

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-105/2015

RECORRENTE: PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA

SECRETARIA: MAGALI GONZÁLEZ GUILLÉN

México, Distrito Federal, seis de mayo de dos mil quince.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de reconsideración **SUP-REC-105/2015**, interpuesto por el Partido Encuentro Social, contra la sentencia de diecisiete de abril de dos mil quince, emitida por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el juicio de revisión constitucional electoral SX-JRC-73/2015, que revocó la resolución dictada por el Tribunal Electoral de Yucatán, en consecuencia, confirmó el punto tercero del Acuerdo C.G.-019/2015, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de esa entidad, por el que aprobaron reglas de neutralidad que deberán ser atendidas por los servidores públicos de todos los ámbitos de gobierno en el actual proceso electoral local.

RESULTANDO

De los hechos narrados por el actor en su demanda y de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. Inicio del Proceso Electoral. El diez de octubre de dos mil catorce, tuvo verificativo el inicio formal del Proceso Electoral Ordinario 2014-2015, por el que se renovará a los integrantes del Congreso y los Ayuntamientos de los ciento seis municipios en Yucatán.

2. Acuerdo C.G.-019/2015. El dieciocho de febrero de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de esa entidad aprobó las reglas de neutralidad que deberán ser atendidas por cualquier servidor público perteneciente al Gobierno Federal, Estatal y Municipal durante el actual proceso electoral.

El punto tercero del acuerdo establece lo siguiente:

"TERCERO.- Se exhorta al Gobernador del Estado, los Diputados, los Magistrados, los Presidentes Municipales, los Titulares de los Órganos Autónomos, y los de la Administración Pública Estatal y Paraestatal, así como cualquier servidor público perteneciente al Gobierno Federal, Estatal y Municipal, para que durante el periodo de campaña electoral los tres días previos al de la jornada electoral y durante la misma, suspendan la entrega de apoyos, obras y beneficios, a menos de que la falta de dicha entrega cause un daño irreparable a la sociedad o ponga en riesgo la salud, seguridad o subsistencia de los ciudadanos."

3. Recurso de apelación. El veintidós de febrero del presente año, el Partido Encuentro Social promovió recurso de apelación contra el citado Acuerdo.

El dos de abril siguiente, el Tribunal local revocó el punto tercero del acuerdo de referencia y dejó sin efectos el punto tercero.

4. Juicio de Revisión Constitucional Electoral. Inconforme con tal determinación, el seis de abril siguiente, el Partido Acción Nacional, a través de su representante, promovió juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Regional Xalapa.

El diecisiete de abril de dos mil quince, la Sala Xalapa revocó la resolución dictada por el Tribunal Electoral de Yucatán, y como consecuencia, confirmó el punto tercero del citado acuerdo relativo a las reglas de neutralidad que deberán ser atendidas por los servidores públicos en el actual proceso electoral local.

5. Recurso de reconsideración.

5.1. Demanda. El diecinueve de abril de dos mil quince, el partido actor interpuso el presente recurso de reconsideración ante la Sala responsable.

5.2. Recepción y turno. El veintiuno de abril siguiente, se recibió en la Sala Superior la demanda del recurso de reconsideración y las constancias respectivas. El Magistrado Presidente de la Sala Superior integró el expediente SUP-REC-105/2015 y lo turnó a la ponencia a su cargo para los efectos procedentes.

5.3. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el juicio al rubro indicado, admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X y 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se controvierte una sentencia de la Sala Regional Xalapa, competencia expresamente reservada para el conocimiento y resolución de la Sala Superior.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. El presente medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, fracción III, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63, párrafo 1, incisos a) y b), 65, y 66, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se explica enseguida.

1. Forma. Se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable. En la demanda consta el nombre y la firma del partido actor. Asimismo, se identifica el acto

impugnado; se mencionan hechos y agravios, además de los artículos presuntamente violados.

