembre de dos mil cinco, página 111.

a las ciudadanas y ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata.

En el ámbito local, se replica, la disposición general del párrafo anterior, en tanto el artículo 405, párrafos segundo y tercero del Código Electoral Local, señala que **queda prohibida la utilización de programas sociales y de sus recursos**, del ámbito federal o local, **con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos y ciudadanas para votar a favor o en contra de cualquier partido político, candidata o candidato.** Asimismo, que los partidos políticos, coaliciones y candidatos o candidatas, no podrán adjudicarse o utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno.

Señala también que, **durante las campañas las personas servidoras públicas no podrán utilizar ni aplicar programas emergentes destinados a la ciudadanía,** salvo en casos de desastres naturales y protección civil.

Asimismo, el artículo 15, fracción V, de la Ley Procesal local, establece que constituyen infracciones al Código Electoral Local por parte de las personas servidoras públicas cuando utilicen programas sociales con la finalidad de inducir o coaccionar a la ciudadanía para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura.

En ese orden de ideas, la obligación de neutralidad como principio rector del servicio público se fundamenta, principalmente, en la finalidad de evitar que personas funcionarias públicas utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance con motivo de su encargo, para influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, ya sea a favor



o en contra de determinado partido político, aspirante o candidatura.

En una perspectiva internacional, la Corte Constitucional alemana en el expediente 2 BvE 1/76, sostiene que no se permite que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos, candidatas o partidos políticos en elecciones ni que les apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales, en especial, la propaganda. Por lo que se protege la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públicos y la equidad, en busca de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato o que distorsione las condiciones de equidad.¹¹

En ese sentido, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, conocida como *Comisión de Venecia*, organismo al que México se incorporó en dos mil diez como miembro de pleno derecho en los “LINEAMIENTOS CONJUNTOS PARA PREVENIR Y RESPONDER AL USO INDEBIDO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES” adoptados por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 54ª quincuagésima cuarta reunión (Venecia, 10 diez de marzo de 2016 dos mil dieciséis), estableció lo siguiente:

“3. Con el fin de realizar su finalidad, estas leyes y medidas deben proporcionar las condiciones necesarias para:

¹¹ Caso identificado como 2 BvE 1/76. Disponible en: <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=BVerfG&Datum=02.03.1977&Aktenzeichen=2%20BvE%201/76>, citado por la Sala Superior en el juicio SUP-JRC-678/2015.

- **promover la neutralidad e imparcialidad en los procesos electorales;**
- **promover la igualdad** de trato entre los diferentes candidatos y partidos respecto a los **recursos públicos;**
- poner en **igualdad de condiciones** de acción a todas las partes interesadas, incluidos los candidatos salientes; y
- **proteger contra el posible uso indebido de los recursos públicos con fines partidistas.**

...

9. El informe de 2013 define los recursos públicos de la siguiente manera: "Los recursos pertenecientes a la administración pública son recursos humanos, financieros, materiales, *in natura* [Tales como ciertos **beneficios proporcionados en el marco de programas sociales, incluidos los bienes y recursos en especie**], y otros recursos inmateriales a disposición de los funcionarios en ejercicio y de los servidores públicos durante las elecciones, ello en virtud al control que ejercen sobre el personal del sector público, las finanzas y las asignaciones, su acceso a las instalaciones públicas y el prestigio o la visibilidad pública de que gozan como funcionarios electos o como funcionarios de la administración pública, todo lo cual podría devenir en respaldos políticos y otras formas de apoyo.

...

1. Estado de derecho

1. 1. El marco jurídico debe prohibir en general el uso indebido de los recursos públicos durante los procesos electorales. Esta prohibición debe ser clara y previsible. Deben establecerse y aplicarse sanciones en caso de uso indebido de los recursos públicos. Éstas deberán ser factibles de ser realizadas, proporcionales y disuasivas

...



4. Neutralidad

4. 1. El marco jurídico debe garantizar la neutralidad del servicio público prohibiendo a los funcionarios llevar a cabo actividades de campaña haciendo uso de sus capacidades oficiales, bien siendo ellos mismos candidatos o bien simplemente cuando apoyan a los candidatos. Esto también se aplica a los organismos públicos y semipúblicos. Es importante mantener una clara separación entre el Estado y los partidos políticos; **en particular, los partidos políticos no deben confundirse con el Estado.**

4. 2. Con el fin de garantizar la neutralidad del servicio público durante los procesos electorales y evitar así cualquier riesgo de conflicto de intereses, el marco jurídico debe prever una separación clara entre el ejercicio de las funciones públicas políticamente sensibles, en particular entre altos cargos de gestión, y los candidatos. Al respecto, el marco jurídico debe prever un conjunto de reglas adecuadas y proporcionales. Esas reglas pueden incluir instrucciones claras sobre cómo y cuándo el hacer proselitismo basándose en capacidades personales puede conducir a la suspensión del cargo o la remoción de ciertas autoridades públicas que participan en las elecciones.

...

5. Transparencia

5. 3. El marco jurídico debe garantizar que, durante los procesos electorales, los electores y los candidatos dispongan de información fiable, diversificada y objetiva sobre el uso de los recursos públicos durante los procesos electorales llevados a cabo por las autoridades públicas y por entidades que sean propiedad de las autoridades públicas o estén bajo su control.”

- **Reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 4º Constitucional**

De conformidad con el orden constitucional trazado desde el artículo 1º de la norma fundamental, todas las personas

gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma establece.

Asimismo, establece el principio *pro persona* que se resume en que toda autoridad debe de aplicar la norma o interpretación que más favorezca a las personas otorgándoles la protección más amplia en materia de derechos humanos.

En ese sentido, en este primer precepto de nuestra Carta Magna se incluye que nadie puede ser discriminado por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Ahora bien, conforme a la reforma del artículo 4º de la Constitución General publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veinte, se incluyeron en esa disposición constitucional diversos aspectos relacionados con el propósito de favorecer el principio de igualdad que debe primar en una sociedad democrática a partir de diversas alternativas relacionadas con una especial tutela de derechos sociales, económicos y culturales.

Se reconoció el carácter constitucional a los apoyos y programas para personas adultas mayores, a las personas con discapacidad permanente y becas educativas para estudiantes en pobreza en todos los niveles educativos, constituyéndolo de esta manera como un derecho humano, toda vez que se



incorporó en la parte dogmática de nuestra Constitución General.

El reforzamiento y protección de los derechos económicos, políticos y sociales consolidó el ámbito normativo constitucional a través de acciones concretas, ensanchando así el margen de protección de derechos con una perspectiva social, en aras de fortalecer una noción de igualdad integral.

De los motivos expuestos como parte del “Proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”¹², se estableció, en lo que al caso interesa, lo siguiente:

“Entre los múltiples factores que obstruye el ejercicio efectivo de los derechos (sociales) en materia de educación, salud y bienestar, podemos identificar, entre otros: A) La deserción escolar por falta de recursos económicos; B) La discapacidad permanente; C) La edad avanzada; y, D) La discriminación.

...

Para lograr la efectividad de los derechos, es necesario que además del marco conceptual y jurídico, las políticas sectoriales, planes y otras actividades estatales incorporen la perspectiva de derechos en sus contenidos, de forma que se detecten nítidamente las problemáticas y las características de la población a quienes se dirigen, considerando que el único camino para lograrlo es integrar a los procesos de decisión a las personas mayores como agentes sociales activos.

...

Esta iniciativa busca continuar con la tradición del Constitucionalismo Social que fue inaugurado por nuestro país hace más de 100 años, y con ello, recuperar el ejercicio real de los derechos sociales, como una obligación que mandata a la Constitución.

¹² Publicado en la Gaceta Parlamentaria, año XXIII, número 5415-III, martes 3 de diciembre de 2019. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/dic/20191203-IV.html#Iniciativa8>

El Derecho a la Educación debe ser ensanchado mediante el otorgamiento de becas para las personas en situación de vulnerabilidad, a fin de evitar la deserción escolar.

De la misma manera, la Democracia considerada “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino **como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo**”, debe estar garantizada a través del otorgamiento de apoyos económicos para los discapacitados de manera permanente y de una pensión universal para los adultos mayores en la última etapa de su vida.

...

De ahí la necesidad de establecer políticas públicas que se propongan como objetivo mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad, evitar la deserción escolar al máximo posible y otorgar una pensión económica universal a los adultos mayores en retribución de su contribución al desarrollo nacional.

Todo ello será posible al través de la ampliación de derechos dentro de la doctrina del Constitucionalismo Social. La propuesta de la iniciativa que se presenta precisamente está diseñada para elevar a rango Constitucional estos derechos y garantizar de forma eficaz el derecho a la gratuidad de la educación, a la salud y al bienestar en los adultos mayores”.

En el marco internacional, la Convención Americana sobre de Derechos Humanos en su artículo 24 estatuye que las personas son iguales ante la ley, por lo que tienen derecho, sin discriminación, a igual protección.

En ese sentido, tanto dicha Convención, en su artículo 26 (Desarrollo Progresivo) como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 2º, señalan el compromiso de los Estados para adoptar medidas o providencias tanto en el orden interno como mediante la asistencia y cooperación internacionales, especialmente



económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales, y sobre educación, ciencia y cultura por vía legislativa u otros medios apropiados.

Asimismo, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, considera que hay una estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros.

La Declaración y Programa de Acción de Viena en su numeral quinto establece que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. Es así que, señala que la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todas las personas el mismo peso.

Ley General de Desarrollo Social

Ahora bien, la Ley General de Desarrollo Social en su artículo 3º establece que la Política de Desarrollo Social se sujetará a los principios de libertad, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, transparencia, Perspectiva de género, Interés superior de la niñez y de justicia distributiva, el cual garantiza **que toda persona** reciba de

manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, y sus posibilidades.

Además, los artículos 7º y 8º de la referida ley señalan que **todas las personas tienen derecho a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social en los términos de cada programa**, así como aquellas en situación de vulnerabilidad tienen derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.

Al analizar la Ley General de Desarrollo Social, la Sala Superior¹³ indicó que los programas sociales cuentan con las siguientes características:

- Son prioritarios y de interés público.
- Deben destinarse por lo menos a combatir la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; seguridad social y programas asistenciales; infraestructura social básica y fomento al sector social de la economía.
- Garantizan el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución General.
- La planeación debe incluir programas sociales municipales, estatales, institucionales, regionales y especiales, así como el Programa Nacional de Desarrollo Social y el Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo anterior, concluyó que los programas sociales son mecanismos institucionales de naturaleza prioritaria que contribuyen al ejercicio de derechos que garanticen una calidad

¹³ SUP-JE-48/2018 y acumulado.



de vida en materia de salud, alimentación empleo, vivienda, bienestar y seguridad social, entre otros.

Constitución Local

En el ámbito de la Ciudad de México, la Constitución Local también consagra la protección a este tipo de derechos, en su artículo 17 -Bienestar social y economía distributiva- y en ese sentido establece que esta ciudad asume como fines del proceso de desarrollo el mejoramiento de la vida en los órdenes económico, social, ambiental y cultural para afirmar la dignidad de sus habitantes.

