

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-86/2015

**RECORRENTE:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:** MANUEL  
GONZÁLEZ OROPEZA

**SECRETARIOS:** HERIBERTA CHÁVEZ  
CASTELLANOS Y JOSÉ ANDRÉS  
RODRÍGUEZ VELA

México, Distrito Federal a ocho de abril de dos mil quince.

**VISTOS**, para resolver los autos del recurso de apelación **SUP-RAP-86/2015**, promovido por el **Partido de la Revolución Democrática** en contra de la omisión del **Consejo General del Instituto Nacional Electoral** de dar respuesta a las propuestas formuladas en relación con los acuerdos emitidos por dicho órgano, identificados con las claves **INE/CG66/2015**, **INE/CG67/2015** e **INE/CG69/2015**, a través de los cuales se expiden normas reglamentarias sobre la imparcialidad en el uso de recursos públicos; se solicita el apoyo y colaboración de los titulares de los poderes ejecutivos para evitar el uso de programas y recursos con fines electorales; y se desahoga la consulta relativa a la difusión de informes de gobierno y gestión, respectivamente, dictados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**I. TRÁMITE DEL RECURSO DE APELACIÓN**

Por escrito presentado el cuatro de marzo de dos mil quince, en la Secretaría Ejecutiva del **Instituto Nacional Electoral**, el **Partido de la Revolución Democrática**, por conducto de su representante propietario **Pablo Gómez Álvarez** ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, promovió **recurso de apelación** en contra de la omisión de dicho órgano de dar respuesta a las propuestas formuladas en relación con los acuerdos identificados con las claves **INE/CG66/2015**, **INE/CG67/2015** e **INE/CG69/2015**.

Mediante oficio número **INE/SCG/0242/2015**, del nueve de marzo del año en curso, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el recurso de apelación en cuestión, y demás constancias relativas.

Por acuerdo del nueve de marzo del año en curso, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó la integración y registro del recurso de apelación con el número **SUP-RAP-86/2015**, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, quien radicó el asunto en su ponencia por acuerdo dictado el diez de marzo siguiente.

En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió la demanda y al no existir trámite pendiente por realizar declaró cerrada la instrucción.

## **II. COMPETENCIA**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, primer párrafo; 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, incisos a) y g); 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafos 1 y 2, inciso b); 4; 12; 13; 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación promovido por un partido político nacional para controvertir la omisión del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que es un órgano central de dicho Instituto, de dar respuesta a las propuestas formuladas en relación con los acuerdos emitidos por dicho órgano, identificados con las claves **INE/CG66/2015**, **INE/CG67/2015** e **INE/CG69/2015**.

## **III. PRECISIÓN DEL ACTO RECLAMADO**

Del estudio integral del recurso de apelación y demás elementos que obran en el presente expediente, con base en lo dispuesto en los artículos 9, párrafo primero, inciso d), 19, párrafo primero, inciso b), y 40, párrafo primero, inciso a), de la

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierten como actos reclamados los siguientes:<sup>1</sup>

- Acuerdo **INE/CG66/215**, por el que emitió **normas reglamentarias sobre la imparcialidad en el uso de recursos públicos**;
- Acuerdo **INE/CG67/2015**, por el que solicita el apoyo y colaboración de los titulares de los Poderes Ejecutivos federal, locales, municipales y delegacionales, para garantizar que la ejecución de los programas sociales se apeguen a su objeto y reglas de operación, evitando su uso con fines electorales; y
- Acuerdo **INE/CG69/2015**, por el que desahogó la consulta formulada por una persona que manifestó prestar sus servicios a un grupo de radio, respecto de la aplicación de diversas disposiciones relacionadas con la transmisión de propaganda gubernamental.

No se soslaya que en el capítulo relativo al **“acto o resolución impugnado”** del escrito de expresión de agravios el recurrente aduce que la violación reclamada radica en la omisión por parte

---

<sup>1</sup> Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 4/99, que establece: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.** *Tratándose de medios de impugnación en materia electoral, el juzgador debe leer detenida y cuidadosamente el ocurso que contenga el que se haga valer, para que, de su correcta comprensión, advierta y atienda preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral, al no aceptarse la relación oscura, deficiente o equívoca, como la expresión exacta del pensamiento del autor del medio de impugnación relativo, es decir, que el ocurso en que se haga valer el mismo, debe ser analizado en conjunto para que, el juzgador pueda, válidamente, interpretar el sentido de lo que se pretende.”* (aprobada por esta Sala Superior en sesión pública celebrada el catorce de abril de mil novecientos noventa y nueve).

del Consejo responsable de dar respuesta a la propuesta de adiciones formulada en relación con los acuerdos señalados; sin embargo, del análisis integral del recurso de mérito se advierte que hace valer la ilegalidad de los mismos, lo que hace derivar de la circunstancia de que en éstos no se haya tomado en consideración la propuesta referida.