2. Oportunidad. La demanda se promovió dentro del plazo legal de tres días, ya que la sentencia se emitió el diecisiete de abril y la demanda se presentó el diecinueve siguiente.

3. Definitividad. Se cumple con este requisito porque el recurso se interpone contra una sentencia emitida por la Sala Regional en juicio de revisión constitucional electoral.

4. Legitimación y personería. El actor está legitimado por tratarse de un partido político que acude a interponer el medio de impugnación a través de su representante ante el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán; persona quien promovió el recurso de apelación primigenio ante el tribunal electoral local.

5. Interés jurídico. Se cumple con este requisito, en virtud de que el partido político hace valer que la determinación impugnada le causa perjuicio, al considerar que la Sala Xalapa realizó una interpretación directa del artículo 134, de la Constitución Federal.

6. Requisito especial de procedencia. El artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la ley de la materia establece que el recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los medios de impugnación de su conocimiento, cuando se determine la no

aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución Federal.

Empero, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, la Sala Superior ha ampliado esa procedencia con el fin de contribuir al fortalecimiento de la facultad de revisar el control concreto de constitucionalidad que llevan a cabo las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Entre otros, el recurso de reconsideración se ha considerado procedente en los casos en que la Sala Regional realice una interpretación directa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

Lo anterior, en el entendido que las hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración están relacionadas con el análisis de constitucionalidad o convencionalidad de las normas y su consecuente inaplicación, empero, de ninguna manera constituye una segunda instancia en todos los casos.

En el caso, el recurrente afirma que la Sala Regional Xalapa realizó una interpretación directa del artículo 134 constitucional que impacta en las reglas de neutralidad que

¹ Jurisprudencia de rubro: **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.** Consultable en la compilación 1997-2013, de jurisprudencia y tesis en materia electoral volumen 1 jurisprudencia páginas 629 y 630.

deberán ser atendidas por los servidores públicos en el actual proceso electoral local.

De manera que si se decretara la improcedencia desde este momento, ello equivaldría a prejuzgar sobre las consideraciones de la resolución impugnada, lo cual sería contrario a Derecho.

TERCERO. Análisis de fondo.

1. Consideraciones de la sentencia impugnada

La Sala Regional Xalapa determinó que la resolución del tribunal electoral local realizó un análisis incorrecto del punto tercero del acuerdo por el que se emitieron reglas de neutralidad para los servidores públicos en el proceso electoral que se desarrolla en Yucatán, al estimar que el exhorto realizado por el instituto local es un mandato o una prohibición expresa para suspender o no realizar actos de la función pública.

Para la Sala Regional, el exhorto realizado en el punto tercero del citado acuerdo constituye únicamente un llamamiento o recomendación a diversos funcionarios para que en el marco del proceso electoral local contribuyan con el correcto desarrollo, conforme con los principios constitucionales que lo rigen, especialmente el de imparcialidad.

De igual forma, la Sala Regional adujo que el acuerdo fue emitido por la autoridad administrativa dentro del ámbito de

sus atribuciones. Además, sostuvo que el mencionado exhorto es acorde con lo dispuesto en los artículos 232 y 380, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa, en tanto que disponen una prohibición de realizar las conductas que el propio punto tercero del acuerdo.

En esa línea, la Sala Regional Xalapa realizó una interpretación gramatical de la palabra *exhorto*, mediante la cual precisó que esa locución solamente provoca en alguien un estímulo mediante argumentos o razones para que haga algo y no ordenar su ejecución.

Bajo estos argumentos, la Sala Regional concluyó que la idea del acuerdo de neutralidad, en su conjunto, no es prohibir actos relacionados con la función pública, ni propiciar que se incumpla con las conductas previstas en la ley, que se traduce como un mecanismo dirigido a los servidores públicos para incitarlos a que no realicen algún acto, obra o campaña publicitaria con la intención de inducir el voto del electorado que puede traducirse en una solicitud o recomendación de colaboración de dichos servidores públicos para preservar los principios rectores del proceso electoral, particularmente el de imparcialidad.