En el mismo precepto establece directrices sobre las cuales se va a desarrollar la política social de la Ciudad de México, entre las que se advierten:

A. De la política social

1. Se establecerá y operará un sistema general de bienestar social, articulado, incluyente, participativo y transparente vinculado a la estrategia de desarrollo redistributivo, al que concurrirán las instancias encargadas de las materias correspondientes. El sistema considerará al menos los siguientes elementos:

a) Las políticas y programas del sistema se diseñarán, ejecutarán y evaluarán de acuerdo a los indicadores, metodologías y metas de progresividad que definan el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva y el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México; en el ámbito de sus respectivas competencias;

b) La ampliación del acceso, la mejoría en la calidad y la actualización de los servicios públicos que incidan en la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad;

c) La ampliación, actualización, recuperación y mantenimiento de la infraestructura y los equipamientos correspondientes, en igualdad de condiciones de calidad y proporcionalidad en todo el territorio de la Ciudad de México, en tanto son la base material para la prestación de los servicios;

d) El desarrollo y la operación eficiente y transparente de los sistemas de educación, salud, asistencia social, cuidados, cultura y deporte en forma articulada en todo el territorio de la Ciudad;

e) La inclusión de la perspectiva de los grupos de atención prioritaria en la planeación y ejecución de todas las políticas y

programas del gobierno y las alcaldías de la Ciudad de México, y el desarrollo de los sistemas especializados para su atención;

f) La promoción de sistemas de aseguramiento social de los habitantes de la Ciudad; y

g) Los mecanismos para hacer efectivo el derecho al mínimo vital para una vida digna, dando prioridad a las personas en situación de pobreza, que se establecerán de conformidad con los criterios de progresividad, con los indicadores que determine el organismo constitucional federal competente y las metas evaluables que fije el organismo local correspondiente.

La legislación en la materia contendrá los criterios y procedimientos para los programas sociales públicos, las transferencias monetarias y los demás instrumentos que se apliquen, asegurando el uso eficaz y transparente de los mecanismos financieros que para el efecto se dispongan.

2. Las políticas y programas sociales de la Ciudad de México y de las demarcaciones se realizarán con la participación de sus habitantes en el nivel territorial que corresponda, de acuerdo con lo que en la materia establezca esta Constitución.

3. Los programas de atención especializada y de transferencias monetarias y en especie que realicen el Gobierno de la Ciudad y las alcaldías, serán auditables y contarán con un padrón único, con transparencia y rendición de cuentas.

4. La ley establecerá las características, prioridades, criterios de progresividad y plazos para los programas de atención especializada y transferencias, a fin de garantizar a largo plazo el acceso efectivo a esos programas.

5. Queda prohibido a las autoridades de la Ciudad, partidos políticos y organizaciones sociales utilizar con fines lucrativos o partidistas, las políticas y programas sociales. Las leyes correspondientes, establecerán las sanciones a que haya lugar.

Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal

De igual manera, la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (aplicable en la Ciudad de México), establece algunas pautas que deben seguirse con relación a los programas sociales.

El artículo 7, de la referida Ley dispone que está prohibida toda práctica discriminatoria en el otorgamiento de subsidios y beneficios que se otorguen como parte de los programas sociales; de igual manera, este precepto establece que el uso



de programas sociales y acciones sociales con fines electorales será sancionado.

Como parte de la instrumentación necesaria para dar efectividad a los programas sociales, el artículo 34 de dicha ley, dispone que en la Ciudad de México existirá un padrón unificado y organizado por cada uno de los programas de las dependencias de la administración pública local, que contendrá la información sobre la totalidad de las personas que acceden a los diversos programas de desarrollo social.

Asimismo, el artículo 34 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (aplicable para la Ciudad de México), establece que tanto el padrón unificado como los programas sociales serán auditables por los órganos facultados para ello. Por tanto, no solo la existencia del propio padrón sirve como medio de blindaje para el uso indebido de los programas sociales; sino también a través de estas auditorías se logra reforzar el resguardo del empleo correcto de tales programas, a fin de que no se utilicen con fines electorales.

De igual manera, conforme a ese precepto, las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la administración pública local, que tengan a su cargo programas destinados al desarrollo social, deberán:

I. Publicar en la Gaceta Oficial del Distrito Federal a más tardar el 31 de enero del año de ejercicio, las reglas de operación de los diferentes programas de desarrollo social, en términos de la presente ley;

II. Publicar en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, a más tardar el último día hábil de la primera quincena del mes de marzo del año de ejercicio que se trate, los padrones de beneficiarios de los programas sociales, indicando nombre, edad, sexo, unidad territorial y delegación. Dichos padrones deberán estar ordenados en orden alfabético y establecerse en un mismo formato.

Dentro del mismo plazo, los padrones de beneficiarios de los programas sociales deberán ser entregados en medios magnético,

óptico e impreso a la Comisión de Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

De igual forma se deberá precisar el número total de beneficiarios y si se cuenta con indicadores de desempeño de alguna índole.

III. Presentar trimestralmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, un informe pormenorizado de la evaluación y ejercicio de los recursos del gasto social, en el que se indique de forma analítica el monto y destino de los recursos por programa social; y

IV. Publicado el padrón unificado de beneficiarios de los programas de desarrollo social de la Ciudad de México, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social, mediante la Contraloría General realizará, trimestralmente, un programa de verificación que para tal efecto presente al órgano legislativo de la Ciudad de México, de los datos contenidos en los programas y en los informes correspondientes, salvaguardando siempre conforme a la Ley los datos personales de los beneficiarios. El Gobierno de la Ciudad de México otorgará a la institución señalada toda la información necesaria que permita realizar dicha verificación.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo será sancionado en términos de la normatividad aplicable.

V. Publicar en formato electrónico, de manera trimestral, avances de la integración de los padrones de beneficiarios, en un solo formato que contenga nombre, edad, sexo, unidad territorial, delegación y beneficio otorgado.

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en este artículo será sancionado en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

Asimismo, el artículo 37 de la Ley señalada establece que Los órganos que integran la Administración Pública de la Ciudad de México ejecutores de cada programa serán los responsables, en el ámbito de su competencia, del resguardo y buen uso de los padrones de personas beneficiarias o participantes, los cuales en ningún caso podrán emplearse para propósitos de proselitismo político, religioso o comercial, ni para ningún fin distinto al establecido en los lineamientos y mecanismos de operación del programa respectivo.

Como puede verse, en los preceptos anteriores, se observa un afán claramente dirigido a que los programas sociales preserven su propósito original y no se desvíen para el



favorecimiento de intereses de diversa índole, y en ese sentido, la existencia de un padrón unificado es una herramienta clave para su aseguramiento, así como la propia auditoría que se efectúa del mencionado padrón y de los propios programas sociales.

Incluso, a efecto de blindar el uso de programas sociales con fines electorales, el artículo 38 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (Ciudad de México), establece que en los subsidios y beneficios de tipo material y económico que se otorguen, con objeto de los programas sociales específicos implementados por el Gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y las Delegaciones (ahora Alcaldías), deberán llevar impresa la siguiente leyenda:

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Esta prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos.

Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente"

Así, tanto la Constitución General como la Local y el orden legal, evidencian que la garantía de los derechos sociales impone una necesidad de satisfacerla a través de una dimensión colectiva, en aras de alcanzar un mayor bienestar social, buscado por las y los legisladores tanto constituyentes generales como locales; y, desde una dimensión individual, a través del respeto al derecho de igualdad ante la posibilidad de que toda persona que esté en el mismo supuesto pueda acceder a esos programas y no se les restrinja su incorporación.

Sobre la aplicación de los programas sociales, la Sala Superior al resolver el juicio electoral SUP-JE-48/2018 y acumulado

indicó que, el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General prevé como directriz general un mandato a todas las y los servidores públicos federales, estatales y municipales, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, para que los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral.

De igual manera estableció que esa disposición constitucional en comento no tiene por objeto impedir y menos prohibir la implementación de programas sociales que impliquen la entrega de bienes y/o servicios a la población, **ya que ello podría atentar contra el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir.**

Estableció que la función pública no puede paralizarse por ser primordial en el desarrollo del país, en razón de ser prioritaria en relación con los fines particulares de quienes integran los órganos de gobierno; y, al efecto indicó que, solo debe cuidarse o tenerse presente, que con ese actuar no contravengan disposiciones de orden público, **ya que la esencia de la prohibición constitucional y legal, radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos.**

Así la gestión y operación de los programas sociales, como instrumentos de efectivización de los derechos sociales, económicos y culturales no pueden restringirse, cuando estén ejecutándose dentro marco legal, y sin fines electorales que quebranten la equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior estableció al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-35/2020, que las restricciones de los derechos fundamentales, incluso de los derechos sociales, no han de ser infundadas o arbitrarias sino razonables, es decir,



justificadas por los hechos y las circunstancias que les han dado origen, y por las necesidades de salvaguardar el interés público comprometido, y proporcionales a los fines que se procura alcanzar con ellas.

B. Análisis de los agravios

Como se advierte de la síntesis de los agravios, en esencia, el actor centra sus motivos de disenso en que, a su consideración, el Tribunal Local se abstuvo de fundar y motivar acertadamente la determinación de revocar el numeral 1 -específicamente la viñeta 17-, de las Medidas de Neutralidad, al haber mal interpretado su contenido.

Aunado a ello, aduce que fue indebido que el Tribunal local revocara dicha viñeta, ya que la regla insertada en ella sí tiene sustento constitucional y legal, en razón de que atiende a la finalidad de establecer medidas de equidad entre las personas contendientes del proceso electoral en curso, en la Ciudad de México; por lo que el Instituto local no excedió su facultad reglamentaria.

En atención a lo señalado, en consideración de esta Sala Regional son **parcialmente fundados** los agravios, como se explicará en párrafos subsecuentes.

Debe precisarse que, en la sentencia impugnada fue materia de análisis, en primer término, lo relativo a la **fundamentación y motivación**, así como las facultades del Instituto local para emitir las Medidas de Neutralidad que establecieron diversas reglas para garantizar la neutralidad de las y los servidores públicos durante el desarrollo del proceso electoral.

Al respecto, el Tribunal local consideró que las Medidas de Neutralidad -en su generalidad- cumplían con lo dispuesto en el

artículo 16 de la Constitución General y que el Instituto local se encontraba facultado para emitir tales normas reglamentarias.

Las razones anteriores no fueron materia de controversia ante esta Sala Regional, por lo que la materia de impugnación se constriñe a analizar únicamente la parte que fue revocada por el Instituto local, es decir, lo dispuesto en el numeral 1, específicamente en su viñeta 17 de las Medidas de Neutralidad.

La disposición que fue revocada establecía lo siguiente:

“1. Medidas de neutralidad, con motivo del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

Las personas servidoras públicas de los tres órdenes de gobierno en el ámbito geográfico de la Ciudad de México, incluidas aquellas que busquen la reelección en el cargo, deberán abstenerse de:

...

Realizar empadronamiento, afiliación o incorporación de ciudadanas y ciudadanos a programas sociales que impliquen transferencia directa de recursos públicos a partir del inicio de las precampañas y hasta la conclusión de la jornada electoral.”

A efecto de examinar las consideraciones que realizó el tribunal local, en la parte que interesa, se procede a continuación a sintetizar los aspectos en que fundó su determinación.