#### **IV. REQUISITOS DE PROCEDENCIA**

Se colman los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8°, 9°, párrafo 1, 42 y 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

**a) Oportunidad.** El presente medio de impugnación fue presentado oportunamente, toda vez que en el escrito recursal el promovente manifiesta haber tenido conocimiento de los acuerdos impugnados el veintiocho de febrero de dos mil quince, y el escrito recursal se interpuso el cuatro de marzo del año en curso, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Al respecto, conviene señalar que de las constancias de autos se advierte que **Pablo Gómez Álvarez**, representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, no estuvo presente en la sesión del Consejo General del Instituto Nacional Electoral,

celebrada el veinticinco de febrero de dos mil quince, por lo que no se aplica la figura de la notificación automática.

Por otra parte, como ha quedado manifestado, no pasa inadvertido que en el escrito de expresión de agravios el recurrente aduce que la violación reclamada radica en una omisión por parte del Consejo responsable de dar respuesta a la propuesta de adiciones formulada en relación a los acuerdos señalados, lo que generaría que fuera de tracto sucesivo y, por ende, que el plazo señalado no pudiera considerarse vencido; sin embargo, se estima que la violación reclamada radica en haber aprobado los acuerdos de referencia, sin haber tomado en consideración la propuesta formulada, lo que constituye un acto de naturaleza positiva, consistente en una resolución o acuerdo general que pudiera adolecer de una indebida motivación por falta de exhaustividad de las cuestiones planteadas.

No obstante, como ya se señaló, el recurso de apelación fue interpuesto dentro del plazo legal referido.

**b) Legitimación.** Dicho requisito se encuentra satisfecho plenamente, pues el recurso de apelación que se analiza fue interpuesto por un partido político con registro nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; por tal motivo, se justifica lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) **Interés.** En la especie se actualiza el interés jurídico del recurrente, en tanto que cuestiona la aprobación de los acuerdos identificados con las claves **INE/CG66/2015**, **INE/CG67/2015** e **INE/CG69/2015**, respecto de los cuales el Partido de la Revolución Democrática formuló la propuesta que aduce no fue tomada en consideración por la autoridad responsable, lo que constituye el acto reclamado; de ahí que se tenga por acreditado el interés jurídico.

Aunado a lo anterior, el interés del Partido de la Revolución Democrática se surte, al tener la calidad de entidad de interés público reconocido con tal naturaleza por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de lo que le deriva la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, cuando considere que un acto emitido por una autoridad administrativa electoral viola el principio de legalidad, por infracción a las disposiciones previstas en la propia Constitución o en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con independencia de la defensa de sus intereses particulares, en tanto que al hacerlo, no defienden un interés propio, sino que busca la prevalencia del interés público.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Robustece lo señalado, la jurisprudencia 15/2000, de esta Sala Superior, cuyo rubro es: **"PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES."**. Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, págs. 492-494.

d) **Personalidad.** El recurrente **Partido de la Revolución Democrática**, comparece por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral **Pablo Gómez Álvarez**, quien tiene reconocida dicha personalidad, pues así lo manifestó la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

e) **Definitividad.** Se satisface este requisito de procedibilidad, porque el presente recurso es interpuesto para controvertir un acto del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del cual no existe diverso medio de defensa, por el que pudiera ser revocado o modificado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42, párrafo primero, inciso b), de la citada Ley General de Medios.

Al estar colmados los requisitos de procedencia indicados, y toda vez que esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no advierte oficiosamente que se actualice alguna causal de improcedencia, se procede a realizar el estudio de fondo de la controversia planteada por el recurrente.