2. Agravios

Señala el partido político que la Sala Regional limitó indebidamente el análisis de la cuestión planteada a una interpretación de la palabra *exhorto*, lo que en su concepto

provocó que la responsable fuera omisa en analizar el verdadero alcance del punto tercero del acuerdo impugnado, porque, afirma, tienen el efecto de "*paralizar*" el ejercicio de la función pública a la que están obligados por mandato constitucional todas las autoridades de los tres niveles de gobierno.

Señala que los efectos de la parte final del mencionado punto del acuerdo controvertido, vulnera los artículos 25, de la Constitución Local y 133 y 134, de la Constitución Federal, ya que desde su óptica rebasa los elementos normativos que establecen los referidos preceptos constitucionales.

Afirma el recurrente que el acuerdo impugnado no define con claridad en qué momento la falta de entrega de un apoyo, obra o beneficio, causa daño irreparable a la sociedad, y que al ser el Estado el rector de la repartición de la riqueza y la equitativa distribución, conforme al artículo 25 constitucional, la *suspensión de programas* impuesta en el acuerdo impugnado afecta significativamente los derechos humanos de los ciudadanos de esa entidad federativa.

En esa línea, el actor parte de la base de que el exhorto emitido por la autoridad administrativa electoral es norma obligatoria, al haber sido emitida por una autoridad constituida; por ello, asegura que el punto tercero pone en riesgo la dinámica de la función pública, puesto que desde su perspectiva, la simple posibilidad de la aceptación por parte de los servidores públicos, genera incertidumbre en el desarrollo de la función social; además, en su concepto,

afecta significativamente a la sociedad porque se paralizarían durante un largo tiempo la entrega de apoyo derivadas de programas públicos.

Además, el promovente asegura que la Sala Regional desatendió los criterios que la Sala Superior ha emitido en relación con la aplicación del principio de imparcialidad por parte de los servidores públicos y el correcto ejercicio de la función pública. Además, precisa que la responsable indebidamente suplió la deficiencia de los agravios expresados por el Partido Acción Nacional en el juicio de revisión constitucional electoral que se rige por el principio de estricto derecho.

3. Pretensión y causa de pedir

En este contexto, el partido político pretende que la Sala Superior revoque la sentencia impugnada y, en consecuencia, deje sin efectos el **punto tercero** del acuerdo impugnado, mediante el cual **se proyecta un mensaje de neutralidad a diversos servidores públicos de los tres niveles de Gobierno, en relación con el proceso electoral que actualmente se desarrolla en el Estado de Yucatán.**

La causa de pedir la hace consistir en que el punto tercero establece una *prohibición* para realizar las actividades que constitucional y legalmente están encomendadas al Estado.

Bajo este contexto, este órgano jurisdiccional analizará de forma conjunta los agravios hechos valer para cuestionar el

punto tercero de acuerdo, donde se estableció un mensaje de neutralidad; lo cual se realizará desde la óptica de los principios constitucionales que inspiran el desarrollo social, así como el vínculo estrecho que tiene con otros derechos de corte social que debe garantizar el Estado, así como con el análisis de una de las dimensiones del principio de imparcialidad que rigen la conducta de los servidores públicos en el marco de una contienda electoral.

Lo anterior, sin que el análisis conjunto de los disensos cause afectación al recurrente, en términos de la jurisprudencia 4/2000 de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO NO CAUSA LESIÓN".

Luego, se hará un pronunciamiento respecto a la inconformidad contra la supuesta suplencia de los agravios que efectuó indebidamente la Sala responsable en el juicio de revisión constitucional electoral.

4. Análisis de agravios

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera que los motivos de disenso hechos valer por el Partido Encuentro Social son **fundados** y suficientes para **revocar la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa**, como se explica a continuación.

4.1. Marco normativo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un sistema amplio para el desarrollo social. Las

bases constitucionales abarcan tanto derechos fundamentales de las personas como obligaciones del Estado en esta materia.