- **Exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria del Instituto local.**

El Tribunal local declaró fundado dicho agravio, porque el Instituto local se excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria, al restringir funciones de las personas servidoras públicas, las cuales, señaló, **inciden en el ejercicio del derecho humano de las y los habitantes de la Ciudad de México al pleno ejercicio de los programas sociales.**



Ello porque consideró que la facultad para emitir normas, lineamientos y reglamentos que tiene el Instituto local derivado de la legislación no significa que en ninguna circunstancia podrá rebasar las disposiciones que en su momento haya establecido el órgano legislativo, en especial, cuando de las reglas o normas generadas, se advierta la restricción de algún derecho humano, ya que dicha facultad debe remitirse a desarrollar, complementar o detallar alguna disposición legal.

Sobre lo anterior, destacó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la facultad reglamentaria puede ejercerse por un órgano cuando la ley se la haya otorgado explícitamente o implícitamente. Asimismo, dicha facultad se encuentra limitada en los principios de reserva de ley y el de subordinación jerárquica.

Además, indicó que la propia Constitución General en el artículo 116, dispone que las entidades federativas tienen libertad configurativa para establecer reglas específicas aplicables a las elecciones locales, que no se encuentren previstas en la propia carta magna, en tal sentido señaló que las legislaturas de las entidades tienen la facultad de establecer limitaciones a implementar en los procesos de elecciones locales, sin que esa facultad pueda generar la imposición de una regla que, lejos de potenciar un derecho humano, lo restrinja.

Adicionalmente, tomando en consideración un criterio de este Tribunal Electoral, la autoridad responsable señaló que si la legislación federal ha establecido limitantes sin que la legislatura local estipule expresamente mayores restricciones respecto del uso de propaganda de programas sociales, así como su uso con fines electorales, desde el inicio de las campañas y hasta el fin del proceso electoral, no es válido incorporarlas mediante una acción interpretativa como una

restricción adicional a las y los servidores públicos en ese periodo.

Asimismo, el Tribunal local consideró que el Instituto local dejó de considerar la realidad social que atraviesa la sociedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) al limitar a las personas servidoras públicas a que restrinja a la ciudadanía a recibir los programas sociales implementados por las autoridades, lo que en su concepto también podría limitar el ejercicio de los derechos humanos de las y los habitantes de la Ciudad de México, ya que la Constitución General y los tratados internacionales en la materia no lo permiten.

Por lo anterior, la autoridad responsable estimó que tanto de la Ley General de Desarrollo Social como de la Constitución Local en lo relativo al derecho de las personas beneficiarias para su inclusión en el padrón respectivo así como al principio de progresividad, se desprendía que **cualquier autoridad debe velar por la opción menos restrictiva o que más beneficie a la ciudadanía al momento de limitar el ejercicio de las atribuciones de las autoridades que tengan como consecuencia limitar derechos humanos.**

Cabe destacar que, el Tribunal local estableció que la importancia del bien jurídico que se pretendía proteger, al incorporar la mencionada restricción en las medidas de neutralidad, era la equidad en la contienda; **restricción que consideró debía armonizarse con otro tipo de derechos como lo son el acceso de la ciudadanía a los programas sociales, salvaguardando los principios, fines y valores constitucionales involucrados.**

En consecuencia, la autoridad responsable determinó que el Instituto local restringió un derecho fundamental de las



personas habitantes de la Ciudad de México y no realizó una interpretación sistemática y funcional del orden jurídico aplicable que favoreciera al derecho humano de acceso a los programas sociales conforme al artículo 1 de la Constitución General.

Concluyó que no existía en la legislación una prohibición dirigida a las autoridades de incorporar a personas a programas sociales que implicara transferencias directas de recursos públicos, desde la etapa de precampaña hasta la jornada electoral, ya que la ejecución de programas sociales no podía constituir por sí misma una violación al principio de equidad en la contienda electoral.

Finalmente, precisó que, conforme al criterio de este Tribunal Electoral, **lo que está prohibido es la entrega de beneficios de programas sociales en eventos masivos y modalidades que afectaron el principio de equidad en la contienda.**

● Consideraciones de esta Sala Regional

En primer lugar, es preciso señalar que esta Sala Regional advierte que Tribunal Local, en el estudio que realizó, fundó su decisión sobre algunas premisas inexactas, puesto que la materia de su análisis se sustentó en lo siguiente:

Consideró que en el numeral 1, la viñeta 17 de las Medidas de Neutralidad, implicaba la suspensión o prohibición de la operación de los programas sociales.

Y también afirmó que el Instituto Electoral en el diseño de dichas normas, había desatendió que actualmente nos encontramos en una emergencia sanitaria ante la enfermedad de COVID-19 y que por lo tanto, los programas relacionados con la misma podrían verse afectados.

Aunque esta Sala Regional no comparte esas consideraciones expuestas por el tribunal local, lo cierto es que encuentra acertadas las consideraciones relacionadas con que la disposición normativa en estudio implicó un exceso al ámbito de facultades que corresponde a la facultad reglamentaria del Instituto local, lo cual se explicará en su oportunidad.

Sin embargo, se procede a detallar enseguida cuáles son los aspectos que sirvieron como premisa indebida para justificar la decisión.

Razones por las que la prohibición no implica la suspensión de los programas sociales.

Del contenido de la disposición previamente transcrita, se advierte que el Instituto local estableció que no se podrían realizar **empadronamientos, afiliaciones o incorporación de ciudadanos(as) a programas sociales** a partir del inicio de las precampañas y hasta la conclusión de la jornada electoral, esto es:

- a. **Acción:** realizar incorporación o empadronamiento de ciudadanos(as).
- b. **Temporal:** entre el inicio de las precampañas hasta la jornada electoral.
- c. **Modalidad:** cuando un programa social implique **transferencia directa de recursos públicos.**

De esta forma, se advierte que la disposición analizada no prohíbe en forma expresa ni suspende programas sociales en su totalidad, sino la prohibición que sustenta es la incorporación de personas a los mismos.



Esto, porque asiste la razón al actor cuando afirma que el gobierno de la Ciudad de México ya tiene establecidos los programas sociales vigentes.

En ese sentido, como se ha señalado, con esa disposición, los programas sociales pueden seguir operando, limitándose a respetar las reglas de operación previamente establecidas en los mismos.

De ahí que no puedan compartirse las consideraciones relacionadas con que el efecto de la disposición normativa en estudio fue **suspender plenamente los programas sociales**.

Razones por las que la disposición normativa no desatendió de manera integral el contexto de la emergencia sanitaria

Con relación a este punto, es importante señalar que el diseño normativo que constituye la materia de estudio, tampoco fue indiferente al contexto de la pandemia que se vive por la pandemia originada por el virus SARS-CoV2, mediante la operación de programas sociales, e incluso su operación; ya que, en las Medidas de Neutralidad (numeral 1, viñeta 16) se establece lo siguiente:

“En el caso que se establezcan nuevos programas y acciones sociales con impacto presupuestario que no se planificaron antes de la campaña con motivo de la pandemia COVID-19, deberán entregar al Instituto Electoral las reglas de operación, padrón de beneficiarios y el calendario de entrega correspondiente a más tardar quince días después de su aprobación, para los efectos precisados en el numeral 4 del presente apartado.”

Como puede verse, la integridad de las Medidas de Neutralidad, evidencian que el Instituto local reconoció que ante la situación sanitaria que prevalece en la actualidad había que concebir la posibilidad de fijar programas emergentes, aun cuando no se

hubiesen planificado con anterioridad y estableció las reglas particulares para esos supuestos.

Exceso de su facultad reglamentaria

Con independencia de lo anterior, esta Sala Regional comparte diversas razones esenciales expresadas por el tribunal local y que llevan a considerar que no asiste razón al partido político actor, en cuanto afirma que debe prevalecer la viñeta 17, del numeral 1 de las Medidas de Neutralidad.

Lo anterior, porque en efecto, como lo sostiene el tribunal local **sí es patente que el Instituto Local excedió su facultad reglamentaria, en atención a que en la viñeta objeto de estudio diseñó una norma amplia** que puede incidir en el contexto de los derechos humanos para acceder a programas sociales establecidos, por afectar actividades inherentes y fundamentales para el desarrollo de estos, en los términos que se explican a continuación:

Para explicarlo, es preciso señalar de que si bien, el contenido de esa disposición de manera expresa no suspende los programas sociales establecidos, como ya se vio; en realidad, sus alcances **sí se traducen en una limitación a su operación**, en detrimento de las personas que pueden verse favorecidas con dichos programas.

En efecto, en la Ciudad de México, operan alrededor de 144 (ciento cuarenta y cuatro)¹⁴ programas sociales entre los que se

¹⁴ Según se advierte de la página de internet (<https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/programas-sociales-vigentes-en-la-cdmx>), la que se cita como hecho notorio en términos del artículo 15 de la Ley de Medios y de la jurisprudencia XX.2o.J/24 de rubro **HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE**



encuentran las siguientes temáticas:

- Seguro de desempleo
- Fomento al Trabajo Digno.
- Programa de Fortalecimiento y Apoyo a las Comunidades Indígenas (FACO) de la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes.
- Apoyo para personas con discapacidad o enfermedad crónico-degenerativas.
- Apoyo a Mujeres en Situación de Violencia de Género
- Apoyo económico para el reconocimiento de las personas cuidadoras
- Apoyo a cuidadoras y cuidadores de 50 cincuenta a 67 sesenta y siete años.
- Ayuda económica y bienestar integral par persona adultas mayores de 64 sesenta y cuatro a 67 sesenta y siete años que residen en Iztapalapa y no cuenten con algún otro programa de ayuda económica federal o local.
- Apoyo a personas adultas mayores Benito Juárez.

A nivel Federal¹⁵, se tiene programas sociales, en los que pueden verse beneficiadas personas residentes de la Ciudad de México:

- Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2021 dos mil veintiuno.¹⁶

INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR
consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIX, enero de 2009 (dos mil nueve), página 2470.

¹⁵ Cabe resaltar que según el primer párrafo de la regla 1 de las Medidas de Neutralidad cuya viñeta 17 es materia de controversia, señala *“Las personas servidoras públicas de los tres órdenes de gobierno en el ámbito geográfico de la Ciudad de México, incluidas aquellas que busquen la reelección en el cargo, deberán abstenerse de:”*

¹⁶ Cuyas reglas de operación para el ejercicio fiscal 2021, están consultables en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608441&fecha=22/12/2020

- Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.¹⁷

Como se advierte de tales programas, las personas beneficiadas se encuentran situadas dentro de grupos que se encuentran en situación de desventaja.

En tal sentido, conforme a la regla establecida en la viñeta controvertida se advierte la prohibición para las y los servidores públicos de **empadronar, afiliar o incorporar ciudadanos (as) a programas sociales, como los que refiere el actor**, a partir del inicio de **precampañas** y hasta la conclusión de la jornada electoral.

Ante esa previsión normativa, es patente que se estaría excluyendo la posibilidad de que más personas, aún ante un estado de necesidad se vieran beneficiadas con apoyos, lo que se traduciría en una vulneración directa al artículo 4 de la Constitución General que garantiza el principio de igualdad, pues se les estaría excluyendo de poder acceder en igualdad de circunstancia a quienes previamente ya se encuentran empadronados y continúan recibiendo tales beneficios.