## V. ESTUDIO DE FONDO

Previamente al estudio de los agravios formulados por el recurrente, resulta indispensable traer a colación los antecedentes de los acuerdos reclamados, siguientes:

- I. En sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, del dieciocho de febrero de dos mil quince, concretamente en los puntos 9 y 12 del orden del día, se encontraba prevista la discusión de los proyectos de acuerdo relativos a la emisión de normas reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos y a la solicitud de colaboración de los titulares de los poderes ejecutivos para evitar el uso de programas y recursos con fines electorales.
- II. En la citada sesión, el Consejo General responsable determinó posponer la discusión y aprobación de los acuerdos referidos, por lo que el diecinueve de febrero siguiente, la Presidencia de dicho órgano convocó a sus miembros para la celebración de una sesión ordinaria el día veinticinco del mes y año en cita.
- III. Mediante oficio **PGA-166/15**, presentado el veinticuatro de febrero de dos mil quince, en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, **Pablo Gómez Álvarez**, en su carácter de **representante propietario del Partido de la Revolución Democrática** ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó propuesta de adición e integración en un solo proyecto de acuerdo, de los proyectos de acuerdo precisados, así como del acuerdo relativo a la consulta de difusión de informes de gobierno y gestión, y solicitó que se distribuyera entre sus integrantes.

**IV.** El veinticinco de febrero de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebró la sesión ordinaria referida, en la cual aprobó, entre otros, los acuerdos siguientes:

- Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten Normas Reglamentarias sobre la imparcialidad en el uso de recursos públicos a que se refiere el artículo 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **–INE/CG66/2015–**;
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se solicita el apoyo y colaboración de quienes fungen como Titulares del Ejecutivo Federal, los Ejecutivos Locales, Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales, para garantizar que la ejecución de los bienes, servicios y recursos de los programas sociales se apeguen a su objeto y reglas de operación, evitando en todo momento, su uso con fines electorales en el marco del Proceso Electoral Federal y los Procesos Electorales Locales 2014-2015 **–INE/CG66/2015–**; y
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se desahoga la consulta formulada por el C. Emilio Raúl Sandoval Navarrete respecto de la aplicación de diversas disposiciones

relacionadas con la transmisión de propaganda gubernamental.

Inconforme con lo anterior, el representante propietario del **Partido de la Revolución Democrática** ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso el recurso de apelación materia de análisis, en el que sostiene la ilegalidad de los acuerdos precisados en la fracción que antecede, esencialmente, con base en los agravios siguientes:

- Que los acuerdos reclamados adolecen de una indebida fundamentación y motivación, pues los mismos fueron aprobados sin tomar en consideración y dar respuesta a las propuestas formuladas por el recurrente.
- En relación con lo anterior, aduce que para la elaboración de los acuerdos únicamente fueron consideradas las propuestas de los consejeros electorales, excluyendo las formuladas por los demás integrantes del Consejo General, y sin generar un espacio previo de discusión y análisis; que en la sesión referida el Secretario Ejecutivo se limitó a dar cuenta con la presentación de la propuesta que formuló el recurrente, sin dar cuenta puntual con las peticiones atinentes, las cuales no fueron tomadas en consideración en el engrose presentado por el Consejero Presidente, ni durante el análisis y discusión realizada en la sesión del veinticinco de febrero de dos mil quince.

Previamente a abordar el estudio de los agravios que esgrime el recurrente, y toda vez que los actos reclamados consisten en

diversos acuerdos generales emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se estima conveniente realizar un breve análisis respecto de la forma en que se encuentra integrado el citado organismo electoral, las facultades materialmente legislativas con las que cuenta y la forma en que se toman las determinaciones de su órgano superior.

El **Instituto Nacional Electoral** es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que es autoridad en la materia electoral (artículos 41, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los numerales 29, 30 y 31 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

El **Consejo Electoral** es el órgano superior de dirección del **Instituto Nacional Electoral**, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; y se encuentra integrado por el **Presidente**, **diez Consejeros Electorales**, **un Consejero del Poder Legislativo** por cada grupo parlamentario, **un representante por cada partido político nacional** y el **Secretario Ejecutivo** (artículos 34, 35, 36, párrafo primero, y 41 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 4 párrafo primero, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral).