Es así, porque la propia Constitución Federal atribuye a los poderes federales, principalmente al Ejecutivo y Legislativo, diversas facultades en materia económica y de desarrollo social.

Esto es, establece una serie de **principios y objetivos** que determinan los fines que deben seguirse en materia de desarrollo social; por tanto, en su texto se fijan los **principios básicos de la política económica y más aun de la política social, así como aquéllos que deben observarse para el buen destino de los recursos públicos.**

El desarrollo social debe entenderse como el resultado del ejercicio de la Democracia, a partir de la definición que el artículo 3°, fracción II, inciso a), de la propia Carta Magna establece *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.*

El anotado significado debe entenderse en el contexto de otros preceptos constitucionales, principalmente por la interdependencia que guarda con aquéllos que disponen el óptimo ejercicio de los derechos humanos, en particular, que atiendan los derechos sociales, como son: salud, educación,

alimentación, vivienda, trabajo, seguridad social, los relativos a la no discriminación, medio ambiente sano, etc.

En este sentido, el desarrollo social apunta al mejoramiento integral de la población, entre otros aspectos, a través de la distribución de bienes sociales y de la realización de la obra pública que se requiere, los cuales tienen necesariamente un componente económico que permitan contar con un nivel de vida digno y cubrir necesidades básicas de los mexicanos.

Los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal contienen la parte económica de la Constitución, mejor conocida como *e/ constitucionalismo económico*, la cual representa referencia directa para el diseño constitucional del desarrollo social.

Al respecto, resulta relevante la porción normativa del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece:

[...]

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, **permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.** La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin

menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

[...]

Como puede verse, el artículo 25 constitucional no menciona expresamente “*el desarrollo social*”; empero, hace referencia al “*desarrollo nacional*”, cuya rectoría le corresponde al Estado, con un triple objeto: que sea integral y sustentable, que fortalezca a la soberanía y al **régimen democrático**, lo cual se logrará, a través del fortalecimiento económico, del empleo y **con una justa distribución del ingreso y la riqueza**.

En efecto, el citado precepto constitucional debe entenderse en el contexto de interdependencia e invisibilidad que tiene con otros preceptos de corte constitucional que prevén y reconocen derechos humanos, porque su propósito fundamental es garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y asegurar la dignidad humana de los mexicanos, ya sea de forma individual, en grupos o clases sociales que la propia Constitución dispone.

Para ello, entre otros entes², el Estado debe implementar un **diseño adecuado de políticas públicas**, por medio del cual establezca las coordenadas para lograr este objetivo constitucional.

Bajo esta lógica, el texto del artículo 26, apartado A, de la Constitución Federal establece la *planeación democrática del desarrollo*, como se presenta a continuación:

² Sector privado y social.

[...]

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la **democratización política**, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un **plan nacional de desarrollo** al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

[...]

La idea fundamental que se advierte de la porción normativa es que el Estado debe decidir democráticamente la forma en que debe planearse el desarrollo social. Cabe mencionar que el texto del artículo 26 Constitucional no detalla la forma concreta que podrá tomar esa participación democrática, sino que remite a la ley para que sea el legislador el que fije los procedimientos necesarios para hacer efectivo el mandato constitucional.

Empero, lo que revela tal disposición es que el Estado debe implementar un sistema de planeación democrático para el

desarrollo social que imprima solidez, dinamismo, permanencia, así como mecanismos para mejorar la equidad social y bienestar social.

Básicamente, tal precepto establece cuatro coordenadas que orientan el sistema nacional de planeación:

- a) *Obligatoria*: se refiere a la implementación de planes y programas.
- b) *Coordinada*: se realiza a través de los tres niveles de Gobierno; federal, estatal y municipal.
- c) *Inductiva*: son acciones del Estado para propiciar conductas de los particulares que apoyen los objetivos y las acciones que se derivan de la planeación nacional.
- d) *Concertada*: mediante pactos y acuerdos realizados por el Estado, particularmente el Ejecutivo Federal con los particulares respecto de ciertas acciones para la adecuada eficacia de los programas sociales.