Cabe señalar que conforme al artículo 34 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (aplicable en la Ciudad de México) dispone la existencia de un padrón unificado de personas beneficiarias de los programas sociales, el cual no es más que un elemento preconstitutivo e inherente para la consolidación y eficacia de los programas sociales, de tal manera que la afiliación, empadronamiento e incorporación devienen en mecanismos de acceso a ese padrón; por tanto, la restricción mediante la afiliación, empadronamiento e

¹⁷ Cuyas reglas de operación para el ejercicio fiscal 2021, están visibles en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608440&fecha=22%2F12%2F2020



incorporación a los padrones unificados de programas sociales, por sí sola y sin fines electorales, no pueden ser el núcleo de la prohibición que construyó el Instituto local.

En ese sentido, si bien, en principio podría estimarse que la prohibición durante una temporada del proceso electoral, de incorporar, empadronar y afiliar, serían medidas que lograrían mantener la equidad en la contienda, lo cierto es que de igual manera se sacrificaría o bien, obstaculizaría el acceso de aquellas personas que eventualmente pudieren beneficiarse de programas sociales; y, que en los plazos que refiere la viñeta - desde precampaña hasta el día de la jornada electoral- podrían reunir los requisitos para solicitar ser listadas en alguno de los padrones que refieren las propias Medidas de Neutralidad, y que éstas se los impedirían.

Al respecto, conviene resaltar que la función de las políticas sociales es buscar garantizar en la mayor medida posible derechos de eminente relevancia en una sociedad funcional y democrática como son: la salud, alimentación, educación, vivienda, entre muchos otros¹⁸, para el favorecimiento básicamente de personas que tienen menor posibilidad de acceder a ellos.

Conviene resaltar que la Sala Superior¹⁹ ha destacado la importancia que la **implementación de programas sociales en una sociedad democrática**, ya que son estos programas los mecanismos institucionales de naturaleza prioritaria **que contribuyen al ejercicio de derechos** que garantizan una

¹⁸ En términos del artículo 6° de la Ley General de Desarrollo Social, son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución General.

¹⁹ Véase lo resuelto en los juicios SUP-JRC-384/2016 y SUP-JE-48/2018 y sus acumulados.

calidad de vida en materia de salud, alimentación, empleo, seguridad social, entre otros.

Asimismo, expresó que una vez que se han esclarecido los beneficios sociales de dichos programas, **subyace la necesidad de implementar estándares para su protección**, a fin de asegurar que se logren sus objetivos, efectiva y eficazmente, en virtud de que su instrumentación protege y garantiza el ejercicio de los derechos sociales que deben ser atendidos como mandatos de optimización y, en consecuencia, ser cumplidos en la mejor forma posible.

Como puede observarse de la cita de algunos de los programas sociales enunciados están dirigidos, por su naturaleza, a personas adultas mayores, a las personas en desempleo, o bien, a quienes tienen alguna discapacidad, enfermedades crónico-degenerativas, comunidades indígenas y pueblos originarios de la Ciudad de México, entre otras; en las que se les hace transferencia de recursos económicos que para ellas pudieren resultar de extrema necesidad.

Así, de manera ejemplificativa se puede observar que para el programa social “Seguro de Desempleo”, en cuyas reglas de operación²⁰ se advierte que está destinado, entre otras personas, a quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad:

²⁰ Que resulta un hecho notorio para la Sala Regional, según lo dispuesto en el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios; también resulta orientadora la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito XX.2o.J/24, HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, enero de 2009 (dos mil nueve), página 2479 y registro 168124. Información consultable en: https://trabajo.cdmx.gob.mx/storage/app/media/ROP_Seguro_de_Desempleo_STY_FE-28012021.pdf



- Población General que hayan perdido involuntariamente su empleo formal; - Personas migrantes connacionales repatriadas.
- Personas Huéspedes de la Ciudad de México de diferentes nacionalidades que hayan perdido su empleo y migrantes connacionales de retorno voluntario; - Personas en condición de refugiadas o beneficiarias de protección complementaria.
- Personas preliberadas y liberadas de un Centro de Reclusión en la Ciudad de México.
- Mujeres despedidas injustificadamente por motivo de embarazo.
- Personas pertenecientes a comunidades étnicas o indígenas en desempleo.
- Personas defensoras de derechos humanos y/o periodistas en situación de desplazamiento interno por motivos de riesgo, que residan en la Ciudad de México.
- Personas víctimas directas e indirectas del delito violento y víctimas de violencia que hayan perdido su empleo o que con motivo de dicha eventualidad se vean imposibilitadas de ingresar al mercado laboral formal.

Como requisitos de ingreso para ese programa se advierten, entre otros:

- Ser residente de la Ciudad de México.
- Tener entre 18 dieciocho años y hasta 67 sesenta y siete años 8 ocho meses cumplidos a la fecha de realizar la solicitud.
- Haber laborado en un empleo formal previo a la pérdida del empleo, para una persona física o moral con domicilio fiscal y físico dentro de la Ciudad de México, por un periodo mínimo de seis meses acumulados entre 2019 (dos mil diecinueve) y 2021 (dos mil veintiuno) en la Ciudad de México.
- Haber perdido el empleo formal por causas ajenas a su voluntad a partir del 1º (primero) de enero de 2019 (dos mil diecinueve).

De lo anterior, se aprecia que para la incorporación al citado programa social se requiere una serie de condiciones, entre las que se encuentra la residencia, la edad, haber laborado en algún empleo previamente por un periodo mínimo de seis meses acumulados entre 2019 dos mil diecinueve y 2021 dos mil veintiuno en la Ciudad de México, así como haber perdido el

empleo.

En tal sentido, es claro que para el caso de que entre el periodo de precampañas a la jornada electoral, las personas que hayan perdido su empleo, incluyendo las personas de atención prioritaria, tengan que esperarse hasta que finalice la jornada electoral, lo que indudablemente las coloca en una situación de vulnerabilidad y desigualdad respecto a quienes ya se encuentran gozando el beneficio de ese programa; a la vez que se pone en riesgo su subsistencia.

Así, aun cuando se esté en presencia de un proceso electoral, las normas que se implementen para garantizar los principios de equidad en la contienda electoral no pueden ser indiferentes a la necesidad de preservar y dar materialidad a los programas sociales, y por tanto, tienen que ser especialmente cautelosos, en que las normas que implementen no interrumpan la operatividad de tales programas pues esto buscan atender necesidades básicas de personas en situación de especial vulnerabilidad en la sociedad.

Ahora bien, el contenido de la viñeta señalada parte del supuesto que por la simple afiliación, empadronamiento o incorporación a un programa social, vulnera la equidad en la contienda, en tanto que la o el funcionario público que interviene en esa afiliación, empadronamiento o incorporación, lo hace con el ánimo de influir en el electorado a fin de persuadirles para que opte por la opción política que pudiere estimarse vinculada con la entidad o persona titular de la dependencia otorgante del beneficio del programa, lo cual implica prejuzgar sobre un hecho que no ha acontecido.

Sobre este aspecto, la Sala Superior al resolver el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-89/2018, estableció en



relación con los programas sociales, que tiene que observarse que las personas servidoras públicas deben orientarse bajo el criterio de las buenas prácticas en la aplicación de los recursos públicos, pues constituyen actividades que se llevan a cabo para la satisfacción de la necesidad colectiva de interés público.

Igualmente, en dicho precedente se concluyó que la Sala Superior ha considerado que la ejecución de los programas sociales, inclusive durante las campañas dentro del contexto electoral **por sí misma, no está prohibida**; pues lo prescrito es que su difusión constituya propaganda, que ésta no sea constitucionalmente indispensable **y que las ejecuciones de los programas sociales sean irregulares o se utilicen de manera parcial o para influir en el electorado.**

En tal sentido sostuvo el alto tribunal en materia electoral que, **lo que se persigue no tiene por objeto impedir que las personas servidoras públicas lleven a cabo los actos que por su propia naturaleza deben efectuar en los diferentes órdenes de gobierno y menos prohibir que ejerzan sus atribuciones en la demarcación territorial que corresponda, pues ello podría atentar contra el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población, ya que no resulta razonable que se paralicen las actividades que el gobierno implementa en beneficio de la sociedad.**

Así, se puede advertir que lo que estableció la Sala Superior, es que no se debe alterar la operación de los programas sociales, pues se requiere que la personas servidoras públicas realicen las tareas que encomienda la Constitución General y la ley en beneficio de la sociedad, a fin de procurar que con su actuar no se contravengan disposiciones de orden público, **ya que la esencia de la prohibición constitucional y legal, radica en**

que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni las personas servidoras públicas aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero que pueda afectar la contienda electoral.

En el caso, el diseño normativo centra el núcleo esencial de su prohibición en tres actividades (afiliación, empadronamiento e incorporación) que como se ha expresado, forman parte de las herramientas esenciales para dar efectividad y otorgar el alcance adecuado a esos programas sociales, pero no solo ello, sino que son mecanismos básicos para asegurar su desarrollo conforme a Derecho.

Por tanto, no es dable considerar que esos elementos inherentes al despliegue de los programas sociales, a través de su afiliación, empadronamiento e incorporación estén prohibidos en los procesos electorales tanto en la Constitución General, como en la Constitución Local y demás normativa citada; de ahí que se concluya que efectivamente lo determinado por el Instituto local en la viñeta 17, del numeral 1 de las Medidas de Neutralidad sí haya excedido sus facultades, al establecer una restricción de derechos humanos de las personas de la Ciudad de México, a fin de que gocen de las prerrogativas que les han sido otorgadas a nivel constitucional en igualdad de circunstancias con quienes ya se encuentran incorporadas, afiliadas a un padrón.

Si en realidad, los actos de incorporación, afiliación o empadronamiento constituyeran el elemento medular de una infracción a la normativa electoral, así lo hubiera establecido la Constitución General, la Ley Electoral o el Código Electoral Local.



Sin embargo, como se aprecia del marco normativo reseñado con anterioridad, en ninguna de esas normatividades se prohíbe de manera expresa que tales incorporaciones por sí solas, vulneren algún derecho; sino que las condiciona a que en esos actos se advierta que se desplegaron con el ánimo de obtener una ventaja dentro de la contienda electoral, pues de manera expresa señala que está prohibido el uso de programas sociales **con la finalidad de inducir o coaccionar a las ciudadanas y ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata**; es decir, se introduce un elemento subjetivo específico que debe ser acreditado en cada caso concreto.

Lo anterior, es acorde con lo que concluyó la Sala Superior al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-89/2018, en donde sostuvo que por sí misma, no está prohibida la ejecución de los programas sociales, sino que lo proscrito es que las ejecuciones de los programas sociales sean irregulares o se utilicen de manera parcial o para influir en el electorado.

Por tanto, el solo hecho de prohibir la afiliación, empadronamiento e incorporación a los programas sociales, sí limita la ejecución de los programas sociales, afectando a quienes más requieren de los beneficios que derivan de esos programas; máxime cuando en esa ejecución no se advierte una finalidad electoral.

Incluso, en la Ciudad de México, como ya se señaló, el artículo 38 de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (Ciudad de México), establece como obligación que los subsidios y beneficios de tipo material y económico que se otorguen con objeto de los programas sociales deben llevar impresa la siguiente leyenda:

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos.

Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente"

Cabe destacar que si bien, como se dijo en líneas precedentes las Medidas de Neutralidad no afectaron el desarrollo de los programas relacionados con la enfermedad COVID-19; lo cierto es que, la ejecución de los demás programas aun cuando no estén vinculados al tema de la pandemia, adquieren un valor esencial en el momento en que se encuentran las personas habitantes de la Ciudad de México, pues es claro que las necesidades se intensifican y por tanto se requiere la efectivización de los programas sociales.