Ahora, de los integrantes del Consejo General, el Presidente y los Consejeros Electorales cuentan con derecho a voz y voto; mientras que los Consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y el Secretario

Ejecutivo, únicamente tienen derecho a voz, pero sin voto, es decir, que solamente tienen atribución para concurrir y participar en las deliberaciones del Consejo y formular los cuestionamientos y opiniones que estimen convenientes, mas no para votar los proyectos de Acuerdo o Resolución que se sometan a consideración de dicho órgano (artículos 36, párrafos cuatro y nueve, y 41, párrafo segundo, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 4, párrafo dos, 8, párrafo primero, inciso a), 9, párrafo primero, inciso a), y 10, párrafo primero, inciso a), del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral).

En ese sentido, dentro del cúmulo de facultades con que cuenta el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se encuentra la facultad reglamentaria, la cual radica en una potestad que le atribuye el ordenamiento jurídico para emitir normas jurídicas obligatorias a efecto de desarrollar y dar materialidad a los objetivos consignados en las leyes electorales (artículos 43, 44, párrafo primero, incisos a), j), r), aa), gg), ii) y jj) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 27 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral).

El ejercicio de dicha facultad se encuentra subordinado a otros principios que la moderan y le dan funcionalidad en el ámbito de un esquema democrático, a saber, los principios de **reserva de ley** y **subordinación jerárquica**, y que son reconocidos en la doctrina y jurisprudencia, como elementos consubstanciales a dicha potestad.

Así, el ejercicio de esa facultad jurídicamente queda sujeto a limitantes derivadas de los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, con base en los cuales es viable que disposiciones normativas distintas a los actos legislativos -en sentido formal y material- puedan desarrollar aspectos normativos a efecto de dotar de plena materialización e instrumentación a los contenidos legales.

El Consejo General ejerce dicha facultad reglamentaria a través de la emisión de **acuerdos generales**, los cuales deben ser discutidos en la sesión que para tal efecto celebre, y aprobados por mayoría simple de votos de los integrantes presentes con derecho a ello, salvo en los casos en que la ley exija una mayoría calificada (artículos 41, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 19, párrafos 1 a 4, y 24, párrafos 1 y 3 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral).

Ahora, cualquiera de los integrantes del Consejo que tenga interés en realizar observaciones o propuestas a los proyectos de acuerdo conducentes, debe presentarlas por escrito al Secretario, de manera previa o durante el desarrollo de la sesión, sin perjuicio de que puede formularlas o presentar nuevas durante la discusión del acuerdo correspondiente (artículo 17, párrafos 10 y 11 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral).

Una vez aprobados los acuerdos o resoluciones de carácter general, que en términos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales deban hacerse públicos, el Consejo

ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación (artículo 27 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral).

Sentado lo anterior, procede abordar el análisis del agravio que en el que el recurrente aduce que los acuerdos reclamados carecen de una fundamentación y motivación debida.

En relación con lo anterior, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el principio de legalidad que debe imperar en todo acto de molestia, dentro del cual queda comprendida la obligación consistente en que todo acto de autoridad esté debida y suficientemente fundado y motivado.

Al respecto, se ha sostenido reiteradamente que la fundamentación consiste en que la autoridad emisora del acto exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso en concreto, mientras que la motivación implica el deber de señalar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, para que ésta sea correcta, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, esto es, que en cada caso en concreto se configuren las hipótesis normativas.

Así, para estimar que un acto de autoridad se encuentra debidamente fundado y motivado, no basta con que la autoridad cite los preceptos que estima aplicables, sino que debe expresar las razones por las que considera que los hechos que imperan

se ajustan a la hipótesis normativa del artículo en que se fundamenta su proceder, pues de lo contrario, el gobernado desconocerá los motivos que impulsan a una autoridad a obrar de una manera y no de otra, viéndose disminuida así la certeza jurídica que, por mandato constitucional, le asiste.

No obstante, en el caso de los acuerdos generales emitidos por el Instituto Nacional Electoral en ejercicio de su potestad reglamentaria, y tomando en consideración que dichas disposiciones normativas gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción –a diferencia de los actos de autoridad concretos, que van dirigidos en forma específica a causar molestia a sujetos determinados–, basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en ley, para que se estime que se encuentran debidamente fundados; y el requisito de motivación debida se satisface cuando el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de una motivación específica.<sup>3</sup>

De las consideraciones expuestas se concluye que es **infundado** el agravio materia de análisis, pues el recurrente pretende sostener la indebida fundamentación y motivación de

---

<sup>3</sup> Lo anterior encuentra sustento la jurisprudencia 1/2000, de esta Sala Superior, cuyo rubro es “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA**”. Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, págs. 367-368.

los acuerdos reclamados en la circunstancia de que no fueron analizadas la totalidad de las propuestas que formuló en relación con los mismos.