Bajo este contexto, los programas y/o beneficios sociales tienen fundamento legal en la Ley General de Desarrollo Social, los cuales cuentan con las características siguientes:

1. Son prioritarios y de interés público.³
2. 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

³ Artículo 18.

asistenciales; infraestructura social básica y fomento al sector social de la economía.⁴

3. Garantizan el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵
4. 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.⁶

Cabe destacar que los municipios, los Gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal harán del conocimiento cada año sus programas operativos de desarrollo social, a través de los medios más accesibles a la población, en un plazo máximo de noventa días, a partir de la aprobación de sus presupuestos de egresos anuales respectivos.⁷

Lo expuesto hasta este momento revela la trascendencia e importancia en una sociedad democrática que tiene la implementación de programas y/o beneficios sociales, ya que se traducen en mecanismos institucionales de naturaleza prioritaria y de orden público que contribuyen al ejercicio de derechos que garanticen una calidad de vida en materia de salud, alimentación empleo, vivienda, bienestar y seguridad social, entre otros.

⁴ Artículo 14

⁵ Artículo 1º

⁶ Artículo 13

⁷ Artículo 16

Ahora bien, al tener claro el fin de los beneficios sociales y la obra pública, subyace la necesidad de implementar estándares para su protección, a fin de asegurar que logren sus objetivos, efectiva y eficazmente, ya que, como se puso de manifiesto, su instrumentación protege y garantiza el ejercicio de los derechos sociales que deben ser atendidos como *mandatos de optimización* y, por ende, ser cumplidos en la mejor forma posible.

De esta forma, el artículo 134, de la Constitución Mexicana estatuye al principio de imparcialidad como estándar para la protección de los programas sociales, la obra pública y, en general de toda la actividad pública de los Poderes, autoridades y servidores públicos, en el marco de una contienda electoral.

En efecto, entre otros grandes rubros, tal principio asegura que la ejecución de los bienes, servicios y recursos establecidos para los programas de asistencia social, se apeguen a su objetivo y reglas de operación, evitando en todo momento, su uso con fines electorales en el contexto de un proceso electoral.

Es así, ya que conforme a su naturaleza de principio rector de la actividad electoral, la imparcialidad establece un mandato de neutralidad a los servidores públicos en general que deben observar en todo momento, según se aprecia del párrafo 7° del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

[...]

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

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

[...]

Como se puede advertir, el precepto constitucional citado, incorpora la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: **la imparcialidad con que deben actuar los servidores públicos para garantizar, entre otros principios el de equidad en los procesos electorales.**

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

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

Es importante destacar que la propia Constitución Federal remite un mandato al legislador, a efecto de establecer un régimen de sanciones para el incumplimiento del principio de imparcialidad por parte de las autoridades de cualquier orden de gobierno, cuando su conducta afecte la equidad en la contienda entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales, así como cuando los servidores públicos utilicen programas y/o beneficios sociales, la realización de obra pública y de todos los recursos bajo su responsabilidad, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

4.2 Caso concreto

Como se puso de manifiesto, el dieciocho de febrero de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán aprobó las reglas de neutralidad que deberán ser atendidas por cualquier servidor público perteneciente al Gobierno Federal, Estatal y Municipal durante el actual proceso electoral local, mediante la emisión del Acuerdo C.G.-019/2015.

Con motivo de su emisión, el Partido Encuentro Social se inconformó ante el tribunal electoral local contra los alcances de tal acuerdo, en particular, de lo dispuesto en el punto tercero que establece lo siguiente:

"**TERCERO.**- Se exhorta al Gobernador del Estado, los Diputados, los Magistrados, los Presidentes Municipales, los Titulares de los

Órganos Autónomos, y los de la Administración Pública Estatal y Paraestatal, así como cualquier servidor público perteneciente al Gobierno Federal, Estatal y Municipal, para que durante el periodo de campaña electoral los tres días previos al de la jornada electoral y durante la misma, suspendan la entrega de apoyos, obras y beneficios, a menos de que la falta de dicha entrega cause un daño irreparable a la sociedad o ponga en riesgo la salud, seguridad o subsistencia de los ciudadanos."