Ello en razón de que, aun cuando algún programa social no esté necesariamente relacionado con la protección a la salud y mitigación del virus SARS-CoV2, que produce la enfermedad COVID-19, para quien lo recibe, en realidad, sí genera la posibilidad de solventar las consecuencias indirectas que produce esa enfermedad, lo que en su proporción ha contribuido a contrarrestar las pérdidas de empleos ante el cierre de fuentes de trabajo o tan solo para que las personas con escasos recursos puedan tener una mayor capacidad de adquirir sus satisfactores alimentarios o de otra índole.

Lo anterior, no debe interpretarse en el sentido de que la utilización o difusión indebida de los programas sociales, con fines electorales no deba ser sancionada.

Por el contrario, el Tribunal Electoral, tal y como lo ha establecido a través de sus precedentes, ha generado una línea de interpretación en el sentido de que el uso de recursos



públicos, en algunos casos, puede producir una afectación en la equidad en la contienda; sin embargo, tal y como lo destaca el propio actor, el Estado mexicano cuenta con el andamiaje jurídico constitucional, convencional y legal dispuesto para sancionar tales conductas y así evitar que el uso de los programas sociales se distorsione y se dirija a buscar o generar influencia en un determinado proceso electoral, pero dicho elemento final de la conducta, no puede justificar la existencia de una restricción que limite las posibilidades para regular y potenciar las posibilidades y el favorecimiento del programa social.

Es por ello que, la amplitud de la prohibición normativa consignada en la viñeta cuyo estudio se realiza, provocaría que se corriera el riesgo de que las personas servidoras públicas, a fin de no incurrir en alguna conducta infractora se abstuvieran de operar y ejecutar algún programa social, disminuyeran o anularan el desarrollo de esas actividades, afectando el desarrollo natural de un proceso de incorporación o empadronamiento que es indispensable para consolidar de manera efectiva los programas sociales con el consecuente beneficio para las personas involucradas en ese proceso, que, como ya se dijo, busca atender cuestiones de necesidades básicas de grupo en especial situación de desigualdad o vulnerabilidad.

Para ejemplificar lo anterior, se pueden traer a colación los programas relacionados con la ayuda a las personas de la tercera edad, personas con discapacidad o de alguna enfermedad crónico-degenerativa. Para que tales personas accedan a esos programas deben cumplir una condición la cual es precisamente tener la edad, discapacidad o enfermedad que establezca el programa.

Así, puede darse el caso, de que quien quisiera verse beneficiado por encontrarse en el supuesto de esos programas sociales, al haber cumplido la edad o estar en el supuesto respectivo, durante el periodo de precampaña a la jornada electoral, habría de esperar a recibir esa ayuda hasta que termine ese periodo, -considerando que en las circunstancias de acceso a dichas programas no tuvieren una relación directa con la enfermedad COVID-19, o tampoco se trate de un programa social emergente vinculado con algún desastre natural o la protección civil-, lo que claramente restringiría sus derechos.

De ahí que, para esta Sala Regional, la medida implementada, incluso, cuando pueda estimarse que pueda tener un fin válido, o ser idónea, al pretender mantener la equidad en la contienda, no es necesaria, en tanto existen medidas alternativas o disposiciones normativas claras que sancionan el uso de los programas sociales con fines electorales y que la sujetan a otros elementos normativos para su actualización; aunado a que dada su construcción excede el contenido de las disposiciones constitucionales y legales, al establecer que la sola afiliación, empadronamiento o incorporación a programas sociales donde se transfieran recursos directos está prohibida.

Además, tratándose de la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, que son derechos humanos, el Estado está obligado a no dar marcha atrás, esto es, no actuar de manera regresiva, ajustándose al principio de progresividad que constituye uno de los principios consignados para los derechos fundamentales en términos del artículo 1° de la Constitución General; de modo que las prestaciones concretas otorgadas en un momento determinado constituyen el



nuevo estándar mínimo a partir del cual debe seguirse avanzando hacia la satisfacción plena de esos derechos.

Por su parte, la prohibición de un indebido uso de programas sociales con impacto en las contiendas electorales parte de lo dispuesto por el artículo 41, Base III, apartado C y 134 de la Constitución General.

Del mismo modo, en el Código Electoral Local, en su artículo 405, segundo párrafo, **prohíbe expresamente la utilización de programas sociales con la finalidad de inducir o coaccionar a la ciudadanía para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.**

Conforme a ello, se observa que, en el sistema electoral mexicano, los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral tienen su base en la cúspide del sistema jurídico mexicano, pues encuentran sustento en la Constitución General, y tienen como finalidad garantizar la igualdad de condiciones en las contiendas electorales.

Ello es así, pues como se advierte del marco jurídico reseñado, se tiene lo siguiente:

- La función electoral debe regirse bajo los **principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad**, máxima publicidad, transparencia, rendición de cuentas, objetividad, entre otros, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución General y 36 del Código Electoral Local.
- Al **Instituto local** se le confiere el deber de **vigilar el adecuado desarrollo de los procesos electorales**, lo que implica que le corresponde desplegar sus facultades a fin de tutelar que todas las actuaciones que impacten

en el ámbito de su competencia se rijan por los **principios rectores de la función electoral.**

- **Constitucionalmente se encuentra prohibido** que las y los servidores públicos que tengan bajo su responsabilidad **recursos públicos los utilicen para influir en los procesos electorales.**
- Los **programas sociales** no pueden ser utilizados para **condicionar el voto o influir** de forma alguna en las contiendas electorales.
- Durante las campañas, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público.
- En el desarrollo de los procesos electorales **las y los servidores públicos deben actuar con estricto apego al principio de imparcialidad en el uso de los recursos**, de tal forma que se **evite cualquier tipo de injerencia en las contiendas electorales.**

Así, la existencia del principio de equidad en la contienda debe coexistir con los demás principios o derechos, que también son de vital importancia, como lo son los derechos económicos, sociales y culturales; y, no pueden ser desplazados o restringidos, sino mediante una razón justificada; en tanto que como se vio garantizan una doble dimensión tanto colectiva, como individual.

Así, el numeral 1, específicamente en su viñeta 17 de las Medidas de Neutralidad limita de manera injustificada el acceso



a los programas sociales, en tanto que de su contenido en forma general prohíbe la incorporación, afiliación o empadronamiento a ellos, sin que al menos hubiere condicionado a que esa prohibición estaba sujeta a que fuera con la finalidad de inducir o coaccionar a las ciudadanas y ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata.

Cabe destacar que, el Tribunal Electoral, como también lo señala el actor, ha fijado la jurisprudencia 19/2019²¹ de título: **“PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.”**.

En dicho criterio jurisprudencial se estableció que en principio, **no existe el deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales durante las campañas electorales, debido a su finalidad**, sin embargo, atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral, **toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal manera, que no generen un impacto negativo o se pongan en riesgo los referidos principios.**

De igual manera, no pasa inadvertido que, el Instituto Nacional Electoral emitió la resolución INE/CG695/2020²², mediante la

²¹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 24, 2019, páginas 29 y 30.

²² Esa resolución está consultable en la página de internet <http://repositoriodocumental.ine.mx>, la cual se cita como hecho notorio en

cual ejerció la 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 federal y locales 2020-2021²³.

En el resolutivo TERCERO criterios A y C, el Instituto Nacional Electoral estableció:

“A. Para efectos de la materia electoral se presume que la ejecución y reparto de los bienes, servicios y recursos relativos a programas sociales o de cualquier otro mecanismo para tal fin, en estricto apego a las reglas de operación publicadas en los términos que establece la normatividad aplicable, atienden a los principios de imparcialidad y equidad en el desarrollo de las contiendas.

...

C. Se considera que la regulación, **modificación** y utilización del **padrón de personas beneficiarias de los programas sociales**²⁴ con fines y en términos distintos a los establecido en las reglas de operación aplicables, **con el objeto de promocionar a cualquier gobierno, partido político, coalición o candidatura en el marco de los procesos electorales federal y locales de 2020-2021**, es contraria al principio de imparcialidad y, en consecuencia, afecta la equidad en la contienda y el efectivo ejercicio del derecho al voto libre.”

De lo anterior se aprecia que el Instituto señalado precisó que la modificación al padrón de personas beneficiarias podría afectar la equidad en la contienda y el efectivo ejercicio del derecho al voto libre; **sin embargo, de esa misma regla se observa que lo condiciona a que esa modificación sea con el objeto de**

términos del artículo 15 de la Ley de Medios y de la jurisprudencia XX.2o.J/24 de rubro **HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR** consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIX, enero de 2009 (dos mil nueve), página 2470.

²³ De igual manera es preciso señalar que a la fecha en que se emite la sentencia de este juicio, se encuentra pendiente de resolver el recurso de apelación SUP-RAP-141/2020, interpuesto contra la referida resolución INE/CG695/2020.

²⁴ Énfasis añadido.



promocionar a cualquier gobierno, partido político, coalición o candidatura en el marco del actual proceso electoral tanto federal como locales; de ahí que se insista en que la sola modificación de los padrones mediante una afiliación, empadronamiento o incorporación, sin que se encuentre relacionado a una conducta infractora de la norma electoral, pueda detener su desarrollo, máxime si se ajustan a las reglas de operatividad respectivas.

Por tanto, es claro que el empadronamiento, afiliación o incorporación a un programa social previamente establecido, sin fines de afectar la equidad en la contienda, no deben constituir los elementos configurativos esenciales de una infracción a la normativa electoral en los términos amplios que lo hizo la restricción objeto de estudio.

Incluso, la jurisprudencia que se ha desarrollado respecto de este tópico ha señalado que dichos actos de afiliación, empadronamiento, o incorporación a un programa social son claramente infractores del principio de equidad en la contienda cuando por ejemplo, se desarrollan a través de un evento masivo o mediante una difusión que sea de la entidad suficiente para trastocar realmente ese principio.

Lo anterior, deviene razonable porque cuando se actualiza ese diverso medio de comisión, esto es, cuando la entrega se realiza de forma masiva, se configura realmente el componente de ilicitud, dado que se vuelve indudable el propósito de desvirtuar o distorsionar el elemento de equidad en el proceso.

Pero lo anterior, no puede fincarse una limitación al derecho humano de acceder a programas sociales otorgados a nivel constitucional, a través de los elementos preconstitutivos e inherentes al programa, como son la afiliación, el

empadronamiento e incorporación, pues éstos son los elementos materiales e indispensables para su consolidación y efectividad.

No pasa inadvertido tampoco lo sostenido por el actor en el sentido de que el artículo 209, párrafo 5, de la Ley Electoral prohíbe la entrega de algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona.

Sin embargo, en principio es de considerar que en la Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 28, se establece que en los programas de desarrollo social la publicidad e información de los mismos, deberán contener la leyenda: *“Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”*.

Asimismo la Ley de Desarrollo Social el Distrito Federal (aplicable en la Ciudad de México) dispone que en el otorgamiento de los beneficios de tipo material y económico, con el objeto de los programas sociales, obliga a que se incorpore la leyenda que dice:

"Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos.

Quien haga uso indebido de los recursos de este programa en el Distrito Federal, será sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente"

En tal sentido, se advierte que existe un blindaje a que están constreñidas las autoridades para evitar el mal uso de los



programas sociales; aunado a ello a que del contenido el artículo 209, párrafo 5, de la Ley Electoral, no se advierte que el empadronamiento, afiliación e incorporación a programas sociales, por sí solos esté prohibido.