Lo anterior, pues como ha quedado señalado, para que se estimen satisfechos dichos principios no es necesario que el Consejo General motive todos y cada uno de los aspectos que integran los acuerdos generales que expida, bastando para que se consideren colmados que la atribución para expedirlos se encuentre prevista en ley –fundamentación– y que el acuerdo general o reglamento se refiera a cuestiones que reclaman ser jurídicamente reguladas.

En ese sentido, si bien el recurrente acredita haber presentado una propuesta de adición e integración en un solo proyecto de los acuerdos reclamados, previamente a la sesión en que fueron aprobados, la circunstancia de que no se hayan tomado en consideración y resuelto la totalidad de las propuestas de modificación referidas, no genera que los acuerdos en cuestión adolezcan de una indebida fundamentación y motivación.

Máxime que el Consejo General, en los Considerandos de los acuerdos impugnados, señaló de manera detallada la competencia con que cuenta para su expedición, citando los preceptos legales conducentes, así como la necesidad de establecer una regulación específica en la materia sobre la que versaron, señalando el marco normativo aplicable en cada uno de los casos, por lo que se estima que los acuerdos impugnados se encuentran debidamente fundados y motivados.

No obstante, lo cierto es que tampoco le asiste la razón al recurrente respecto a la ilegalidad de los acuerdos, a raíz de las observaciones que formuló.

Al respecto, de las documentales que obran en los presentes autos, se desprende que mediante oficio **PGA-166/15**, presentado el veinticuatro de febrero de dos mil quince, en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el recurrente presentó propuesta de adición e integración de los acuerdos relativos a reglas de neutralidad, para evitar el uso de programas y recursos con fines electorales y de contestación a la consulta respecto de la difusión de informes de gobierno y gestión, en la que propuso, en síntesis, lo siguiente:

- I. Integrar en un solo proyecto de acuerdo los proyectos de acuerdo relativos a reglas de neutralidad; para evitar el uso de programas y recursos con fines electorales; y de contestación a la consulta respecto de la difusión de informes de gobierno y gestión.
  
- II. Reincorporar normas contenidas en el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos –particularmente los artículos 2, 3 y 4 en los que se definía la propaganda contraria a la ley y aquella con fines informativos–, derogado mediante acuerdo **INE/CG/192/2014**, bajo el argumento de que únicamente repetían normas legales.

- III.** Suprimir de los acuerdos la referencia a “**uso de recursos públicos**” y al artículo 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; máxime que la ley no se refiere a dicho concepto.
- IV.** Incluir el criterio de imparcialidad de servidores públicos en los términos establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el **SUP-RAP-105/2014**.
- V.** En los considerandos y preceptos normativos se debe recoger el contenido del párrafo 5 del artículo 209 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- VI.** La disposición cuarta –del Acuerdo **INE/CG66/2015**–, que establece que serán radicadas como procedimientos especiales sancionadores, las quejas y denuncias por violaciones al principio de imparcialidad que involucren la difusión en radio o televisión de propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, debe complementarse, señalando que también recibirán dicho tratamiento aquéllas que “**tengan incidencia en un proceso electoral federal o local, o que involucre o trascienda una entidad federativa**”.
- VII.** Se debe hacer alusión al artículo vigésimo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativo a la regulación en la ley electoral de informes de gobierno y

gestión en tanto se expide la ley de propaganda gubernamental.

**VIII.** A efecto de garantizar el principio de equidad respecto de la difusión de propaganda gubernamental permitida –servicios educativos, de salud y protección civil en casos de emergencia–, se propone que de manera complementaria y más allá de los casos de excepción autorizados en el acuerdo INE/CG61/2015, se establezca:

***“En la difusión de las campañas y la propaganda relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, no podrán incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, ni hacer referencias visuales o auditivas a las frases, imágenes, voces o símbolos de imagen gráfica gubernamental o que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, ni contener logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno, o a sus campañas institucionales. Dicha propaganda además deberá de abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso emitir información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía.”***

Partiendo de las propuestas precisadas, el recurrente elaboró un proyecto relativo a la forma en que debe quedar redactado el acuerdo respectivo.

En la propuesta formulada, el recurrente plantea la necesidad de integrar en un solo acuerdo, dada su estrecha relación, los proyectos de acuerdo relativos a reglas de neutralidad; para evitar el uso de programas y recursos con fines electorales; y de contestación a la consulta respecto de la difusión de informes de gobierno y gestión.

Al respecto, se estima que la omisión de atender dicha propuesta no genera la ilegalidad de los acuerdos reclamados, pues el Consejo General se encuentra facultado para expedir, en ejercicio de su potestad reglamentaria, los acuerdos generales que estime necesarios para desarrollar y dar materialidad a los objetivos consignados en las leyes electorales, bastando para que se estimen acordes con el marco constitucional y legal, que se encuentren debidamente fundados y motivados –en los términos expuestos en párrafos precedentes–, que cumplan con los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, y que sean aprobados por mayoría simple de votos de los Consejeros Electorales presentes.

En ese sentido, la circunstancia de que el Consejo General responsable haya determinado emitir tres acuerdos distintos para regular las cuestiones relativas a la imparcialidad en el uso de recursos públicos; para solicitar el apoyo y colaboración de los titulares del Poder Ejecutivo federal, local, municipal y delegacional, a efecto de evitar que los bienes, servicios y

recursos de los programas sociales sean utilizados con fines electorales; y para dar contestación a una consulta relacionada con la transmisión de propaganda gubernamental, en vez de formularlo en un solo acuerdo, no genera la ilegalidad de los mismos, al cumplir con los requisitos referidos en el párrafo que antecede.

Aunado a lo anterior, si bien se advierte que los acuerdos reclamados se encuentran relacionados, cada uno tiene un objeto distinto, pues el **INE/CG66/2015**, tiene por objeto establecer de manera general qué conductas por parte de cualquier servidor público se estiman contrarias al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos –y no únicamente las relacionadas con programas sociales–; mientras que el acuerdo general **INE/CG67/2015**, va dirigido concretamente a los titulares del Poder Ejecutivo de todos los niveles de gobierno, respecto de las conductas que se estiman pudieran ser contrarias al principio de imparcialidad relacionadas con la ejecución de programas de desarrollo social, los cuales cuentan con una regulación específica en la Ley General de Desarrollo Social, cuyo incumplimiento genera que, de conformidad con el acuerdo en cuestión, se estime violentado el principio de imparcialidad que debe regir la contienda electoral; y el acuerdo **INE/CG69/2015**, se emitió en contestación a un derecho de petición, razón por la cual se estima correcto que la responsable haya emitido un acuerdo a efecto de dar contestación expresa a la consulta que le fue formulada.

Por otra parte, por lo que hace a la supresión de los acuerdos recurridos de la referencia a “uso de recursos públicos” y al artículo 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, argumentando que la ley en comento no se refiere a dicho concepto.

Al respecto, se estima que si bien la ley en cuestión no prevé el término “uso de recursos públicos”, el artículo 449, párrafo 1, inciso c), de la misma prevé como una infracción la violación al principio de imparcialidad, cuando tal conducta afecte la equidad de la contienda electoral; y el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sí prevé dicho término al establecer como obligación de los servidores públicos de todos los niveles de gobierno –federal, local, municipal o del Distrito Federal–, de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

En ese sentido, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió las **normas reglamentarias sobre la imparcialidad en el uso de recursos públicos**, precisamente para dotar de eficacia al contenido del artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, en relación con el numeral 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y los artículos 7 y 8, fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, estableciendo las conductas concretas que en la aplicación de recursos públicos por parte de los servidores

públicos se estiman contrarias al principio de imparcialidad y, por ende, que afectan la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Asimismo, respecto de la necesidad de incluir el criterio de imparcialidad de servidores públicos establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el **SUP-RAP-105/2014**, si bien dicha resolución constituye un criterio orientador, no limita la potestad del Consejo responsable para establecer, a través de su facultad reglamentaria, criterios más específicos respecto del principio de imparcialidad, según la materia concreta que esté regulando.

El recurrente propone que se recuperen los artículos 2, 3 y 4 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político-Electoral de Servidores Públicos –que definían la propaganda contraria a la ley y aquella que tiene fines informativos–, las cuales fueron derogadas en razón de que únicamente repetían normas legales; así como también recoger el contenido de los artículos 209, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el transitorio vigésimo tercero del Decreto por el que éste ordenamiento legal fue expedido.

Al respecto, como se apuntó, la facultad reglamentaria tiene por objeto el desarrollo de aspectos normativos a efecto de dotar de plena materialización e instrumentación a los contenidos legales, razón por la cual resulta innecesario que la autoridad responsable transcriba o recoja textualmente el contenido de

disposiciones legales, pues esa no es la finalidad de la facultad reglamentaria, la cual en todos los casos queda sujeta a las limitantes derivadas de los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

Ahora bien, por lo que hace a la propuesta de que la disposición cuarta del Acuerdo **INE/CG66/2015**, que establece que serán radicadas como procedimientos especiales sancionadores, las quejas y denuncias por violaciones al principio de imparcialidad que involucren la difusión en radio o televisión de propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, sea complementada señalando que también recibirán dicho tratamiento aquéllas que ***“tengan incidencia en un proceso electoral federal o local, o que involucre o trascienda una entidad federativa”***, también se estima innecesaria dicha precisión.

Lo anterior, en razón de que en el Acuerdo **INE/CG66/2015** se establece que serán radicadas como procedimientos especiales sancionadores, las quejas y denuncias por violaciones al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos que involucren la difusión en radio o televisión de cualquier clase de propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales, quedando comprendida dentro de este supuesto normativo cualquier tipo de propaganda que tengan incidencia en un proceso electoral, sea federal o local, o que trascienda a una entidad federativa.

Finalmente, la propuesta del recurrente de complementar los acuerdos reclamados estableciendo que la difusión de

propaganda gubernamental permitida respecto de los servicios educativos, de salud y protección civil en casos de emergencia, estableciendo que a efecto de garantizar el principio de equidad en estos supuestos, la propaganda no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, ni hacer referencias visuales o auditivas a las frases, imágenes, voces o símbolos de imagen gráfica gubernamental o que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, ni contener logotipos, slogans o cualquier otro tipo de referencias al gobierno federal o a algún otro gobierno, o a sus campañas institucionales, y además que deberá de abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso emitir información sobre programas y acciones que promuevan innovaciones en bien de la ciudadanía, se estima igualmente innecesaria.

Lo anterior, en razón de que dichos supuestos quedan comprendidos dentro de las hipótesis normativas contenidas en los artículos segundo y quinto del acuerdo **INE/CG67/2015**, que establecen que durante las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial, la inclusión de elementos visuales, auditivos, imágenes, nombres, lemas, frases, expresiones, mensajes o símbolos que conlleven velada, implícitamente o explícitamente la promoción de un gobierno o sus logros en el marco de la ejecución y/o entrega de bienes, servicios y recursos de los programas sociales, puede ser contrario al principio de imparcialidad; y que los bienes y servicios proporcionados a la población a través del Fondo de Desastres Naturales, con el objeto de atenuar o resolver los

efectos causados por desastres naturales, no están sujetos a ninguna restricción respecto de su entrega y distribución, siempre que cumplan con el principio de imparcialidad previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, respectivamente.

#### **VI. DECISIÓN**

En ese tenor, al ser infundado el motivo de disenso hecho valer por el recurrente, en torno a la indebida fundamentación y motivación, y al ser improcedentes las propuestas formuladas respecto de los acuerdos reclamados, lo procedente es confirmar los acuerdos generales **INE/CG66/215**, **INE/CG67/2015** e **INE/CG69/2015**, a través de los cuales se establecen las normas reglamentarias sobre la imparcialidad en el uso de recursos públicos; se solicita el apoyo y colaboración de los titulares de los Poderes Ejecutivos federal, locales, municipales y delegacionales, para garantizar que la ejecución de los programas sociales se apeguen a su objeto y reglas de operación, evitando su uso con fines electorales; y se desahoga la consulta formulada respecto de la aplicación de diversas disposiciones relacionadas con la transmisión de propaganda gubernamental, respectivamente.

Por lo expuesto y fundado, se

#### **VII. RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se **confirman** los acuerdos impugnados dictados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**NOTIFÍQUESE COMO CORRESPONDA.**

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, ante la Subsecretaria General de Acuerdos en funciones, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO  
GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO  
CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL  
GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
EN FUNCIONES**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**