La autoridad jurisdiccional local determinó revocar el citado punto de acuerdo, dejándolo sin efectos.

Contra tal decisión, el Partido Acción Nacional interpuso juicio de revisión constitucional ante la Sala Regional Xalapa, quien determinó revocar la resolución impugnada, y, en consecuencia, confirmar el punto de acuerdo tercero.

Las consideraciones que sustentaron la determinación que se controvierte, orbitan fundamentalmente sobre la base que el instituto electoral local cuenta con facultades para emitir reglas de neutralidad que deben ser atendidas por todas las autoridades en el marco del proceso electoral local; aunado a que se trataba de un llamamiento a cumplir con los principios rectores del procesos electoral, en particular el de imparcialidad y equidad y no de una orden o restricción que prohibiera *tajantemente* hacer o abstenerse de realizar alguna conducta específica de la función pública, en perjuicio de la ciudadanía.

Como se adelantó, en concepto de este órgano jurisdiccional los agravios expuestos por el Partido Encuentro Social son **fundados.**

En principio, cabe puntualizar, que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán tiene facultades para emitir el Acuerdo por el que se aprobaron las mencionadas reglas de neutralidad, atento a su función de organizar, desarrollar y vigilar el proceso electoral local.

En efecto, conforme a lo previsto en los artículos 16, apartado E, de la Constitución local; 4, 103, 104, 123, fracción VII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, corresponde a la autoridad administrativa organizar las elecciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y profesionalización y, en ejercicio de tal atribución debe establecer los mecanismos y acuerdos necesarios para que los comisión locales se lleven a cabo bajo los principios de legalidad, **equidad e imparcialidad**.

Bajo esa línea, tal autoridad administrativa estimó procedente emitir un mensaje de neutralidad dirigido a las autoridades de todos los niveles de gobierno, a efecto de mantener los valores básicos de la democracia, tales como la celebración de elecciones libres, pacíficas y periódicas, así como la protección del ejercicio del voto contra la inducción, presión, compra o coacción.

Empero, el **punto tercero** del citado acuerdo establece como **alcance potencial la suspensión de los programas y/o beneficios sociales, así como de la obra pública durante el periodo de campaña electoral, los tres días previos al de la jornada electoral y durante ella.**

Al respecto, este órgano jurisdiccional considera que si bien, el citado acuerdo fue emitido con el propósito garantizar los principios de equidad e igualdad en la contienda electoral local, lo cierto es que los comicios no lleven el efecto de suspender la entrega de obras públicas y de beneficios, como tampoco podría traducirse en la paralización de la actividad pública, porque ello se traduce en un menoscabo que podría ocasionar algún perjuicio a la sociedad.

Es así, porque como se ha expuesto, la obra pública y los beneficios y/o programas sociales son prioritarios para el desarrollo del país, puesto que contribuyen a que los mexicanos cuenten con un mejor nivel de vida, puesto que garantizan su calidad; entre otros rubros.

De esta forma, el instituto electoral local carece de facultades para fijar como efecto, la suspensión de toda obra pública y de beneficios y/o programas de esa índole.

Cabe destacar que este órgano jurisdiccional, mediante su ejercicio jurisdiccional ha dejado claro que los programas sociales, políticas públicas y obras de gobierno tienen como propósito fundamental alcanzar ciertos logros o resultados en el ámbito político, económico o social, para beneficiar a la ciudadanía y proteger y garantizar sus derechos constitucionalmente reconocidos, los cuales, bajo ningún concepto pueden ser utilizados con fines que se aparten del principio contenido en el artículo 134 constitucional, como es el relativo a la imparcialidad en el uso de los recursos públicos.