Así, se insiste, la prohibición establecida en la viñeta 17, del numeral 1 de las Medidas de Neutralidad, no puede justificar la inclusión de una restricción normativa como la que se trazó, puesto que hacerlo así, sería atribuir al desarrollo legítimo y operatividad de programas sociales un componente de ilicitud, el cual no puede ser objeto de una regulación normativa restrictiva y menos aún mediante una contextura amplia de prohibición, dado que ello se traduce en generar un modelo restringido de actuación que conlleva una limitación a una actividad legítima a cargo de los entes del Estado y altamente favorable a sectores importantes de la población.

En tal orden, se insiste, dada la amplitud de la regla establecida por el Instituto local, sí constituye un detrimento a los derechos humanos de las personas que habitan la Ciudad de México, dado que prohibir la afiliación, empadronamiento o incorporación a un programa social, cuando existen otras medidas implementadas para evitar la irrupción en la de equidad en la contienda trastoca o produce una afectación a la operatividad de tales programas.

Esto pues como se vio, a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veinte, del artículo 4° de la Constitución General, se fortaleció la protección de ciertos grupos, a través de una ayuda económica, que en lo conducente se implementan a través de los programas sociales.

De igual manera la Constitución Local, como se indicó, garantiza el fortalecimiento del bienestar social a través del otorgamiento de programas sociales, a fin de contribuir al proceso de desarrollo y el mejoramiento de la vida en los órdenes económico, social, ambiental y cultural para afirmar la dignidad de las personas habitantes de la Ciudad de México.

Así, la operación de los programas sociales y beneficios a que hacen referencia la Constitución General y Constitución Local, se encuentra regulado tanto en la Ley General de Desarrollo Social como en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (aplicable en la Ciudad de México); en la que establecen disposiciones que permiten resguardar los principios de equidad e imparcialidad en la contienda, a través de diversos mecanismos para blindar o establecer el mal uso de esos programas, pero no llegan al extremo de prohibir, suspender ni limitar su operación durante los procesos electorales, por medio de la afiliación, empadronamiento o afiliación.

De ahí que sea correcto, lo que concluyó el Tribunal Local, al estimar que el Instituto local se excedió en su facultad reglamentaria, aunque por razones distintas, por lo que fue acertado que revocara el numeral 1 -específicamente, la viñeta 17-, de las Medidas de Neutralidad.

Al efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién,



dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento competará, por consecuencia, tan solo establecer el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.

Lo anterior, porque **el reglamento, en realidad, únicamente tiene el alcance para desarrollar la operatividad y aplicación de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos contradecirla**, sino que solo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Esto acorde con la jurisprudencia P./J. 30/2007 de la Suprema Corte de rubro **“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.”**²⁵.

En tal sentido, si de las disposiciones normativas no se advierte alguna prohibición expresa para que las personas servidoras públicas afilien, empadronen o incorporen a quienes pudieren verse beneficiadas con los programas sociales; lo establecido por el Instituto local **sí se trata de una restricción que excedió sus facultades.**

Incluso es de considerar el elemento temporal en la fijación de la restricción, puesto que en la citada viñeta se señala que el periodo por el cual se prohíben las afiliaciones, empadronamientos e incorporaciones es desde el periodo de precampaña, limitación temporal que, de acuerdo con el marco normativo previsto no tiene un asidero jurídico lo que evidencia de igual manera un exceso en la facultad reglamentaria del Instituto local, la cual tendría que estar sujeta a otros parámetros de comisión.

²⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007, página 1515.

No pasa inadvertido que a este momento, ha concluido ya el periodo de precampañas en el proceso electoral de la Ciudad de México el cual corrió del veintitrés de diciembre de dos mil veinte al treinta y uno de enero; sin embargo, esa circunstancia no puede ser justificación para que pueda estimarse que la regla no deba ser revocada, puesto que corresponde a esta Sala Regional dar certeza respecto de la legalidad de los actos que realizan las autoridades electorales y para ello, es necesario atender a todos los parámetros que se fijan en la construcción de la norma, aunado a que esta no solamente está establecida para dicha etapa del proceso electoral en curso.

Finalmente, en relación con el agravio en que el partido político señala que quien impugnó la viñeta 17 referida ante el Tribunal Local lo hizo porque pretende implementar nuevos programas, es una manifestación que no combate las razones por las cuales la responsable revocó dicha viñeta del Acuerdo IECM/ACU-CG-111/2020, por lo que tal agravio es **inoperante**.

Por tanto, al haber resultado **parcialmente fundados** los agravios, esta Sala Regional determina que lo conducente es **modificar** la sentencia impugnada, en lo que fue materia de controversia, a fin de que prevalezcan las consideraciones precisadas en esta sentencia.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

ÚNICO. Se **modifica** la resolución impugnada, en lo que fue materia de controversia.

Notifíquese **personalmente** al actor; por **correo electrónico** al Tribunal local y al Instituto local; y por **estrados** a las personas interesadas.



De ser el caso, devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvieron por **mayoría** de votos de la Magistrada y los Magistrados, con el voto en contra del Magistrado Héctor Romero Bolaños, quien formula voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS, RESPECTO DE LA SENTENCIA RECAÍDA AL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL SCM-JRC-5/2021.²⁶

Estoy en desacuerdo con el criterio sustentado por la mayoría, porque considero que el Tribunal local no debió revocar el numeral 1, viñeta 17 de las Medidas de Neutralidad sobre el uso de recursos públicos y programas sociales emitidas por el Instituto local.

En sesión pública de esta fecha presenté un proyecto de sentencia en el que se proponía declarar **fundados** los agravios expresados por el partido, relativos a que el Instituto local sí se apegó a su facultad reglamentaria y que el Tribunal local realizó una indebida interpretación del contenido de la disposición que revocó.

Lo anterior, porque contrario a lo resuelto por el Tribunal local, la medida adoptada por el Instituto local sí se comprende dentro de las disposiciones constitucionales y legales que prohíben el uso indebido de recursos públicos en las contiendas electorales.

²⁶ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 193, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 48 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.
En este voto particular colaboró Mónica Calles Miramontes.

En tal virtud, a continuación, transcribo a título de **VOTO PARTICULAR**, en la parte considerativa y resolutive del proyecto de sentencia que sometí a consideración del Pleno de esta Sala Regional, el cual fue rechazado por la mayoría.

[...]

RAZONES Y FUNDAMENTOS

[...]

CUARTA. Estudio de fondo.

Corresponde ahora hacer el estudio de los agravios planteados por el actor, los cuales se analizarán de manera conjunta al tener una estrecha vinculación entre sí, acorde con la **Jurisprudencia 4/2000** de rubro: **AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN,**²⁷ emitida por el Tribunal Electoral.

La parte actora considera que fue indebido que el Tribunal local revocara una de las medidas de neutralidad establecidas por el Instituto local, ya que sí tiene un sustento constitucional y legal, y tenía como finalidad establecer medidas de equidad entre todos los contendientes en el proceso electoral en curso.

En consideración de esta Sala Regional son **fundados** los agravios, como se explica a continuación.

1. Marco jurídico

²⁷ Compilación 199-2013. Jurisprudencia y tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, página 125.



1.1. Principios democráticos

Conforme con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base V y 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la renovación de los poderes públicos federales y locales, se realiza mediante la celebración de **elecciones libres, auténticas** y periódicas.

Así, las **elecciones auténticas** exigen que la voluntad de los votantes se refleje de manera cierta y positiva en el resultado de los comicios.

En ese contexto, una participación **libre exige la necesidad de velar en todo momento por la existencia de condiciones de equidad** en el desenvolvimiento de los procesos electorales.

De esta forma, podemos observar que el garantizar **la autenticidad de las elecciones y el principio de equidad**, resultan indispensables en una democracia.

1.2. Función electoral y vigilancia de elecciones democráticas.

De los artículos 41, fracción V y 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal, así como el 50, párrafo 1 de la Constitución Local, 30 y 36 de Código Electoral Local, el INE y el Instituto local son autoridades en materia electoral encargadas de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de la Jefatura de Gobierno, Diputaciones locales y Alcaldías de la Ciudad de México.

El artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal dispone que, en el ejercicio de la función electoral, a cargo de

las autoridades electorales locales, **serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.**

Asimismo, los artículos 35 y 36 del Código Electoral Local disponen que los fines y acciones del Instituto local se orientan a contribuir al **desarrollo de la vida democrática**, fortalecer el régimen de las asociaciones políticas; asegurar a la ciudadanía el ejercicio de derechos político-electorales **y vigilar el cumplimiento** de sus obligaciones; garantizar el **cumplimiento de los principios rectores de la función electoral.**

Es importante destacar que la SCJN ha considerado que, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de la ciudadanía y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y, sin que exista en modo alguno influencia de otros Poderes del Estado o de otras personas.²⁸

1.3. Uso de recursos públicos y principio de imparcialidad.

El artículo 134, párrafo primero de la Constitución Federal, dispone que los **recursos económicos** de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez** para satisfacer **los objetivos a los que estén destinados.**

²⁸ Jurisprudencia P./J. 144/2005, del Pleno de la SCNJ, de rubro: **“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”** [Registro 176707, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, noviembre de 2005, Novena Época, página 111]



Desde la reforma político-electoral de 2007 (dos mil siete), se establecieron bases constitucionales que obligan a los servidores públicos a mostrar una conducta neutral en el desarrollo de las contiendas electorales. Para ello, se adicionaron tres párrafos al artículo 134 de la Constitución Federal, que corresponden ahora a los párrafos séptimo, octavo y noveno.

Desde la exposición de motivos de la “Iniciativa con proyecto de decreto para reformar los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, se estableció, en lo que al caso interesa, lo siguiente:

"(...)

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que

enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.

Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inició por impulsar todo lo que esté al alcance del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.

En suma, esta iniciativa postula tres propósitos:

- En política y campañas electorales: menos dinero más sociedad;
- En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad, y
- **En quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.**

La democracia no se agota en las elecciones, pero se funda en ellas. El proceso de Reforma del Estado está en marcha; hoy damos un paso más.

(...)"

Conforme a lo anterior, el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Federal prescribe que todos los servidores(as) públicos(as) de la Federación, los estados, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, en todo tiempo, **los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral.**



Esta obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados tiene una finalidad sustancial, **atinente a que no haya una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia que exista entre los partidos políticos o las candidaturas** a fin de proteger el principio de equidad²⁹.

Asimismo, el artículo 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo de la Constitución 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, como de las entidades federativas, así como de los municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público.

Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

El artículo 405, párrafos segundo y tercero del Código Electoral Local dispone que **queda prohibida la utilización de programas sociales y de sus recursos**, del ámbito federal o local, **con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato**. Asimismo, que los Partidos Políticos, Coaliciones y candidatos, no podrán adjudicarse o utilizar en beneficio propio la realización de obras públicas o programas de gobierno.

²⁹ Criterio contenido en la sentencia dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-JRC-678/2015.

Señala también que, **durante las campañas los servidores públicos no podrán utilizar ni aplicar programas emergentes destinados a la ciudadanía**, salvo en casos de desastres naturales y protección civil.

1.4. Consecuencias e impacto en los procesos electorales del uso de recursos públicos con fines electorales.

La vulneración al principio de imparcialidad con impacto en las contiendas electorales puede dar lugar a consecuencias que van desde la actualización de delitos o faltas en materia de responsabilidades políticas o administrativas, hasta la nulidad de una elección.

Estas consecuencias, podemos observarlas de manera enunciativa conforme a lo siguiente:

- El artículo 19, párrafo segundo de la Constitución dispone que el *“uso de programas sociales con fines electorales”* constituye un delito que ameritará prisión preventiva oficiosa.
- En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, se estableció como causa de nulidad de una elección: *“recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas electorales”* [artículo 41, Base VI, inciso c) de la Constitución].

Lo anterior también se prevé en similares términos en el artículo 114, fracción IX de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México.



- El artículo 405, último párrafo del Código Electoral Local dispone que la vulneración sobre el indebido uso de recursos públicos, concretamente de programas sociales, darán lugar a la imposición de sanciones administrativas.

De ello se advierte un severo reproche por nuestro sistema jurídico al uso de recursos públicos para influir en las contiendas electorales que, de no ser vigilado puntualmente por las autoridades encargadas del desarrollo de las contiendas electorales, pueden dar lugar hasta la nulidad de todo un proceso electoral.

De esta forma, el marco constitucional y legal establece claramente que **dentro de las contiendas electorales** debe observarse puntualmente un margen de respeto por parte de las y los servidores públicos, de tal forma que, **no utilicen recursos públicos para influir en las elecciones** o se beneficien del cargo público para posicionarse ante la ciudadanía para influir en una aspiración político-electoral propia o de algún contendiente.

1.5. Conclusiones sobre el marco jurídico aplicable

Del marco jurídico anterior se desprende lo siguiente:

- La función electoral debe regirse bajo los **principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad**, máxima publicidad, transparencia, rendición de cuentas, objetividad, entre otros, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución y 36 del Código Electoral.
- Al **Instituto local** se le confiere el deber de **vigilar el adecuado desarrollo de los procesos electorales**, lo que implica que le corresponde desplegar sus facultades

a fin de tutelar que todas las actuaciones que impacten en el ámbito de su competencia se rijan por los **principios rectores de la función electoral**.

- **Constitucionalmente se encuentra prohibido** que las y los servidores públicos que tengan bajo su responsabilidad **recursos públicos** los utilicen para **influir en los procesos electorales**.
- Los **programas sociales** no pueden ser utilizados para **condicionar el voto o influir** de forma alguna en las contiendas electorales.
- Durante las campañas, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público.
- En el desarrollo de los procesos electorales **las y los servidores públicos deben actuar con estricto apego al principio de imparcialidad en el uso de los recursos**, de tal forma que se evite cualquier tipo de injerencia en las contiendas electorales.

En efecto, la Sala Superior,³⁰ ha sostenido que el principio de **imparcialidad y equidad** en la contienda, en relación con las y los servidores públicos implica, entre otros, la garantía de que los recursos públicos no serán empleados con fines políticos o electorales, y, por otro lado, que no deben realizar actividades

³⁰ Criterios sostenidos al resolver los medios de impugnación identificados con las siguientes claves SUP-RAP-405/2012, SUP-RAP-105/2014, SUP-REP-0121-2019, SUP-REP-0113-2019, SUP-REP-0069-2019, SUP-REP-0006-2019, entre otros.



que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.

En específico, se considera que **existe afectación al principio de imparcialidad**, cuando las personas del servicio público, en ejercicio de las funciones propias de su cargo, realizan actividades que pueden derivar en un **beneficio hacia alguna persona aspirante, precandidata o candidata, o partido político**.

Así, la Sala Superior ha establecido, en torno al principio de imparcialidad, que las y los servidores públicos **tienen la obligación constitucional de observarlo permanentemente y, con especial atención, durante las contiendas electorales**.

Cabe destacar que las obligaciones referidas no son exclusivas del sistema jurídico mexicano, **ya que es una preocupación que se comparte a nivel internacional** la necesidad de establecer medidas para imponer a los servidores(as) públicos(as) **las obligaciones de conducirse con neutralidad e imparcialidad, con el fin de respetar la equidad en las contiendas electorales**.

Sobre este punto, es importante el posicionamiento de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, conocida como *Comisión de Venecia*, organismo al que México se incorporó en dos mil diez como miembro de pleno derecho.

Al respecto, en los “LINEAMIENTOS CONJUNTOS PARA PREVENIR Y RESPONDER AL USO INDEBIDO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES” adoptados por el Consejo para Elecciones

Democráticas en su 54ª reunión (Venecia, 10 de marzo de 2016), estableció lo siguiente:

“3. Con el fin de realizar su finalidad, estas leyes y medidas deben proporcionar las condiciones necesarias para:

- **promover la neutralidad e imparcialidad en los procesos electorales;**
- **promover la igualdad** de trato entre los diferentes candidatos y partidos respecto a los **recursos públicos;**
- poner en **igualdad de condiciones** de acción a todas las partes interesadas, incluidos los candidatos salientes; y
- **proteger contra el posible uso indebido de los recursos públicos con fines partidistas.**

...

9. El informe de 2013 define los recursos públicos de la siguiente manera: "Los recursos pertenecientes a la administración pública son recursos humanos, financieros, materiales, *in natura* [Tales como ciertos **beneficios proporcionados en el marco de programas sociales, incluidos los bienes y recursos en especie**], y otros recursos inmateriales a disposición de los funcionarios en ejercicio y de los servidores públicos durante las elecciones, ello en virtud al control que ejercen sobre el personal del sector público, las finanzas y las asignaciones, su acceso a las instalaciones públicas y el prestigio o la visibilidad pública de que gozan como funcionarios electos o como funcionarios de la administración pública, todo lo cual podría devenir en respaldos políticos y otras formas de apoyo.

...

4. Neutralidad



4. 1. El marco jurídico debe garantizar la neutralidad del servicio público prohibiendo a los funcionarios llevar a cabo actividades de campaña haciendo uso de sus capacidades oficiales, bien siendo ellos mismos candidatos o bien simplemente cuando apoyan a los candidatos. Esto también se aplica a los organismos públicos y semipúblicos. Es importante mantener una clara separación entre el Estado y los partidos políticos; **en particular, los partidos políticos no deben confundirse con el Estado.**

4. 2. Con el fin de garantizar la neutralidad del servicio público durante los procesos electorales y evitar así cualquier riesgo de conflicto de intereses, el marco jurídico debe prever una separación clara entre el ejercicio de las funciones públicas políticamente sensibles, en particular entre altos cargos de gestión, y los candidatos. Al respecto, el marco jurídico debe prever un conjunto de reglas adecuadas y proporcionales. Esas reglas pueden incluir instrucciones claras sobre cómo y cuándo el hacer proselitismo basándose en capacidades personales puede conducir a la suspensión del cargo o la remoción de ciertas autoridades públicas que participan en las elecciones.

...

5. Transparencia

5. 3. El marco jurídico debe garantizar que, durante los procesos electorales, los electores y los candidatos dispongan de información fiable, diversificada y objetiva sobre el uso de los recursos públicos durante los procesos electorales llevados a cabo por las autoridades públicas y por entidades que sean propiedad de las autoridades públicas o estén bajo su control.”

Al respecto, este Tribunal Electoral ha considerado que los estándares y buenas prácticas reconocidas por organismos

internacionales **tienen un carácter orientador de fundamental importancia en la impartición de justicia.**

En este sentido, los principios de **neutralidad, imparcialidad y equidad** en la contienda se encuentran **inmersos dentro de los sistemas democráticos** y su garantía se traduce el desarrollo de elecciones que se desarrollen en igualdad de oportunidades sin la indebida injerencia o desviación de intereses públicos, de lo contrario se trastocarían la **libertad y autenticidad** de las elecciones.

2. Etapas del proceso electoral y fases de las actividades para la obtención del voto

Los procesos electorales se componen de diferentes fases o etapas sucesivas, en la Ciudad de México, el artículo 359 del Código Electoral Local señala que el proceso electoral comprende:

- a) La preparación de la elección,
- b) Jornada Electoral,
- c) Cómputo y resultados de las elecciones, que se inicia con la recepción de los paquetes electorales de las casillas en los Consejos Distritales y concluye con los cómputos de las elecciones respectivas; y
- d) Declaratorias de validez

Es de resaltar que la división del proceso electoral en etapas tiene como propósito distinguir y diferenciar claramente la secuencia temporal de los diversos actos o actividades, así



como garantizar que cada uno de éstos se ajuste a los términos y plazos legalmente establecidos para ello.

En este contexto, el Código Electoral Local también establece la temporalidad en que se pueden realizar actividades tendientes a obtener el voto, conforme a ello, se distinguen diversas fases o subetapas que transcurren durante la etapa de preparación de la elección.

- El periodo de **precampañas**, periodo en que se realizan actividades de carácter propagandístico que forman parte de los procesos de selección interna de candidatos, y que tienen por objeto influir en la decisión de aquellos que integran el universo de votantes que eligen o designan a las candidaturas a cargos de elección popular en determinada circunscripción (artículos 274, fracción V y 275 del Código Electoral Local).
- Una vez concluido dicho periodo inicia la fase de **intercampaña**, que se refiere al tiempo que transcurre entre la finalización de las precampañas y el inicio de las campañas, en el cual no se encuentra permitido realizar actividades para la obtención del voto o influir de manera negativa sobre la opinión de los electores(as) [artículos 274, fracción IV y 396, fracción II del Código Electoral Local].
- El **periodo de campaña**, conforme al calendario electoral establecido, dará inicio el cuatro de abril y concluirá el dos de junio (396, fracción II del Código Electoral Local).

- El periodo de **veda electoral** se conforma por tres días previos a la elección (artículo 396, último párrafo del Código Electoral Local).

3. Análisis del contenido de las medidas de neutralidad, en lo que es materia de controversia

Debe precisarse que, en la sentencia impugnada fue materia de análisis, en primer término, lo relativo a la **fundamentación y motivación, así como las facultades** del Instituto local para emitir las Medidas de Neutralidad que establecieron diversas reglas para garantizar la neutralidad de las y los servidores públicos durante el desarrollo del proceso electoral.

Al respecto, el Tribunal local consideró que las Medidas de Neutralidad -en su generalidad- cumplían con lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución y que el Instituto local se encontraba facultado para emitir tales normas reglamentarias.

Las razones anteriores no fueron materia de controversia ante esta Sala Regional, por lo que la materia de impugnación se constriñe a analizar únicamente la parte que fue revocada por el Instituto local, es decir, lo dispuesto en el numeral 1, viñeta 17 de las Medidas de Neutralidad.

La disposición que fue revocada establecía lo siguiente:

“1. Medidas de neutralidad, con motivo del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.

Las personas servidoras públicas de los tres órdenes de gobierno en el ámbito geográfico de la Ciudad de México, incluidas aquellas que busquen la reelección en el cargo, deberán abstenerse de:

...



Realizar empadronamiento, afiliación o incorporación de ciudadanas y ciudadanos a programas sociales que impliquen transferencia directa de recursos públicos a partir del inicio de las precampañas y hasta la conclusión de la jornada electoral.”

Ahora bien, en el caso, el Tribunal local argumentó que, si bien, las autoridades administrativas electorales gozan de facultad reglamentaria, bajo ningún supuesto pueden alterar las disposiciones previstas en la ley, pues dicha facultad debe encaminarse únicamente a detallar o complementar alguna disposición legal.

En consecuencia, concluyó que el Instituto local, al emitir las Medidas de Neutralidad hizo uso de la facultad reglamentaria, pero incorporó un requisito no previsto en la legislación local, por lo que consideró que rebasó el límite establecido en la ley.

Posteriormente, la autoridad responsable consideró que el contenido del numeral 1, viñeta 17 de las Medidas de Neutralidad, rebasó la facultad reglamentaria, esencialmente, por los siguientes aspectos:

- a) No existe una disposición legal que imponga la **suspensión** de programas sociales o **prohíba su operación** con motivo del desarrollo del proceso electoral.
- b) Impone una restricción a los derechos humanos de las personas habitantes de la Ciudad de México.
- c) Limita las atribuciones de las y los servidores públicos.

- d) El Instituto local perdió de vista la realidad social que se vive por la pandemia originada por el virus SARS-CoV-2, ya que ante la delicada situación económica y social que ha derivado de ésta, las autoridades de la Ciudad de México han implementado diversos programas sociales para apoyar a la ciudadanía.

En primer término, esta Sala Regional advierte que en el contenido de la disposición materia de controversia, **no se estableció que los programas sociales debían ser suspendidos y tampoco se prohibió su operación**, como incorrectamente lo señaló la autoridad responsable.

Como se advierte del contenido de la disposición previamente transcrita, el Instituto local estableció que no se podrían realizar **empadronamientos, afiliaciones o incorporación de ciudadanos(as) a programas sociales** a partir del inicio de las precampañas y hasta la conclusión de la jornada electoral, esto es:

- d. **Acción:** realizar incorporación o empadronamiento de ciudadanos(as).
- e. **Temporal:** entre el inicio de las precampañas hasta la jornada electoral.
- f. **Modalidad:** cuando un programa social implique **transferencia directa de recursos públicos**.

De esta forma, se advierte que la disposición analizada no prohíbe ni suspende programas sociales, sino únicamente incorporar a personas a los mismos, precisamente en periodos de gran trascendencia para las contiendas electorales.



Debe precisarse que, tal como en la propia sentencia impugnada se reconoce, el principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos y de equidad en la contienda tiene una base constitucional y legal; lo cual debe ser observado por las y los servidores públicos de forma **permanente y, con especial atención, durante las contiendas electorales.**

Asimismo, la prohibición de un indebido uso de programas sociales con impacto en las contiendas electorales parte de lo dispuesto por el artículo 41, Base III, apartado C y 134 de la Constitución.

Del mismo modo, en el Código Electoral Local (artículo 405) se prohíbe expresamente la utilización de programas sociales con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Conforme a ello, se observa que, en el sistema electoral mexicano, los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral tienen su base en la cúspide del sistema jurídico mexicano, pues encuentran sustento en la Constitución, y tienen como finalidad garantizar la igualdad de condiciones en las contiendas electorales.

Por tanto, esta Sala Regional no comparte el argumento del Tribunal local respecto a que, fue el Instituto local el que pretendió imponer una limitación a las atribuciones de las y los servidores públicos; no solo porque existen previsiones constitucionales y legales que deben ser puntualmente observadas por todos los órganos de gobierno y servidores públicos del país -tanto en el desarrollo de funciones federales como locales-; sino también porque la disposición analizada no implica limitación alguna sobre las funciones públicas.

Esto, porque asiste la razón al actor cuando afirma que el gobierno de la Ciudad de México ya tiene establecidos los programas sociales vigentes.

En ese sentido, como se ha señalado, con esa disposición, los programas sociales pueden seguir operando con normalidad, limitándose a respetar las reglas de operación previamente establecidas en los mismos y mientras no se lleven a cabo nuevas afiliaciones en los periodos en que podrían generar un impacto adverso para el desarrollo de contiendas **equitativas, libres y auténticas**;

Bajo esta concepción, los derechos humanos de los(as) habitantes de la Ciudad de México no son trastocados, como argumentó el Tribunal local, ya que queda completamente a salvo la operación de los mismos bajo la planificación previamente aprobada y como parte del ejercicio presupuestario previamente establecido.

Ello de forma alguna se contrapone con la posibilidad de atender la situación de emergencia que se vive por la pandemia originada por el virus SARS-CoV-2, mediante la operación de programas sociales, e incluso su operación; ya que, en las Medidas de Neutralidad (numeral 1, viñeta 16) se establece lo siguiente:

“En el caso que se establezcan nuevos programas y acciones sociales con impacto presupuestario que no se planificaron antes de la campaña con motivo de la pandemia COVID-19, deberán entregar al Instituto Electoral las reglas de operación, padrón de beneficiarios y el calendario de entrega correspondiente a más tardar quince días después de su aprobación,



para los efectos precisados en el numeral 4 del presente apartado.”

[Disposición que se encuentra en vigor y que no fue materia de controversia]

De lo anterior se advierte que, la situación que cuestionó el Tribunal local no podría haberse generado a partir de la disposición que prohibía el empadronamiento a programas sociales desde las precampañas hasta la jornada electoral.

Es decir, el Tribunal partió de la premisa errónea de que el Instituto local dejaba a un lado la situación derivada de la emergencia sanitaria que actualmente se vive; ya que, como se ha evidenciado, las Medidas de Neutralidad contemplan la posibilidad no solo de incorporar, sino de implementar nuevos programas no planificados con antelación, con motivo de la pandemia originada por el virus SARS-CoV-2.

Para la implementación de programas sociales con motivo de la pandemia, el Instituto local previó otro tipo de medidas consistentes en la entrega de las reglas de operación, padrón de beneficiarios y el calendario de entrega a más tardar quince días después de su aprobación.

Debe destacarse que dicha disposición no fue modificada con la sentencia impugnada y, por tanto, se encuentra en vigor.

Por otra parte, el numeral 1, viñeta 17 de las Medidas de Neutralidad estableció que los programas sociales sobre los que no podría realizarse un empadronamiento -desde precampañas al día de la jornada electoral- serían únicamente a aquellos que implicaran **transferencia de recursos**.

En concepto de esta Sala Regional, lo anterior tiene sustento - además de los principios establecidos en los artículos 41 y 134 de la Constitución-, en el texto del artículo 405 del Código Electoral Local que prohíbe el uso de programas sociales para inducir el voto de la ciudadanía.

De esta forma, el uso indebido de programas sociales con afectación a una contienda electoral se traduce en actos de coacción del voto de la ciudadanía, y ello se encuentra prohibido.

Ello, porque la previsión establecida por el Instituto local tiene como finalidad que en los periodos de mayor trascendencia para la captación del voto y donde mayor riesgo existe de influencias indebidas -dentro de las contiendas electorales- puedan ser desviados recursos públicos o generarse empadronamientos, para crear expectativas o dádivas por parte de sus beneficiarios(as), y así influir en las preferencias electorales.

De igual manera busca que la ciudadanía, al ser empadronada, asocie el beneficio social con el partido político en el gobierno.

Debe precisarse que el periodo dentro del cual el Instituto local determinó que prevalecería esta limitación para evitar afectación a la contienda electoral, abarcó: precampañas, intercampañas, campaña, periodo de veda o reflexión y jornada electoral.

Se destaca que, a la fecha en que se resuelve este medio de impugnación, el periodo de precampaña ha finalizado (transcurrió del veintitrés de diciembre al treinta y uno de enero); por lo que, en la presente controversia, ya no se comprende un análisis concreto de dicha etapa.



Ello, considerando que la sentencia impugnada se emitió durante el transcurso de dicha etapa y a la fecha ha fenecido el periodo de precampañas. Además, las Medidas de Neutralidad que estableció el Instituto local son aplicables únicamente para el proceso electoral local 2020-2021.

Actualmente se desarrolla la etapa de intercampaña, en la que no se contemplan actividades para que las y los contendientes se posicionen ante la ciudadanía; pero es una etapa de preparación y conforma el periodo más cercano al inicio de las campañas electorales en donde se realizarán las actividades tendientes a la obtención del voto para las candidaturas y los partidos políticos.

En cuanto a las campañas, es precisamente una de las fases donde debe resguardarse con mayor énfasis las condiciones de equidad e impedirse que actores ajenos puedan influir –tales como los(as) servidores(as) públicos–.

Por su parte, en el periodo de veda electoral y jornada electoral no se permite la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.

Si bien, en el sistema electoral mexicano, el principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos debe observarse en todo momento, pero en la medida que se desarrollan las fases que serán fundamentales para que la ciudadanía se informe y decida sobre la opción política en favor de quien votará, es indispensable que exista un clima de absoluto respeto a los principios democráticos.

De no respetarse ello, como se advirtió en los apartados del marco jurídico, pueden generarse consecuencias que van

desde sanciones hasta nulidades de elecciones, precisamente por la falta de tutela y respeto de los principios fundamentales en nuestro sistema electoral.

Lo anterior conforma un escenario que el Instituto local tiene el deber de evitar, lo cual se le confiere por mandato constitucional y legal; al ser el órgano encargado de **contribuir al desarrollo de la vida democrática, vigilar** el adecuado desenvolvimiento de las contiendas electorales y el **cumplimiento de los principios rectores de la función electoral**.

Por tanto, se concluye que, contrario a lo resuelto por el Tribunal local, la medida adoptada por el Instituto local sí se comprende dentro de las disposiciones constitucionales y legales que prohíben el uso indebido de recursos públicos en las contiendas electorales.

Además, dicha disposición contenida en las Medidas de Neutralidad no establece una prohibición de operar programas sociales, ni contempla su suspensión –como incorrectamente interpretó el Tribunal local–. Únicamente dispone modulaciones en la operación de los mismos, a fin de tutelar los principios democráticos que deben regir en una elección.

Por tanto, son **fundados** los agravios planteados por el actor, relativos a que el Instituto local sí se había apegado a su facultad reglamentaria y que el Tribunal local realizó una indebida interpretación del contenido del numeral 1, viñeta 17 de las Medidas de Neutralidad.

Ello, porque como se evidenció, llevó a cabo un análisis a partir de situaciones que el contenido de la norma reglamentaria no contemplaba.



Por tanto, se **revoca** la sentencia impugnada, en lo que fue materia de controversia.

Así, al haber resultado fundados los agravios que fueron objeto de estudio y ser suficientes para revocar, es innecesario el análisis de los demás agravios.

QUINTO. Efectos de la sentencia.

Se **revoca** la sentencia impugnada, en lo que fue materia de controversia, y **queda subsistente lo dispuesto en el numeral 1, viñeta 17 de las Medidas de Neutralidad** (Acuerdo IECM/ACU-CG-111/2020 aprobado el nueve de diciembre por el Consejo General del Instituto local).

Conforme a lo anterior, se **vincula al Instituto local**³¹ que tome las medidas necesarias para difundir y publicar la que la disposición señalada en el párrafo que antecede queda subsistente.

Asimismo, se dejan sin efectos todos los actos subsecuentes emitidos con motivo de la resolución impugnada, relativos al cumplimiento de la revocación del numeral 1, viñeta 17 de las Medidas de Neutralidad.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la resolución impugnada, en lo que fue materia de controversia.

³¹ Es aplicable la jurisprudencia 31/2002, de rubro: **“EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO”** [Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 30].

Por lo hasta aquí expuesto y fundado, es que formulo el presente **VOTO PARTICULAR**.

MAGISTRADO

HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS

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