De ahí que, por regla general, la implementación y duración de estos programas atienden a su propia naturaleza y finalidad y no deben suspenderse o cancelarse por el hecho de estar en curso un proceso electoral, porque ello se traduciría en una afectación a los derechos de los destinatarios.

En efecto, el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General, contiene por un lado, el mandato de **aplicar los recursos públicos con imparcialidad** para no afectar la equidad en la contienda y, por otro, la obligación de realizar propaganda estrictamente institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de realizar propaganda oficial personalizada.

La disposición constitucional señalada, resaltó que no tiene por objeto impedir que los funcionarios públicos o las dependencias a su cargo dejen de llevar a cabo actos que por su propia naturaleza deben efectuar en los tres niveles de gobierno, y menos aún, prohibir que se entreguen bienes y servicios a los gobernados en la demarcación territorial que corresponda, ya que ello podría atentar contra el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población.

Además, debe tomarse en consideración que la función pública no puede paralizarse por ser primordial en el

desarrollo de un país, en razón de ser prioritaria en relación con los fines particulares de quienes integran los órganos de gobierno, de esta forma, no debe verse alterada la posibilidad de una mejor realización de las tareas que confía la Constitución y la ley a los servidores públicos a través de las diversas dependencias de gobierno, en beneficio de la sociedad.

Lo anterior, no significa que las autoridades de los tres niveles de Gobierno incumplan el principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 constitucional en el actual proceso electoral local, porque **tal mandato exige a los servidores públicos que en todo momento apliquen con imparcialidad los recursos públicos que tienen bajo su resguardo, previendo para en caso de incumplimiento, diversos mecanismos de sanción que el Estado podrá activar (penal, administrativa o electoral), para efectos de sancionar las posibles conductas infractoras de la ley electoral.**

De forma congruente con lo anterior, los artículos 232 y 380 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Yucatán, garantizan **la neutralidad por parte de los gobiernos para mantener los valores básicos de la democracia ya que refieren:**

Artículo 232. El Gobernador, los Diputados, los Magistrados, los Presidentes Municipales, los Titulares de los Organismos Autónomos y los de la Administración Pública Estatal y Paraestatal, deberán abstenerse de:

[...]

III. Condicionar obra o recursos de programas gubernamentales a cambio de la promesa del voto a favor o para apoyar la promoción de determinado partido político, coalición o candidato;

IV. Realizar, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, cualquier tipo de campaña publicitaria de programas de obra pública, de desarrollo social o cualquier otra propaganda gubernamental. Se exceptúa de dicha suspensión la comunicación de medidas urgentes de Estado o de acciones relacionadas con protección civil, programas de salud por emergencias, servicios y atención a la comunidad por causas graves, campañas de información de las autoridades electorales, servicios educativos, y asuntos de cobro y pagos diversos;

[...]

VI. Realizar cualquier acto o campaña que tenga como objetivo la promoción del voto.

Artículo 380. Constituyen infracciones de las autoridades y servidores públicos de los poderes de la Federación, del Estado, o de otras entidades federativas, órganos de gobierno municipal, órganos autónomos y cualquier otro ente público:

[...]

II. Difundir por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del período que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

III. Incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

IV. Difundir propaganda durante los procesos electorales, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal;

V. Utilizar programas sociales y sus recursos, del ámbito estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato;

VI. Realizar actos de promoción previos al proceso electoral, y

VII. Incumplir de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

Cuando se trate de autoridades y servidores públicos de los poderes de la federación o de otras entidades federativas solo será aplicable este artículo y demás relativos cuando alteren la equidad o puedan tener influencia en los procesos electorales locales.

Como se ve, la ley electoral vigente para Yucatán contiene disposiciones para mantener la protección del ejercicio del voto contra la inducción, presión, compra o coacción.

También establece como supuestos de infracción que corresponden a los servidores públicos, el incumplimiento al principio de imparcialidad que consagra el artículo 134 de la Carta Magna, cuando tal conducta afecta la equidad en la contienda entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales, mismo que no se acota a proscribir la utilización de recursos públicos.

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

En este contexto, es dable concluir que el contenido del punto tercero del acuerdo emitido por el instituto electoral local **afecta el estándar de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos de Yucatán, en específico los de corte social, por lo que debe quedar sin efectos jurídicos.**

Aunado a lo anterior, este Tribunal estima que si bien el acuerdo primigenio se inscribe en la definición de un exhorto elevado a las autoridades, poderes y servidores públicos de

los tres niveles de gobierno para que suspendan la entrega de obra pública, beneficios y programas sociales, también lo es, que su contenido es vinculante y, desde esa perspectiva se entiende que se aparta de la regularidad del orden jurídico.

En este sentido, la Sala Superior estima que el acuerdo emitido por el instituto electoral local establece una orientación vinculante acerca de cómo deben actuar los servidores públicos de los tres niveles de gobierno que impacta potencialmente en la suspensión de la obra pública, los beneficios y/o programas sociales en la temporalidad anunciada.

Es así, ya que la lectura integral del Acuerdo por el que se emitieron reglas de neutralidad, se advierte que el órgano electoral administrativo, en otros puntos de acuerdo estableció disposiciones de carácter coercitivo, dirigidos a diversos actores políticos para que se abstengan de realizar diversas acciones durante la etapa de campaña electoral, tres días antes de la jornada electoral y durante ésta; circunstancia que puede ser leída como vinculante en lo que también atañe a la obra pública, beneficios y/o programas sociales.

Incluso, en el propio acuerdo establece el catálogo de sanciones que establece la normativa electoral local en caso de incumplimiento de la reglas de neutralidad, sin que pueda soslayarse que las normas electorales que disponen el régimen sancionatorio son de carácter imperativo.

En efecto, otro escenario sería si la autoridad administrativa electoral local, en lugar de fijar en el punto de acuerdo a debate como alcance restrictivo la suspensión de beneficios y/o programas sociales en el proceso electoral que se desarrolla actualmente en el Estado de Yucatán, hubiere solicitado el apoyo y colaboración de las autoridades **de todos los órdenes de Gobierno** para garantizar que **la ejecución de los bienes, servicios y recursos de los programas sociales se apegaran a su objeto y reglas de operación, evitando en todo momento, su uso con fines electorales en el marco de un proceso electoral**, como lo hizo el Instituto Electoral Nacional, al emitir el Acuerdo INE/CG67/2015, y que esta Sala Superior confirmó.⁸

5. Efecto de la decisión

En mérito de lo expuesto, lo conducente es **revocar** la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa en el juicio de revisión constitucional electoral SX-JRC-73/2015 y **dejar sin efectos** el punto tercero del Acuerdo C.G.-019/2015, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, por el que aprobaron reglas de neutralidad que deberán ser atendidas por los servidores públicos de todos los ámbitos de gobierno en el actual proceso electoral local; ello, en el entendido de que los

⁸ El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, aprobó el Acuerdo INE/CG67/2015, mediante el cual solicitó el apoyo y colaboración en los términos apuntados a las autoridades federales y locales para conducir su actuación con imparcialidad en el actual proceso electoral federal y que fue este órgano jurisdiccional **confirmó** el treinta y uno de marzo del año en curso, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-87/2015.

Poderes, autoridades, servidores públicos de los tres niveles de gobierno están constreñidos, en todo tiempo y momento, a cumplir a cabalidad con el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente, en el uso imparcial de los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad.

Por lo expuesto y fundado; se,

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa en el juicio de revisión constitucional electoral SX-JRC-73/2015.

SEGUNDO. Queda **sin efectos** el **punto tercero** del Acuerdo C.G.-019/2015, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán.

NOTIFÍQUESE como corresponda en términos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese este 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. Ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO