



JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: TECDMX-JEL-013/2025

PARTE ACTORA: CLARA MARINA BRUGADA MOLINA, JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE:
ARMANDO AMBRIZ HERNÁNDEZ

SECRETARIOS: HUGO CÉSAR ROMERO REYES, HÉCTOR C. TEJEDA GONZÁLEZ Y JOSÉ INÉS ÁVILA SÁNCHEZ

Ciudad de México, siete de abril de dos mil veinticinco.

El Tribunal Electoral de la Ciudad de México, en sesión pública, **inaplica al caso concreto** diversas disposiciones normativas y **revoca**, en los términos de esta sentencia, el acuerdo **IECM/ACU-CG-036/2025** emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, mediante el cual se aprobaron los “Lineamientos para garantizar la equidad en la contienda y el cumplimiento de las reglas de propaganda para la elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Ciudad de México”, con base en lo siguiente.

ÍNDICE

GLOSARIO2
ANTECEDENTES3

RAZONES Y FUNDAMENTOS4

PRIMERO. Competencia.....4

SEGUNDO. Causas de improcedencia5

TERCERO. Procedencia.....13

CUARTO. Materia de impugnación.14

 4.1. Pretensión y causa de pedir.15

 4.2. Agravios.15

 4.3 Metodología de estudio.....19

QUINTO. Estudio de la controversia.20

 5.1. Facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Electoral para la
emisión de los Lineamientos.....20

 5.2 Inconstitucionalidad de las prohibiciones de difusión del proceso electoral. ...27

 5.3 Prohibición de entrega de programas sociales y organización foros.....54

 5.4. Existencia de una antinomia en perjuicio de los principios de seguridad
jurídica, certeza y los inherentes al Derecho a la buena administración pública..68

 5.5 Vulneración al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.....79

SEXTO. Efectos.....87

RESUELVE.....88

GLOSARIO

Autoridad responsable o IECM:	Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México
Código local:	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México
Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local:	Constitución Política de la Ciudad de México
Gaceta Oficial:	Gaceta Oficial de la Ciudad de México
IECM o Instituto Electoral:	Instituto Electoral de la Ciudad de México
Ley procesal Electoral:	Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México
Lineamientos:	Lineamientos para garantizar la equidad en la contienda y el cumplimiento de las reglas de propaganda para la elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Ciudad de México
Parte actora, promovente o Jefatura de Gobierno:	Clara Marina Brugada Molina, en su calidad de Jefa de Gobierno de la Ciudad De México a través de su representación
Proceso Electoral:	Proceso Electoral Local Extraordinario 2024-2025, para la elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Ciudad de México
Sala Superior o TEPJF:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN o Suprema Corte:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal Electoral u órgano jurisdiccional:	Tribunal Electoral de la Ciudad de México

ANTECEDENTES

De la narración efectuada por la parte actora en su demanda, de los hechos notorios¹, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

I. Contexto de la controversia.

1. Decreto de reforma de la Constitución Federal. El quince de septiembre de dos mil veinticuatro, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron diversos artículos de la Constitución Federal en materia de elección de personas juzgadoras.

2. Reforma a la Constitución Local. El veintitrés de diciembre de dos mil veinticuatro, se publicó en la Gaceta Oficial de esta Ciudad el Decreto por el que se reformaron diversos artículos de la Constitución Local, en materia de reforma al Poder Judicial.

3. Declaratoria de inicio. El veintiséis de diciembre siguiente, el Consejo General del Instituto Electoral emitió la declaratoria de inicio del Proceso Electoral Local Extraordinario 2024-2025, para la elección de personas juzgadoras.

4. Acuerdo impugnado. El dieciocho de marzo de dos mil veinticinco², la autoridad responsable emitió el acuerdo

¹ Invocados conforme al artículo 52 de la Ley Procesal Electoral.

² En lo sucesivo las fechas se entenderán al año dos mil veinticinco, salvo precisión diversa.

IECM/ACU-CG-036/2025 a través del cual aprobó los Lineamientos, dentro del marco de organización y desarrollo del mencionado proceso electoral extraordinario.

II. Juicio Electoral.

5. Demanda. Inconforme con lo anterior, el treinta de marzo, la Parte promovente presentó demanda ante la autoridad responsable, con el fin de controvertir el referido acuerdo.

6. Integración y turno. Mediante acuerdo dictado el cinco de abril del año en curso, el Magistrado Presidente de este Tribunal Electoral ordenó integrar el expediente **TECDMX-JEL-013/2025** y turnarlo a la ponencia a su cargo para sustanciarlo y, en su oportunidad, elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

7. Sustanciación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente en la ponencia, admitió la demanda, y al no existir diligencias pendientes por desahogar, determinó el cierre de instrucción correspondiente.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Competencia

Este Tribunal Electoral es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que, en su carácter de máximo órgano jurisdiccional electoral en esta entidad federativa, tiene a su cargo, entre otras cuestiones,

garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades de la materia se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad; de ahí que le corresponda resolver en forma definitiva e inatacable, entre otros asuntos, las impugnaciones promovidas contra un acto, resolución u omisión de las autoridades en la materia, incluyendo los suscitados en el marco del actual Proceso Electoral³.

Esto acontece en la especie, en el entendido que el presente asunto tiene origen en la demanda presentada por la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, para inconformarse de diversas disposiciones contenidas en los Lineamientos aprobados por el IECM a través del acuerdo IECM/ACU-CG-036/2025; es decir, contra un acto emanado de la autoridad administrativa electoral local, que a su decir vulneran diversos principios, así como impiden el debido funcionamiento del gobierno de esta entidad.

SEGUNDO. Causas de improcedencia

Previo al estudio de los requisitos de procedencia del medio de impugnación, este órgano jurisdiccional debe realizar el examen de las causales de improcedencia hechas valer por la Autoridad responsable, al estar relacionadas con aspectos necesarios para la válida instauración del proceso y cuyo

³ Ello en términos de lo establecido por los artículos 1, 17 y 122 Apartado A, fracciones VII y IX, en relación con el 116 fracción IV, incisos b) y c), y 133, de la Constitución federal; 35, apartado C, 38 y 46, apartado A, inciso g), de la Constitución local; 1, 2, 165, 171, 179, fracción IV y 182, fracción II, del Código local; 1 párrafo primero, 28, fracciones I y II, 30, 31, 37, fracción II, 43, fracciones I y II, 46, fracción II, 85, 88, 91, 102, y 103 fracción I, de la Ley procesal Electoral.

análisis es oficioso y preferente, por tratarse de una cuestión de orden público⁴.

Al rendir el informe circunstanciado, indicó que el medio de impugnación debía desecharse, pues en su consideración se actualizan diversas causales de improcedencia.

a) El medio de impugnación se presentó fuera de los plazos señalados en esta Ley.

En consideración del Autoridad responsable, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo **49, fracción IV de la Ley Procesal Electoral**, que establece que un medio de impugnación será improcedente cuando se presente **fuera del plazo** estableció.

Lo anterior porque, en la narrativa de hechos de la demanda, se advierte que la parte Actora, tuvo conocimiento del acto impugnado el **veintisiete de marzo**, fecha en la que este se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Pero, refiere como un hecho público y notorio que, el veinticuatro de marzo de este año, el Subdirector de Atención a Trámites Inmobiliarios de la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos de la Consejería Jurídica y de Asuntos Legales de la Ciudad de México, promovió la demanda que dio

⁴ Lo anterior, en términos de lo establecido en el artículo 1, del Código Electoral y en el criterio de este órgano jurisdiccional contenido en la jurisprudencia **TEDF1EL J001/1999** de rubro: **"IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. SU ESTUDIO ES PREFERENTE Y DE OFICIO EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS POR EL CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL"**. Consultable a través del enlace: <https://www.tecdmx.org.mx/wp-content/uploads/2021/06/libro-jurisprudencias-20218dejunio.pdf>.

origen al referido juicio TECDMX-JLDC-038/2025; lo cual evidencia que la Consejería Jurídica tuvo conocimiento del Acuerdo impugnado previamente a la publicación en la Gaceta Oficial.

En adición a ello, señala que de conformidad con lo establecido en el artículo 47, párrafo tercero del Código Electoral, los acuerdos y resoluciones del Consejo General del Instituto Electoral se publicarán en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México cuando así esté previsto en el propio código, sin embargo, al no estar previstos aquellos relacionados con el proceso comicial extraordinario para la elección de personas juzgadoras del Poder Judicial de la Ciudad de México, surten efectos a partir de la publicación en los estrados físicos y electrónicos del Instituto Electoral.

En ese sentido, considerando que el acuerdo impugnado se emitió el dieciocho de marzo, el plazo de cuatro días establecido en el artículo 42 de dicha ley, –computados en días y horas hábiles por guardar relación con el Proceso Electoral Local 2023-2024–, transcurrió del **diecinueve al veintitrés de marzo**, por tanto, si su presentación de la demanda se realizó hasta el **treinta** siguiente, resulta extemporánea,

Ahora bien, este Tribunal Electoral, determina que **no se actualiza** la causal invocada, al considerar que la demanda se presentó dentro del plazo legal establecido.

Pues si bien, el acuerdo impugnado fue emitido por el Consejo General del IECM el dieciocho de marzo, lo cierto es que en el punto de acuerdo CUARTO se ordenó lo siguiente:

*“**CUARTO.** Remítase el presente Acuerdo y su Anexo a la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, para su publicación.”*

Por lo tanto, si la publicación se materializó el veintisiete de marzo⁵ a través de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, resulta válido que el plazo para impugnar debe computarse a partir de dicha fecha de divulgación, porque así se dispuso en el punto de Acuerdo referido⁶.

b) Falta de interés jurídico.

Por otra parte, la responsable señala que, en su concepto se actualiza causal de improcedencia prevista en la fracción **I del artículo 49 de la Ley Procesal Electoral**, consistente en que el medio de impugnación es improcedente porque el **acto impugnado no afecte el interés jurídico de la parte actora**.

En su concepto, en tanto que el Acuerdo cuestionado se emitió en el marco de la organización del Proceso Electoral Local Extraordinario del Poder Judicial en la Ciudad de México 2024-2025, quienes únicamente tendrían el interés jurídico para impugnar su contenido serían aquellas personas que

⁵www.transparencia.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/67e/57f/e3d/67e57fe3dbd31516387709.pdf

⁶ Refuerza lo anterior, lo razonado por la Sala Superior en la jurisprudencia 8/2001 de rubro: **“CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO.”** Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 11 y 12. así como, las razones esenciales contenidas en la sentencia del juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1235/2025 y acumulados

participan de alguna manera en dicho proceso electivo o, en su caso, quienes acrediten una afectación a su esfera de derechos con la emisión de la normativa que emita el Consejo General.

En ese sentido, en dicho Acuerdo sólo se sistematizaron algunos criterios que quedaron materializados en los Lineamientos de equidad en la contienda, sin que ello implique alguna carga adicional a las autoridades e instituciones que forman parte del Gobierno de esta Ciudad más que, limitarse a publicar y difundir información institucional, lo que por sí mismo, no se traduce en ninguna afectación o limitación a la esfera de sus atribuciones y facultades.

Para este órgano jurisdiccional, **es infundada** la causal de improcedencia aludida, por lo siguiente:

El juicio electoral podrá ser promovido por alguna o algún titular de derechos con interés jurídico o, en su caso, promovido en ejercicio de acciones tuitivas de intereses difusos.⁷

A través de criterios jurisprudenciales del TEPJF, se han establecido supuestos en los cuales se pueden ejercer acciones en beneficio de intereses difusos o colectivos, que acuden en beneficio del interés general.⁸

⁷ De conformidad con el artículo 103, fracción I, de la Ley Procesal Electoral.

⁸ Sirve de criterio orientador lo establecido en la **jurisprudencia 10/2005** de rubro: **“ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR”**

En el señalado criterio jurisprudencial, se determinó que se deben cumplir ciertos elementos necesarios para que se pueda alegar la defensa de estos derechos mediante el ejercicio de acciones tuitivas con la finalidad de controvertir actos que pudieran trasgredir intereses comunes.

Los cuales se actualizan en el presente asuntos, conforme a lo siguiente:

1. Existen normas y principios en materia de programas sociales y de equidad en la contienda, cuya protección es de interés común a quienes integran el poder ejecutivo local.
2. El acuerdo impugnado es susceptible transgredir de tales disposiciones y principios jurídicos, con perjuicio para todas las personas parte de dicho ente gubernamental.
3. Las leyes no confieren acciones personales o populares, para enfrentar los actos conculcatorios, de forma que se pueda conseguir la restitución de las cosas al estado anterior.
4. Es posible desprender de la norma bases para el ejercicio de acciones tuitivas en protección del interés general, al tiempo que no existe alguna una institución que se le oponga en este caso.

5. Diversas instituciones gubernamentales incluyen entre sus atribuciones, funciones y objeto jurídico la ejecución de programas sociales, cuya protección corresponde al interés comunitario del presente juicio.

Por ello, se considera que, la parte actora cuenta con interés jurídico para promover el presente medio de impugnación, dado que los Lineamientos que se cuestionan repercuten de manera directa en el quehacer y desarrollo de la función pública, pues contrario a lo sostenido por la responsable, éstos se dirigen a las personas que desempeñan una función pública y no sólo sistematizan principios para preservar la neutralidad e imparcialidad en la contienda, sino que se enmarca en una serie de acciones de hacer o no hacer en el ejercicio de su función.

De tal surte que, de existir una medida arbitraria, eminentemente impactará en su esfera de derechos, de ahí lo infundado de la causal invocada.

c) La parte promovente carezca de legitimación para presentar el medio de impugnación.

Finalmente, la autoridad responsable señala que también se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción **V, del artículo 49 de la Ley Procesal Electoral**, pues en su consideración la parte actora **carece de legitimación** para promover el presente medio de impugnación.

A consideración de este órgano jurisdiccional, es infundada la improcedencia señala, esto, porque la demanda fue presentada por José Juan Torres Tlahuizo, en su calidad de Director General de Servicios legales de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, en representación de la Jefa de Gobierno.

Cabe destacar que la Ley Procesal Electoral establece en su artículo 103, fracción I, que el juicio electoral podrá ser promovido por alguna o algún titular de derechos con interés jurídico o, en su caso, promovido en ejercicio de acciones tuitivas de intereses difusos, para impugnar, entre otros, las resoluciones del Consejo General del IECM.

Por lo que, en el presente caso, este Tribunal Electoral considera que, contrario a lo que aduce la autoridad responsable, la parte actora sí está legitimada para promover el presente medio de impugnación.

Lo anterior, al actualizarse la legitimación procesal activa, consiste en la aptitud o circunstancia especial que la ley otorga a una persona para ser parte, en calidad de demandante, en un juicio o proceso determinado.

Aunado a que, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, realiza manifestaciones mediante las cuales, pretende la defensa de diversos principios rectores de la materia electoral, que a su vez trastocan el ejercicio de sus funciones, por lo que se le considera como persona obligada por el acuerdo impugnado, sin pasar por alto que, de sus argumentos, se

advierte la posible vulneración a derechos sociales en favor de la población de la Ciudad de México en virtud de posibles afectaciones a las actividades institucionales del poder ejecutivo encabezado por ella y, de las reglas y principios que rigen la materia electoral⁹.

En ese sentido, al no actualizarse las causales invocadas por la autoridad responsable, lo procedente es analizar los demás requisitos de procedencia del medio de impugnación que nos ocupa.

TERCERO. Procedencia.

El medio de impugnación reúne los requisitos de procedibilidad, como se explica a continuación:

3.1 Forma. La demanda fue presentada por escrito, en la misma se precisó el nombre de quien promueve, se señaló domicilio en esta ciudad para recibir notificaciones, se identificó el acto reclamado, los hechos en que se basa la impugnación, y los agravios que genera el acuerdo impugnado, así como la firma autógrafa de la representante de la parte actora.¹⁰

3.2 Oportunidad. En el apartado precedente, se justificó la satisfacción del presente requisito.

⁹ En similares términos razonó la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-4/2023 Y ACUMULADO.

¹⁰ Con lo que se cumple con los requisitos establecidos en el artículo 47 de la Ley Procesal Electoral.

3.3 Legitimación. En el apartado precedente, se justificó la satisfacción del presente requisito

3.4 Interés. En el apartado precedente, se justificó la satisfacción del presente requisito.

3.5 Definitividad. Este requisito se tiene cumplido dado que no existe un medio de impugnación diverso que la parte actora deba agotar previo a acudir a la presente instancia.

3.6 Reparabilidad. El acto controvertido no se ha consumado de modo irreparable, pues es aún susceptible de ser modificado, revocado o anulado, a través del fallo que emita este Tribunal Electoral, ello, de resultar fundadas las alegaciones sostenidas por la parte actora.

Finalmente, este órgano jurisdiccional determina que, al encontrarse satisfechos los requisitos de procedencia, lo conducente es realizar el estudio de fondo del presente asunto.

CUARTO. Materia de impugnación.

Este Tribunal Electoral analizará de manera íntegra el escrito de demanda¹¹, a efecto de identificar los agravios, con independencia de su ubicación, toda vez que no es requisito que estén contenidos en un capítulo especial.

¹¹ En ejercicio de la atribución dada por los artículos 89 y 90, de la Ley Procesal Electoral.

De ser el caso, se suplirá la deficiencia en la expresión de la inconformidad para desprender el perjuicio que señala la parte actora y salvaguardar su garantía de acceso a la justicia¹².

Lo anterior no implica una suplencia total, ante la ausencia de hechos de los que se desprendan agravios, ya que de conformidad con el artículo 47, de la Ley Procesal Electoral, corresponde a la parte actora la carga de indicar, al menos, la lesión que ocasiona el acto o resolución impugnados, así como los motivos que originaron ese perjuicio.

De esta manera, este órgano jurisdiccional no está obligado a estudiar oficiosamente agravios que no fueron invocados, puesto que ello no constituiría una suplencia de la queja, sino una subrogación total en el papel de las personas que promueven.

4.1. Pretensión y causa de pedir

La pretensión de la Parte actora es que se revoquen las porciones normativas del Lineamiento impugnado que tilda contrarias a Derecho, pues en su estima las disposiciones señaladas vulneran el principio de legalidad, seguridad jurídica y Derecho a la Buena Administración Pública

4.2. Agravios.

¹² Al respecto, es aplicable en lo conducente la **Jurisprudencia J.015/2002** de este Tribunal Electoral, de rubro: **"SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA ARGUMENTACIÓN DE LOS AGRAVIOS. PROCEDE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CUYA RESOLUCIÓN CORRESPONDA AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL"**.

Del análisis del escrito de demanda se advierte que la Parte actora aduce como agravios lo siguiente:

4.2.1 Vulneración al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

El **artículo 12, de los Lineamientos** vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues los enunciados normativos no resultan lo suficientemente claros para que las personas destinatarias de su cumplimiento logren saber cuál es la conducta prohibida y si la realización de cualquiera de sus hipótesis dará o no lugar a una sanción administrativa.

El enunciado “podrá considerarse como una posible violación a los presentes lineamientos” incluido en el precepto, resulta a tal grado ambiguo o impreciso, puesto que no establece con claridad si la realización de las conductas descritas en sus cuatro incisos dará o no lugar a una violación a los Lineamientos, y por ende, a la actualización de una falta electoral, o si tan solo es una posibilidad que, en todo caso, será decidida posteriormente de realizada la conducta por la autoridad encargada de su aplicación.

Respecto del inciso d) la redacción de la hipótesis normativa en análisis resulta irracionalmente vaga e imprecisa, puesto que resulta sobre inclusiva, al vedar de forma absoluta a los servidores públicos en actos relacionados con el ejercicio de sus atribuciones, realizar manifestaciones públicas que las vincule al proceso electoral, incluidas aquellas que estén relacionadas con el estricto cumplimiento de sus funciones, tal

como aquellas que realice el personal adscrito a las Secretaría de Seguridad Ciudadana para garantizar el orden público durante el proceso electoral extraordinario en curso, o incluso, el llamado que realicen servidores públicos para que, en eventos proselitistas, existan condiciones que aseguren el orden y la seguridad de los participantes.

4.2.2 Facultad reglamentaria del Consejo General para la emisión de los Lineamientos y prohibición de entrega de programas sociales y organización foros.

Del acuerdo por el que se aprueban los Lineamientos no se advierte que el IECM tenga la facultad para emitirlos. Ello, pues **únicamente fundamenta su actuar** a partir de lo establecido en el artículo **Tercero Transitorio**, por el que se reforma la Constitución Local, el Código Electoral y la Ley Procesal Electoral.

Por otro lado, en cuanto al contenido de los Lineamientos, concretamente, de las fracciones XIV y XVII del artículo 13, la Parte actora señala que no hay alguna disposición constitucional, ni legal que limite el actuar de las personas servidoras públicas en el caso de aquellas encargadas de operar y ejecutar la entrega de programas sociales, así como de la organización de foros de discusión sobre ese aspecto; es decir, el IECM se extralimita en esa prohibición, pues si bien existe aquella relacionada con la difusión de propaganda gubernamental, no lo es así para que suspensa la entrega de los mismos durante el desarrollo de los procesos electorales.

4.2.3 Existencia de una antinomia en perjuicio de los principios de seguridad jurídica, certeza y los inherentes al Derecho a la buena administración pública.

El **artículo 13, de los Lineamientos** contiene una prohibición dirigida a las personas servidoras públicas y operadoras de programas sociales y acciones institucionales que ostenten la calidad de candidatas dentro del proceso electoral extraordinario, de tener una participación activa en los eventos en los que se entreguen beneficios derivados de la implementación y ejecución de programas sociales y/o acciones de gobierno, lo que se encuentra en contradicción con lo dispuesto en el artículo 11, inciso e) de los mismos Lineamientos.

4.2.4 Inconstitucionalidad de las prohibiciones de difusión del proceso electoral.

El **artículo 17, fracción I, de los Lineamientos**, establece como prohibición hacer referencia al proceso electoral en general durante las campañas y el período de veda electoral, en lo que respecta a la difusión de información en portales de internet y redes sociales de información pública de carácter institucional, relacionada con los servicios que presta el Gobierno en el ejercicio de sus funciones, así como con temas de interés general.

Lo anterior, desde su óptica, constituye una prohibición que no encuentra sustento en el Código Electoral, por lo que no podría constituir, vía reglamentaria y de manera directa, una

restricción o limitación a un derecho humano como es, en este caso, el de acceso a la información, por lo cual se vulnera los principios de reserva de ley y de participación política de la ciudadanía, por lo que debe declararse inconstitucional.

4.3 Metodología de estudio.

Los motivos de disenso serán analizados de acuerdo a la temática y en el siguiente orden:

1. Facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Electoral para la emisión de los Lineamientos;
2. Inconstitucionalidad de las prohibiciones de difusión del proceso electoral;
3. Prohibición de entrega de programas sociales y organización foros;
4. Existencia de una antinomia en perjuicio de los principios de seguridad jurídica, certeza y los inherentes al Derecho a la buena administración pública; y
5. Vulneración al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Lo anterior no causa afectación alguna, en virtud de que ha sido criterio reiterado por la Sala Superior, que no causa lesión

jurídica la forma en la que se analizan los agravios, siempre que todos sean estudiados¹³.

QUINTO. Estudio de la controversia.

5.1. Facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Electoral para la emisión de los Lineamientos.

5.1.1 Decisión.

A juico de este Tribunal Electoral, es **infundado** el agravio relativo a que la Autoridad responsable faltó a su deber de fundar y motivar de manera exhaustiva la facultad reglamentaria con la que cuenta para emitir los Lineamientos materia de controversia, como se explica a continuación.

5.1.2. Marco Normativo.

- **Obligación de fundar y motivar**

De acuerdo con el principio de legalidad, todos los actos y resoluciones electorales se deben sujetar invariablemente a lo previsto en la Constitución Federal y a las disposiciones legales aplicables.

¹³ Lo que encuentra sustento en la Jurisprudencia **04/2000**, emitida por dicho órgano jurisdiccional, de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**, la cual, en esencia, establece que los conceptos de agravios se pueden analizar de manera conjunta o separada, en el mismo orden o en un distinto al señalado en el escrito de demanda, ya que lo verdaderamente importante es que se estudien todos con independencia del lugar donde se ubiquen. Consultable en “Compilación 1997-2018. Jurisprudencia y tesis en materia electoral”, pág. 128.

El artículo 16 párrafo primero de la Constitución General establece la obligación de todas las autoridades de **fundamentar y motivar** sus actos. Fundamentar significa expresar el dispositivo legal aplicable al asunto, mientras que motivar es expresar las razones por las que el caso se adecua a esa norma jurídica.

La obligación de fundar un acto o determinación se traduce en el deber, por parte de la autoridad emisora, de expresar con claridad y precisión los preceptos legales aplicables al caso concreto; es decir, citar las disposiciones normativas que rigen la medida adoptada.

La motivación es la exposición de las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar a la emisión del acto reclamado, indicándose las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que sirvan de sustento para la emisión de dicho acto, con lo cual se tiende a demostrar racionalmente que determinada situación de hecho produce la actualización de los supuestos contenidos en los preceptos invocados en ese acto de autoridad.

Ahora bien, la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de fundamentación y motivación en los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: a) la derivada de su falta; y, b) la correspondiente a su inexactitud.

En efecto, **la falta de fundamentación y motivación es una violación formal**, diversa a la indebida o incorrecta

fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los efectos que generan la existencia de una u otra.

Así, se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se **omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto** y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica.

En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en las hipótesis normativas.

Por otra parte, una incorrecta motivación se da en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en discordancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso.

- **Facultad reglamentaria del Instituto Electoral**

De conformidad con el artículo 50 de la Constitución Local, la **organización, desarrollo y vigilancia** de los procesos electorales para las elecciones de Jefatura de Gobierno, diputaciones al Congreso y alcaldías de la Ciudad de México, **personas Magistradas y Juzgadoras integrantes del Poder Judicial de la Ciudad de México**, así como de los procesos

de participación ciudadana, serán funciones que se realizan a través del Instituto Electoral.

Asimismo, dicha institución tendrá a su cargo el diseño e implementación de las **estrategias, programas, materiales y demás acciones** orientadas al fomento de la educación cívica y la construcción de ciudadanía.

En el párrafo 4 de dicho numeral, se establece que el Instituto Electoral ejercerá las atribuciones que le confieren la Constitución Federal, la citada Constitución Local, así como las leyes locales de la materia.

El artículo 31 del Código Electoral Local, señala que el Instituto Electoral es un órgano de carácter permanente y profesional en su desempeño, goza de autonomía presupuestal en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Constitución Local y el referido Código Electoral Local.

En el artículo 36 del citado ordenamiento, se establece que el referido Instituto Electoral es el encargado de llevar a cabo la realización, organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales en esta Ciudad.

En dicho numeral se establece que, en adición a sus fines, tendrá a cargo la atribución de aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que sean necesarias para el desarrollo de sus funciones.

Asimismo, tendrá la atribución adicional para aplicar dentro del ámbito de su competencia, las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto Nacional Electoral.

Ahora bien, el artículo 50 fracción II inciso d) del Código Electoral Local, señala que el Consejo General del Instituto Electoral aprobará la normatividad y procedimientos referentes a la organización y desarrollo de los procesos electorales y mecanismos de participación ciudadana; así como para la elección de los dirigentes de los partidos políticos locales, cuando éstos lo soliciten y con cargo a sus prerrogativas.

En ese mismo orden, las fracciones II y XI del artículo 473 del citado Código, se advierten las facultades del mencionado órgano de aprobar los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización, desarrollo y cómputo de la elección, en términos de la normativa federal y local, así como dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones establecidas en este artículo y las demás que establezcan las leyes.

5.1.3. Caso concreto.

La Parte actora señala que el acuerdo a través del cual el Consejo General de Instituto Electoral aprobó los Lineamientos carece de exhaustividad en cuanto a la **fundamentación y motivación** que utilizó para emitirlos, pues de la normativa que se cita en ese instrumento normativo no

se advierte con claridad que la responsable tenga las facultades específicas para expedir algún tipo de reglamentación en el desarrollo del proceso electoral para elegir a las personas juzgadoras que integran el Poder Judicial de la Ciudad de México.

Únicamente funda su actuar a partir de lo establecido en el artículo TERCERO TRANSITORIO del Decreto por el que se reforma la Constitución Local, el Código Electoral y la Ley Procesal, sin que se mencione, como lo debió ser, las fracciones II y XI del artículo 473 del Código Electoral –dispositivo que contiene esa facultad reglamentaria–.

Ahora bien, del análisis al acuerdo en cuestión se advierte que la autoridad sí cumplió con la obligación establecida en el artículo 16, de la Constitución Federal ya que citó los preceptos aplicables y, además, precisó cuáles eran las facultades y obligaciones que de ellos derivó para emitir el acto impugnado.

Ello, es así porque además de citar el artículo TERCERO TRANSITORIO que señala la parte actora, la responsable **señaló y explicó** que de conformidad con los artículos 99, numeral 1 de la Ley General; 50, numeral 2 de la Constitución Local, en relación con el artículo TERCERO Transitorio de Decreto de reforma señalado en el antecedente II del presente Acuerdo; así como 41, párrafos primero y segundo y 46, párrafo quinto del Código, el Consejo General del Instituto Electoral es el órgano superior de dirección en el contexto del desarrollo proceso de elección de integrantes del Poder Judicial.

Además de ello, de acuerdo con lo que se señala en el artículo 50, fracciones I, y II, inciso b) del Código, el Consejo General **tiene la facultad** de implementar las acciones conducentes para pueda ejercer las atribuciones conferidas en la Constitución Federal, la Constitución Local, las Leyes Generales y el Código; así como la de aprobar las normas que sean necesarias para hacer operativas las disposiciones del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral y demás que emanen de las leyes locales en la materia.

Es decir, en el acuerdo expresa de manera puntal esa facultad reglamentaria con la que cuenta la autoridad responsable para emitir y aprobar los Lineamientos para el presente proceso electoral, sin que la falta de cita del precepto jurídico que señala la parte actora (artículo 473, fracciones II y XI del Código Electoral) resulte o depare en una afectación de carácter sustancial, de modo que, la falta de esa formalidad en la garantía fundamentación vicie la legalidad de la actuación de la responsable.

Sobre el particular conviene tener presente que, la Sala Superior ha establecido que la garantía de fundamentación y motivación de un acto de autoridad se ve cumplida de diferente manera, según se trate de la autoridad de la que emane el acto y de la naturaleza de éste, pues mientras más concreto e individualizado sea el acto se requerirá de particulares elementos para que sea admisible tener por cumplida dicha garantía.

En ese sentido, cuando el acto tiene una naturaleza de carácter abstracto, general e impersonal, el respeto a dicha garantía se cumple con la observancia de elementos diferentes a los que deben tenerse en cuenta cuando se emite un acto de naturaleza distinta.

Así, la fundamentación y la motivación de los acuerdos expedidos por el Instituto Electoral, en ejercicio de su facultad reglamentaria, como en el caso, es entendible que no se exprese en términos similares que las de otros actos de autoridad.

De ahí que, para que unos lineamientos -como son los que nos ocupan en el presente caso- se emitan conforme a una facultad reglamentaria, como la que ahora se analiza, se considere por satisfecha la garantía de fundamentación, basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley¹⁴.

De esta forma, en el caso, se estima suficientemente fundado el acto impugnado, ya que la autoridad responsable puntualizó los artículos legales que regulan su facultad reglamentaria respecto para la emisión y aprobación de los Lineamientos, de ahí que se considere infando el agravio de la parte actora.

5.2 Inconstitucionalidad de las prohibiciones de difusión del proceso electoral.

¹⁴ Ello de conformidad con la **Jurisprudencia 1/2000** de rubro **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA.**

5.2.1 Decisión.

Este Tribunal Electoral considera que resulta sustancialmente **fundado** el agravio hecho valer por la Parte Actora, relativo a que la Autoridad responsable excedió el ejercicio de su facultad reglamentaria, al establecer, en los lineamientos impugnados, la prohibición a las personas servidoras públicas de hacer referencia al proceso electoral en general durante las campañas y el período de veda electoral.

5.2.2 Marco Normativo.

- **Principios constitucionales en materia electoral.**

El artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Federal, 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, exceptuando 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 116, fracción IV, inciso b) de la propia Ley Suprema reitera que, en el ejercicio de la función electoral, a cargo de

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

Por otra parte, el artículo 50, de la Constitución Local, establece la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Jefatura de Gobierno, diputaciones al Congreso y alcaldías de la Ciudad de México, personas Magistradas y Juzgadoras integrantes del Poder Judicial de la Ciudad de México, así como de los procesos de participación ciudadana en la Ciudad, mediante los cuales se ejerce la ciudadanía, son funciones que se realizan a través del Instituto Electoral.

En el mismo sentido, el artículo 1, párrafo segundo, del Código Electoral, establece que su objeto es garantizar que se realicen elecciones libres, periódicas y auténticas mediante sufragio efectivo, universal, libre, directo, secreto; obligatorio, personal e intransferible.

De esta forma, se advierte que los citados principios se encuentran reconocidos tanto a nivel federal como en la Ciudad de México, como ejes rectores de la función estatal de organizar las elecciones y del proceso electoral.

- **Propaganda Gubernamental.**

El artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal define a la propaganda gubernamental como aquella que, bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como

tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno.

Asimismo, establece que dicha propaganda deberá tener, como rasgos distintivos, carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Ello, con la precisión de que, en ningún caso, esta propaganda podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública.

Aunado a lo anterior, la Ley General de Comunicación Social define, en su artículo 4, fracción I, a las campañas de comunicación social, como aquéllas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público.

Por su parte, el artículo 5, del Código Electoral dispone que la difusión que por los diversos medios realicen las personas servidoras públicas de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de los órganos político-administrativos, de los organismos descentralizados y de los órganos autónomos de la Ciudad de México, bajo cualquier modalidad de comunicación social, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

Por su parte, la Sala Superior ha sostenido que, propaganda gubernamental, es la que difunden los poderes federales, estatales y municipales, el conjunto de actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo las personas servidoras o entidades públicas que tengan como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación.¹⁵

Al establecer ese primer concepto, se precisó que no se hacía con la finalidad de crear un catálogo taxativo de supuestos o conductas que pudieran catalogarse como propaganda gubernamental, sino para proporcionar elementos mínimos subjetivos y objetivos que permitieran perfilar con certeza si una determinada conducta podría englobarse en ella.

Posteriormente, enfatizó el elemento de la finalidad o intención de la propaganda gubernamental, al establecer que se trataba de una comunicación tendente a publicitar o difundir acciones de gobierno para buscar la adhesión o aceptación de la población; a diferencia de aquella otra comunicación que pretende exclusivamente informar respecto de una situación concreta, para prevenir a la ciudadanía de algún riesgo o comunicar alguna cuestión, sin aludir a logros o buscar la adhesión o el consenso de la ciudadanía.¹⁶

5.2.3 Caso concreto.

¹⁵ SUP-RAP-119/2010 y acumulados.

¹⁶ SUP-REP-185/2018 y SUP-REC-1452/2018 y acumulado.

La parte promovente solicita la inaplicación de la **fracción I, del artículo 17**, así como del **inciso d) del artículo 12 de los Lineamientos**, por ser contrarias al artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo, de la Carta Magna, ya que la Autoridad responsable excedió injustificadamente el ejercicio de su facultad reglamentaria.

A efecto de dar claridad al estudio resulta procedente precisar las porciones normativas señaladas de inconstitucionales y el artículo constitucional con el cual se realiza la confronta:

Lineamientos controvertidos:

*“**Artículo 12.** Cualquier intervención de las personas juzgadoras o servidoras públicas en funciones en actos relacionados con el ejercicio de sus atribuciones podrá considerarse como una posible violación a los presentes Lineamientos, cuando implique:*

...

d) Cualquier manifestación pública que las vincule con el proceso electoral, podrá considerarse como una posible violación a los presentes Lineamientos.”

*“**Artículo 17.** Durante las campañas electorales y el periodo de veda electoral, podrá difundirse, en portales de internet y redes sociales información pública de carácter institucional, relacionada con los servicios que presta el Gobierno en el ejercicio de sus funciones, así como con temas de interés general.*

Dicha información deberá tener como finalidad proporcionar a la ciudadanía herramientas para conocer los trámites y requisitos que debe realizar, incluyendo la gestión de trámites en línea, así como la forma de pago de impuestos y servicios.

Lo anterior será permitido, siempre que:

I. No se haga referencia a alguna candidatura en particular, ni al proceso electoral en general;

Precepto constitucional:

“Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

...

***Apartado C.** En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.*

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.”

Para evidenciar la contradicción aludida, la parte actora manifiesta que los preceptos establecen como **prohibición** –a las autoridades y personas servidoras públicas– **hacer referencia al proceso en general** durante las campañas y el periodo de veda electoral, a través de las vías institucionales de internet y redes sociales, aun tratándose de información de carácter neutral y meramente informativa relacionada con los servicios que presta el Gobierno en el ejercicio de sus funciones o bien que pudiera difundirse a efecto de coadyuvar en lo que respecta a la participación de la ciudadanía en general.

Prohibición que, en estima de la parte promovente, no encuentra sustento en el Código Electoral ni en la Constitución Federal, por lo que el Consejo General carece de legitimación democrática para intervenir de manera directa, en el ejercicio de un derecho humano a través de una prohibición de carácter absoluta emitida en ejercicio de su facultad reglamentaria, motivo por el cual estima que es contraria al principio de reserva de ley.

En ese sentido, sostiene que el núcleo del criterio invocado por el IECM para establecer la prohibición total lo constituye el principio de imparcialidad, en el contexto de la información pública de carácter institucional, con motivo de lo cual prohíbe la difusión de aquellos aspectos que puedan alterar la equidad en la contienda, dentro de los cuales se encuentran: la publicidad y propaganda gubernamental; referencia a alguna candidatura o partido político; la promoción de alguna persona funcionaria pública o logro de gobierno y la propaganda en la que se realicen expresiones de naturaleza político-electoral.

Sin embargo, ninguno de los supuestos citados llega al extremo de prohibir de manera absoluta hacer referencia a un proceso electivo de manera general, visión que refuerza pues en el artículo 22, de los Lineamientos, estableció que: “Es posible difundir información pública de carácter institucional en portales de internet, aun en periodos de campaña y de veda electoral, siempre que no se posicione a favor o en contra a alguna opción electoral.

Además, señala, la prohibición en cuestión alegada inconstitucional veda de forma absoluta el actuar de las personas servidoras públicas, incluido aquel que esté relacionado con el estricto cumplimiento de sus funciones, tal como el que realiza el personal adscrito a las Secretaría de Seguridad Ciudadana para garantizar el orden público durante el proceso electoral extraordinario en curso, o incluso, el llamado que realicen personas servidoras públicas para que, en eventos proselitistas, existan condiciones que aseguren el orden y la seguridad de las y los participantes.

Al respecto, este órgano jurisdiccional considera que le asiste plenamente la razón a la Jefatura de Gobierno ya que **el Instituto Electoral excedió el ejercicio de su facultad reglamentaria**, porque incorrectamente prohibió a las y los servidores públicos hacer cualquier tipo de manifestación y la difusión –en portales de internet y redes sociales– de información pública relacionada con el proceso electoral en general, lo cual incide en el ejercicio de los derechos humanos de acceso a la información y participación política de la ciudadanía.

Ello porque si bien, la propia legislación sí prevé y faculta al IECM para que pueda emitir las normas, lineamientos y reglamentos con el fin de regular alguna temática en específico, dicha facultad bajo ninguna circunstancia podrá rebasar las disposiciones que en su momento haya establecido el órgano legislativo, sobre todo, cuando de las reglas o normas generadas, se advierta la restricción de algún derecho humano.

Esto es, la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la Constitución, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

En efecto, los reglamentos y/o lineamientos que al efecto emiten las autoridades electorales, han sido definidos como normas secundarias, subalternas, inferiores y complementarias de la ley. Además, la Sala Superior ha considerado que la facultad reglamentaria es una potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley.¹⁷

Por su parte, la Suprema Corte ha señalado que la facultad reglamentaria puede ejercerse por el órgano facultado explícita o implícitamente por la ley¹⁸. Sin embargo, en dicho criterio se ha establecido que dicha facultad reglamentaria encuentra límites en los principios de reserva de ley y el de subordinación jerárquica.

¹⁷ SUP-JRC-79/2013,

¹⁸ Jurisprudencia P./J. 30/2007, de rubro: "**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**", 9a. Época, Pleno, S.J.F. y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1515

El primer principio evita que la facultad reglamentaria aborde cuestiones reservadas a las leyes emanadas del Poder Legislativo, como ocurre cuando la Constitución Federal reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia. Por otra parte, el principio de subordinación jerárquica exige que los reglamentos estén precedidos de una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida normativa.

En ese sentido, la facultad reglamentaria bajo ningún supuesto podrá modificar o alterar el contenido de una ley; esto es, dichos instrumentos siempre tendrán como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan.

De ahí que, solamente puedan detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir elementos novedosos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni pueden crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

Por ende, si la ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento compete, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos, en razón de que éste únicamente desarrolla la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

En cuanto al ejercicio de la facultad reglamentaria, se ha señalado que queda a discrecionalidad del órgano competente el hacer uso de la habilitación legal. Sin embargo, **existe el deber de reglamentar cuando se precise legalmente o cuando resulte del contexto global**¹⁹.

En un sentido similar, la Segunda Sala de la SCJN, ha establecido que la facultad reglamentaria puede ser ejercida mediante distintos actos y en diversos momentos, según lo ameriten las circunstancias²⁰. Por ende, si bien es cierto que las autoridades administrativas electorales gozan de una facultad reglamentaria, lo cierto es que la misma, bajo ningún supuesto podrá alterar las disposiciones previstas en la ley, pues como se analizó, dicha facultad debe remitirse únicamente a desarrollar, complementar o detallar alguna disposición legal.

En consecuencia, si en la especie el Instituto Electoral al emitir los Lineamientos, hizo uso de la facultad reglamentaria prevista, lo cierto es que, a juicio de este Tribunal Electoral al haber incorporado una prohibición que excede a aquella constitucionalmente prevista, es evidente que la ejerció de forma excesiva.

En efecto, conforme al artículo 116, de la Constitución federal, los poderes de los Estados se organizarán conforme con la

¹⁹ Maurer, Hartmut, Derecho administrativo. Parte general. Barcelona, Marcial Pons, 2011, pp. 364-365.

²⁰ Véase amparo en revisión 53/98, así como la tesis **2a./J. 84/98**, de rubro "**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO FEDERAL. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN**", 9a. Época, 2a. Sala, S.J.F. y su Gaceta, Tomo VIII, Diciembre de 1998, p. 393

Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las normas establecidas en el propio numeral, entre las cuales está que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

Ello implica que ningún acto, ni resolución alguna podrá sustraerse al control que se ejerza mediante el sistema de medios impugnativos que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral establezcan.

El referido numeral, establece que las entidades federativas gozan de libertad configurativa para establecer las reglas específicas aplicables a las elecciones locales, que no se encuentren previstas en la propia carta magna.

Ello implica que únicamente las legislaturas de una entidad, representan el ente que cuenta con la facultad de establecer las limitaciones que se deben implementar a los procesos electorales locales, sin que dicha facultad pueda trasladarse a otra autoridad, **sobre todo cuando se genere la imposición de una regla que, lejos de potenciar un derecho humano, lo restrinja.**

Por ello, si la Constitución Federal establece en forma expresa cuáles son esas limitantes, sin que la legislatura local estipule expresamente mayores restricciones respecto la difusión de información pública relacionada con el proceso electoral de

personas juzgadoras en general, no es válido incorporarlas mediante una acción interpretativa como una restricción adicional a las autoridades y las personas servidoras públicas.

Así, cualquier limitación o restricción a un derecho fundamental debe estar encaminada a protegerlo e incluso potenciarlo, de tal suerte que se favorezca su ejercicio en la expresión más plena por parte de quien lo detente.

Al respecto, el artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo, de la propia Carta Magna, establece que las únicas excepciones a la prohibición de difundir en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades y cualquier otro ente público, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, haciéndolas consistir en: **a)** las de información de las autoridades electorales; **b)** las relativas a servicios educativos y de salud; y, **c)** las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

En ese sentido, la Sala Superior ha señalado en reiteradas ejecutorias que la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, y en consecuencia, los supuestos de excepción deben cumplir con los principios de equidad e imparcialidad, dado que de ninguna manera pueden considerarse como

exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.

Asimismo, se ha señalado que la propaganda gubernamental es una forma de comunicación social, cuyos fines son informativos, educativos o de orientación social, con la finalidad informar a las personas gobernadas sobre la actividad de sus representantes, y los orientan sobre la manera en que puede acceder a servicios públicos, programas sociales o de salud, así como trámites administrativos; es decir, se trata de información institucional, que no persigue persuadir a la persona receptora del mensaje para que se convenza de que la acción gubernamental es adecuada o eficaz.

Por ello, dicha restricción resulta también contraria a la Carta Magna, pues de forma genérica y absoluta, limita a las personas servidoras públicas de ejercer sus atribuciones sin que quede claro cuáles son los límites para ello o, en su caso, en qué forma el ejercicio de sus atribuciones podría infringir las disposiciones reglamentarias cuestionadas.

Lo anterior, tomando en consideración que, tal como lo señala la parte promovente, diversas autoridades locales deben informar a la ciudadanía de las cuestiones inherentes al cumplimiento de sus funciones, por lo que, de mantenerse la prohibición absoluta, infringirían la normativa cuestionada por el hecho de hacer alusión al proceso electoral en curso, aun cuando se realizara de manera neutra.

Más aun cuando, como lo señala la parte actora, la prohibición de hacer referencia general a un proceso electoral en los portales de internet y redes sociales que difundan información pública de carácter institucional, relacionada con los servicios que presta el Gobierno en el ejercicio de sus funciones, así como la mención al proceso electoral con temas de interés general, no encuentra asidero en las limitantes establecidas constitucionalmente.

Sobre todo, porque a través de ésta, se incorpora una prohibición que puede limitar el ejercicio de los derechos humanos de las y los habitantes de la Ciudad de México, lo cual no está permitido en términos de la propia Constitución Federal y de los tratados internacionales en la materia.

En vista de ello, **la prohibición impuesta por el Instituto Electoral relativa a la difusión de información pública por parte de autoridades y personas servidoras públicas relacionada con el proceso electoral de personas juzgadoras en general, rebasó su facultad reglamentaria.**

Esto así se sostiene, además, pues no debe perderse de vista la naturaleza excepcional del Proceso Electoral Local Extraordinario 2024-2025 para la elección de personas juzgadoras integrantes del Poder Judicial de la Ciudad de México, dado que dicho carácter impone nuevas exigencias para garantizar el conocimiento, comprensión y participación ciudadana en un proceso inédito.

Ante esta situación, el principio de efectividad de los derechos político-electorales obliga a los entes integrantes del Estado a redoblar esfuerzos para asegurar condiciones materiales que permitan su pleno ejercicio.

En este contexto, la difusión neutral e imparcial del proceso electoral –por ejemplo– no constituye, *per se*, una violación al principio de equidad, pues si bien el multicitado artículo 134 constitucional prohíbe, con razón, el uso de recursos públicos con fines proselitistas, es decir, algún posicionamiento a favor o en contra de alguna candidatura, ello no puede extenderse al extremo de impedir toda acción institucional orientada a informar a la ciudadanía sobre la existencia, características, relevancia o alguna acción a desplegar, en el ámbito de sus atribuciones, en el proceso electoral en curso.

El principio de neutralidad, como derivación del artículo 41 constitucional, no debe entenderse como una prohibición absoluta de intervención estatal en los procesos democráticos, sino como una directriz que exige imparcialidad y objetividad en dicha intervención.

Por lo tanto, la negativa generalizada a permitir la difusión de información pública por parte de autoridades y personas servidoras públicas relacionada con el proceso electoral de personas juzgadoras en general, sin una justificación específica y proporcional, representa una omisión en la motivación del numeral en análisis, lo cual, eventualmente debilitaría la capacidad institucional para garantizar el acceso a la información electoral y el ejercicio efectivo del sufragio.

Ello, tomando en consideración, además, que a diferencia de los procesos tradicionales para elegir a los poderes Ejecutivo y Legislativo, esta elección carece de participación de partidos políticos, por lo que están impedidos tanto para postular candidaturas así como para apoyar a alguna persona aspirante. Aunado a que, las reglas de campaña impuestas en este tipo de elecciones, impiden el acceso a financiamiento público o privado, limitando, por ejemplo, la difusión a redes sociales y propaganda impresa. Esta configuración única, carente de estructuras partidistas, plantea un serio reto para garantizar una participación ciudadana significativa.

En ese sentido, la experiencia comparada en ejercicios de democracia participativa o directa –como las consultas populares o de presupuesto participativo– muestra consistentemente bajos niveles de participación ciudadana, en parte por la ausencia del impulso y movilización típicamente provistos por los partidos políticos.

Por ello, sin estructuras de respaldo, sin recursos financieros y sin la maquinaria electoral habitual, las candidaturas en este proceso electoral están en desventaja frente al reto de atraer al electorado, y de forma simultánea, este último podría carecer de la información indispensable relacionada con el proceso que ahora se desarrolla, por lo que la difusión constituye una necesidad institucional básica para maximizar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

En ese sentido, aplicar sin distinción las reglas diseñadas para elecciones ordinarias, dominadas por partidos políticos, a este ejercicio inédito sería jurídicamente inadecuado, puesto que la naturaleza y objetivos de las elecciones judiciales requieren una interpretación funcional de las normas constitucionales y legales, orientada a proteger y garantizar el derecho al voto en condiciones reales de acceso a la información y al ejercicio libre de los derechos.

En este contexto, el principio de neutralidad debe entenderse en su acepción sustantiva: evitar que los recursos públicos se utilicen para favorecer o perjudicar candidaturas, más no debe traducirse, sin más, en una restricción absoluta para realizar referencia al proceso en general, como lo pretende el IECM, especialmente cuando se trate de mensajes institucionales que no identifiquen, promueven o desfavorezcan candidaturas.

La difusión neutra se convierte en una herramienta válida y proporcional para cumplir con el fin superior del proceso democrático que es que la ciudadanía ejerza su derecho al voto de forma informada y libre. Dicha libertad se encuentra relacionada con el derecho a la información, previsto en el propio artículo 6º Constitucional, que dispone que toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

En ese sentido este órgano jurisdiccional analizará la validez de la norma cuestionada a través de un **test de proporcionalidad**.

Persecución de un fin constitucionalmente válido. En el caso concreto, se advierte que la disposición controvertida se dirige a garantizar la imparcialidad y equidad en la contienda por parte de las autoridades y las personas funcionarias públicas de la Ciudad de México, al restringir absolutamente el hacer referencia o difusión de información, en general, en el marco del Proceso Electoral Local Extraordinario 2024-2025 para la elección de personas juzgadoras integrantes del Poder Judicial de la Ciudad de México.

Esto, en concordancia con lo establecido en los párrafos séptimo y octavo, del artículo 134, de la Constitución Federal, que establece que toda forma de propaganda difundida por los poderes públicos, organismos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública, así como por cualquier otra instancia de los tres niveles de gobierno, debe tener un carácter institucional y estar orientada a informar, educar o guiar a la sociedad, con la prohibición de que dicha propaganda incluya elementos como nombres, imágenes, voces o símbolos que puedan interpretarse como promoción de personas servidoras públicas.

En correlación con ello, el numeral 5, del Código Electoral señala que toda comunicación que realicen las y los servidores públicos, pertenecientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en el ámbito local, así como de los órganos político-administrativos, los organismos descentralizados y las instituciones autónomas de la Ciudad de México, debe cumplir

con ciertos principios cuando se difunde a través de cualquier forma o medio de comunicación social.

Específicamente, destaca que esta difusión debe tener un enfoque institucional, lo que significa que debe centrarse en los asuntos propios de la función pública y no en intereses personales o partidistas. Además, los contenidos deben tener fines exclusivamente informativos, educativos o de orientación social, es decir, deben servir para comunicar a la ciudadanía aspectos relevantes de la gestión gubernamental, proporcionar conocimientos útiles o guiar sobre temas de interés público. De este modo, se busca garantizar una comunicación oficial responsable, que no desvirtúe el uso de recursos públicos ni se utilice con fines de promoción personal o política.

De lo anterior se tiene que existe un mandato constitucional y legal expreso en cuanto a que las autoridades y personas servidoras públicas, deben actuar con imparcialidad y respeto al principio de equidad en la contienda. Por ello, se limita la posibilidad de difundir información o realizar pronunciamientos que puedan interpretarse como propaganda o promoción personalizada.

Esta restricción busca preservar el correcto uso de los recursos públicos, evitar influencias indebidas en los procesos electorales y fortalecer la confianza ciudadana en la legalidad y transparencia de las elecciones, lo cual es fundamental para que todas las candidaturas compitan en un condiciones de equidad y sin ventajas indebidas; además, contribuye a evitar

el uso clientelar de la información oficial y refuerza la confianza de la ciudadanía en las instituciones, al asegurar que los recursos públicos se utilizan exclusivamente para el beneficio colectivo y no con fines diversos. En última instancia, se fortalece la democracia y se garantiza que la voluntad popular sea libre y auténtica. En consecuencia, la porción normativa impugnada de los Lineamientos, **atiende a un fin legítimo**.

Idoneidad. Por lo que hace a la **idoneidad** de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por quien legisla. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que se busca en la legislación.²¹

Este órgano jurisdiccional considera que la prohibición en análisis **no es una medida idónea** para garantizar la imparcialidad y equidad en la contienda por parte de las autoridades y las personas funcionarias públicas de la Ciudad de México, pues el hecho de que se haga referencia al proceso electoral en general, no constituye intrínsecamente una violación al principio de equidad.

Ello, pues las autoridades y/o personas funcionarias públicas de esta ciudad, podrían tener la responsabilidad de comunicar

²¹ Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de la Primera Sala de la SCJN, cuyo rubro es: **“SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”**

a la ciudadanía información relacionada con la prestación de servicios públicos en el ejercicio de sus funciones. Esta obligación implica que deben poder referirse a ciertos temas de interés general, incluidos aquellos vinculados al contexto del presente proceso electoral, cuando ello sea necesario para mantener informada a la población de manera clara y transparente.

En este sentido, establecer esta prohibición absoluta implica la limitación a las autoridades y personas funcionarias públicas que, por su encomienda, deban desplegar ciertas acciones informativas a fin de cumplir con su deber, más aún cuando lo hagan en un tono neutral, sin intención de influir en la contienda política ni de promover a persona alguna, de ahí que, la prohibición impuesta no resulte idónea para asegurar la garantizar la imparcialidad y equidad en la competencia por parte de las autoridades y las personas funcionarias públicas de la Ciudad de México. Por consiguiente, la medida normativa la medida podría resultar idónea, pues al prohibir cualquier manifestación al respecto, es una manera de evitar afectar la imparcialidad de la contienda.

Necesidad de la medida. Conforme con los criterios dispuestos por la SCJN, una vez que se emprende el análisis relativo a que la medida restrictiva atiende a una finalidad constitucionalmente válida, así como el examen de idoneidad correspondiente, debe constatararse la existencia de otros medios para lograr los fines que se persiguen, medidas que a

su vez intervengan en menor medida en el derecho cuya vulneración se alega²².

Lo anterior no implica la búsqueda de medidas alternativas interminables, sino, por ejemplo, la ponderación de aquellas medidas que quien legisla consideró adecuadas en situaciones similares. De encontrarse, una medida alternativa que resulte igualmente idónea para preservar el fin constitucional, y que incida con menor intensidad en el derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador resulta inconstitucional.

En el caso, este órgano jurisdiccional estima que **la medida no es necesaria**, pues si es bien es cierto que el Instituto Electoral tiene entre sus obligaciones compelidas las de implementar las medidas atinentes para salvaguardar los principios consagrados constitucionalmente como lo es, en este caso, la certeza y la equidad en la contienda, también lo es que la prohibición establecida se aleja de la finalidad buscada, pues es evidente que existen previsiones normativas menos lesivas con las que se garantiza la observancia a los principios tutelados.

Esto así se sostiene puesto que en los propios Lineamientos se establecen restricciones relativas a las autoridades y personas funcionarias públicas que esencialmente consisten en realizar pronunciamientos con fines proselitistas, es decir,

²² Tesis 1a. CCLXX/2016 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: “**TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.**”

algún posicionamiento a favor o en contra de alguna candidatura.

Así, se estima que con dicha medida se garantiza el principio de equidad en la contienda, misma que exige que todas las personas participantes en una elección compitan en condiciones similares, por lo que la limitación absoluta consistente a que las personas funcionarias públicas se prohíba hacer referencias al proceso en general, genera un impacto mayúsculo a los principios que se pretenden tutelar.

Proporcionalidad en sentido estricto. En este subprincipio se analiza si no se limita de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental que esté en juego con el beneficio que se pretende alcanzar.

Esta parte del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto, dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.

En el presente caso, se estima que **la medida no es proporcional**, por las siguientes razones:

Como se ha señalado previamente, la Constitución Federal define con claridad lo que debe entenderse por propaganda gubernamental para que a partir de ello, se pueda realizar una efectiva tutela de los principios consagrados en la propia Carga

Magna, con lo que se busca garantizar una comunicación oficial responsable, que no desvirtúe el uso de recursos públicos ni se utilice con fines de promoción personal o política.

En ese sentido, la Sala Superior ha sostenido que cuando una persona con cargo público se pronuncia a favor o en contra de alguna candidatura, existe uso de recursos para favorecer a una opción, lo cual distorsiona las condiciones de competencia.

En razón de ello, es evidente que a fin de realizar una efectiva tutela de los principios constitucionalmente previstos, el Instituto Electoral debe emitir las medidas dirigidas a garantizar que las autoridades y personas funcionarias públicas, en general, actúen con neutralidad, misma que es fundamental para que la ciudadanía pueda ejercer su voto de manera libre e informada, sin presiones o influencias indebidas.

En ese sentido, este Tribunal Electoral considera que, como se señaló, con la previsión establecida en el Lineamientos, consistente en la prohibición relativa a que las autoridades y personas funcionarias públicas realicen algún posicionamiento a favor o en contra de alguna candidatura, es decir, con fines proselitistas, resulta suficiente para tutelar la previsión constitucional.

En ese sentido, el establecimiento de una prohibición absoluta, es decir, el estipular que el hecho de que tanto autoridades como personas servidoras públicas hicieran referencia o realizaran difusión del proceso electoral en general sería

constitutivo de infracción, no es proporcional con el fin constitucionalmente previsto.

Esto así se concluye, pues resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho, por lo que en este caso, se estima que la prohibición absoluta no es proporcional.²³

Por todo ello, se considera que las porciones normativas en análisis **no superan el test de proporcionalidad**, puesto que la difusión institucional en el marco de un proceso electoral extraordinario no solo es jurídicamente viable, sino necesaria desde una perspectiva constitucional y de derechos humanos, siempre que se ajuste a los principios de legalidad, imparcialidad y neutralidad, pues negar esta posibilidad –sin motivación suficiente– es incurrir en una interpretación restrictiva del marco jurídico, contraria al deber de maximizar la participación ciudadana y a la exigencia de colaboración interinstitucional en los procesos democráticos.

Por todo lo anterior, es que el Consejo General, en uso de su facultad reglamentaria no debió modificar o alterar lo establecido en los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Federal, pues en materia de propaganda gubernamental se

²³ Tesis 1a. CCLXXII/2016 (10a.), de rubro: “CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”

actualiza un principio de reserva de ley, que asegura a las personas que las reglas básicas no sean determinadas en una fuente jurídica inferior, por lo que el planteamiento de la Jefatura de Gobierno deviene fundado.

Por lo anterior, **lo procedente es inaplicar al caso concreto la fracción I, del artículo 17, así como del inciso d) del artículo 12** de los Lineamientos, en los cuales se prohíbe, de forma indebida, la realización de referencia, en general, al proceso electoral que se desarrolla.

5.3 Prohibición de entrega de programas sociales y organización foros.

a. Fracción XIV, del artículo 13 de los Lineamientos.

5.3.1 Decisión.

A juicio de este órgano jurisdiccional, es **infundado** el agravio relacionado a que la **fracción XIV del artículo 13 de los Lineamientos** no está debidamente fundada al carecer del asidero constitucional y legal para sustentar la prohibición que ahí se señala, como a continuación se explica.

5.3.2 Caso concreto.

El motivo de inconformidad de la actora, parte del supuesto de una indebida restricción dirigida a las personas servidoras públicas y personas operadoras de programas sociales y de acciones institucionales, en esencia, sobre la entrega de

recursos provenientes de programas sociales y/o acciones institucionales federales o locales en el contexto del presente proceso electoral extraordinario.

En su concepto, las restricciones establecidas en la ley se dirigen únicamente a la publicidad o propaganda gubernamental que emitan los entes de gobierno con la finalidad de darlos a conocer; de ahí que, ante la falta de una norma expresa que prohíba su entrega y ejecución durante el desarrollo de las campañas y hasta la culminación de la jornada electoral, el Consejo General del Instituto Electoral no debió emitir la reglamentación cuestionada, pues resulta claro que no tiene fundamento ni asidero jurídico, situación que depara en un exceso de su facultad reglamentaria.

Dicho lo anterior, para dar contexto y claridad sobre la pretensión de la actora, a continuación, se insertará la porción reglamentaria que le causa agravio:

“Artículo 13. Las personas servidoras públicas y operadoras de programas sociales y de acciones institucionales, deberán abstenerse de realizar las siguientes conductas:

[...]

XIV. Suspende la entrega de recursos provenientes de programas sociales y/o acciones institucionales federales o locales, el otorgamiento, administración o provisión de servicios o programas, o la realización de obras públicas, u otras similares, ante el condicionamiento de realizar alguna de las conductas señaladas en la fracción anterior;

[...]”

En el apartado correspondiente de esta sentencia, se precisó que la autoridad responsable sí cuenta con la facultad reglamentaria para emitir y aprobar los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y

desarrollo del presente proceso electoral, como es el caso de los Lineamientos materia del presente estudio.

En ese sentido, corresponde analizar si como lo señala la parte actora, la restricción bajo análisis rebasó esa facultad reglamentaria al incorporar una cuya finalidad no tiene soporte constitucional ni legal.

Para ello, es importante resaltar que en la Constitución Federal, concretamente, en el artículo 41, Base III, Apartado C, se 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, salvo aquella relacionada con servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

De manera coincidente el artículo 405 del Código Electoral, también prevé como restricción la difusión de las campañas publicitarias de todos aquellos programas y acciones gubernamentales durante el desarrollo de las campañas y hasta la conclusión de la jornada electoral.

Adicionalmente, inserta como restricción 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 fuerza política o candidatura contendiente.

Por su parte, el artículo 134 de la Constitución Federal, en su párrafo séptimo, refiere que **las personas servidoras públicas** de la Federación, los Estados y los Municipios, así como de la Ciudad de México y sus Alcaldías, 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.

De esta manera, se advierte que la finalidad de tales disposiciones fue impedir desde el orden constitucional el uso del poder público a favor o en contra de cualquier opción electoral, para 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.

Las disposiciones constitucionales en cita **no se traducen en una prohibición absoluta** para que las personas servidoras públicas se abstengan de **ejecutar programas, acciones, obras o medidas de gobierno**, sino que los obligan a ejercer sus atribuciones sin algún tipo de sesgo y a evitar valerse de ellos, con el fin de obtener una ventaja indebida o para generar un impacto en la ciudadanía, con la intención de influir en sus preferencias electorales, ello, en detrimento del principio de equidad en las campañas electorales e inducir los resultados de la elección.

Se debe destacar que el propósito no es impedir que las y los servidores públicos realicen actividades a las que están obligados en los diferentes órdenes de gobierno y menos prohibir que ejerzan sus atribuciones en la demarcación territorial que corresponda, porque sería contrario al desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que deben cumplir en beneficio de la población.

Sino que prevén una **directriz de medida**, entendida ésta como un principio rector del servicio público; es decir, dispone un patrón de conducta o comportamiento que deben observar las y los servidores públicos, en el contexto del pleno respeto a los valores democráticos que rigen las contiendas electorales.

De lo antes referido, se advierte que, en principio, la parte actora tiene razón en que durante el desarrollo de las campañas de un proceso electivo existe una prohibición para que los entes de gobiernos –federales, estatales y municipales– difundan por cualquier medio propaganda gubernamental para publicitar programas y acciones de gobierno. También, que dicha **restricción no implica** ni abarca la **entrega y ejecución de programas sociales** implementados por el gobierno capitalino, de tal suerte que la prohibición prevista en la normativa solo se constriñe a la publicidad, no así a la implementación de la acción de gobierno.

Sin embargo, de una lectura funcional e integral a la porción reglamentaria bajo estudio, se desprende que la prohibición ahí contenida no se dirige a vedar o interrumpir el funcionamiento de un programa social o acción de gobierno por la concurrencia de una de las etapas del proceso electivo, sino que, el imperativo de la norma se dirige al actuar de las personas servidoras públicas encargadas de su administración.

Esto es, se les establece una acción de no hacer en su entrega y operación, como lo es condicionar el otorgamiento de los recursos de esos programas a cambio de cualquier acción que afecte la libertad del sufragio, como pueden ser la promesa o demostración de que votarán en favor o en contra de alguna persona candidata o, incluso, se abstengan de votar o de participar en el proceso electoral.

De esa manera, lo que se reglamentó no fue una restricción que tuviera el fin de interrumpir los fines, objetivos, eficacia y normal funcionamiento de los programas sociales implementados por las diversas autoridades encargadas de las políticas sociales prioritarias de esta ciudad, por el contrario, a pesar de que la porción normativa en cuestión pudiera generar esa duda razonable, lo cierto es que aquella se dirige a quienes administran los recursos aplicados a ellos a partir de la necesidad de implementar estándares para su protección, de tal manera que en su ejecución y entrega no se vean comprometidos los derechos políticos electorales de la ciudadanía en el contexto de la elección de personas a integrar el Poder Judicial de esta Ciudad de México.

Sobre ese aspecto la Sala Superior ha asumido como criterio que si bien no existe el deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales durante las campañas electorales, debido a su finalidad, lo cierto es que atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en condiciones 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.

En ese sentido, es importante tener presente que el artículo 134 de la Constitución General establece el principio de imparcialidad como estándar para la protección de los programas sociales y, en general, de toda la actividad pública con la finalidad de garantizar 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 proselitistas.

Por lo anterior, a juicio de este órgano jurisdiccional, en tanto que la restricción que se establece en la fracción XIV del artículo 13 de los Lineamientos no se dirige propiamente a la entrega y ejecución de programas sociales y acciones de gobierno, sino al actuar de las personas encargadas de su

administración y ejecución, en los términos ya señalados, es que se considera que no asiste la razón a la parte actora.

b. Fracción XVII del artículo 13 de los Lineamientos.

5.3.3 Decisión.

Es **fundado** el motivo de disenso relativo a que la **fracción XVII del artículo 13 de los “Lineamientos”** carece de fundamentación, lo que implica un exceso a la facultad reglamentaria de la responsable.

5.3.4 Justificación.

La parte actora, también señala que en el orden constitucional y legal, si bien se advierte la **prohibición** de suspender la difusión por cualquier medio de comunicación social la promoción de **programas sociales y acciones de gobierno durante** el periodo que comprenden las campañas electorales y hasta la culminación de la jornada electoral, lo cierto es que **no se advierte** de manera particular alguna que tenga la finalidad de impedir la participación de personas servidoras públicas –que no son candidatas– en la organización **foros de debate** tratándose de dependencias gubernamentales encargadas de la operación y ejecución de programas sociales y acciones institucionales.

Es decir, al incorporar al orden normativo una disposición que no encuentra dispuesta en el Código Electoral ni en la Constitución Federal, la responsable se **extralimitó en su**

facultad reglamentaria; en ese sentido, considera que la **fracción XVII, del artículo 13 de los Lineamientos**, resulta contraria o lo previsto en el artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Dicho lo anterior, para dar contexto y claridad sobre la pretensión de la actora, a continuación, se insertará la porción reglamentaria que le causa agravio:

“Artículo 13. Las personas servidoras públicas y operadoras de programas sociales y de acciones institucionales, deberán abstenerse de realizar las siguientes conductas:

[...]

XVII. Organizar foros de debate tratándose de dependencias gubernamentales encargadas de la operación y ejecución de programas sociales y acciones institucionales;

Para la actora, en la emisión de la restricción contenida en la **fracción XVII, del artículo 13 de los Lineamientos**, la autoridad responsable reglamentó más allá de la emisión de medidas preventivas a fin de evitar la injerencia y/o participación de los servidores públicos en el proceso electoral.

Para este órgano jurisdiccional, lo fundado del agravio radica en que la responsable al ejercer su facultad reglamentaria, incorrectamente planteo una restricción de manera **genérica o amplia** respecto de una actividad hacia las personas servidoras públicas encargadas de la operación de programas sociales como lo es la organización de foros que no está prevista en la normativa que rige los procesos electorales.

En efecto, en los artículos 41, Base III, Apartado C de la Constitución Federal y 405 del Código Electoral, solo se regula el tipo de propaganda que pueden emitir los entes de gobierno

durante el desarrollo de las campañas electorales y la jornada electoral; es decir, establecen los plazos de su suspensión a través de los medios de comunicación social, así aquella que por su excepcional importancia pueda transmitirse, incluso durante dicho periodo. Sin que estas reglas se dirijan o impacten en el quehacer públicos de las personas servidoras públicas.

La **generalidad o amplitud** en la que está prevista la restricción, al no establecer con puntualidad condiciones que la justifiquen, pudiera incidir de manera importante no solo en el acceso informado de la ciudadanía a los programas implementados por el gobierno capitalino –a través de foros–, sino en la correcta planeación y ejecución de éstos, de tal manera que se pudiera perjudicar o entorpecer la comunicación entre la autoridad y los grupos vulnerables que se pudieran ser beneficiarios de un determinado programa social.

Como se indicó en el apartado precedente, si bien, la propia legislación sí prevé y faculta al Consejo General del Instituto Electoral para que pueda emitir las normas, lineamientos y reglamentos con el fin de regular alguna temática en específico, debe decirse que dicha facultad bajo ninguna circunstancia podrá rebasar las disposiciones que en su momento haya establecido el órgano legislativo, sobre todo, cuando de las reglas o normas generadas, se advierta la restricción de algún derecho humano.

Esto es, la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

En ese sentido, solos se puede detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir elementos novedosos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni pueden crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

Además, la Sala Superior ha considerado que la facultad reglamentaria es una potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos de autoridad para emitir normas jurídicas abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley²⁴.

Sin embargo, en dicho criterio se ha establecido que la facultad reglamentaria encuentra límite en los principios de reserva de ley y el de subordinación jerárquica.

El primer principio evita que la facultad reglamentaria aborde cuestiones reservadas a las leyes emanadas del Poder Legislativo, como ocurre cuando la Constitución Federal

²⁴ SUP-JRC-79/2013,

reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia.

Por otra parte, el principio de subordinación jerárquica exige que los reglamentos estén precedidos de una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida normativa.

En ese sentido, la facultad reglamentaria bajo ningún supuesto podrá modificar o alterar el contenido de una ley; esto es, dichos instrumentos siempre tendrán como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan.

De ahí que, solamente puedan detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir elementos novedosos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni pueden crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

Así, la responsable al emitir los “Lineamientos”, hizo uso de su facultad reglamentaria, lo cierto es que, a juicio de este Tribunal Electoral al haber incorporado una restricción no prevista en la legislación local ni en la federal, como lo es la suspensión de foros de debate **–en un sentido amplio–** tratándose de aquellas personas servidoras publicas adscritas o vinculadas a dependencias gubernamentales encargadas de la operación y ejecución de programas sociales y acciones institucionales, es evidente que rebasó una disposición establecida por el legislativo.

Pues como se indicó, lo único que prevé la normativa electoral, es la prohibición de promoción y difusión de la operación y ejecución de programas sociales durante el tiempo en el que se desarrollan las campañas electorales y hasta el día de la jornada electoral, ello con la finalidad de que esa promoción no incida en las preferencias electorales de la ciudadanía.

Si bien, a través de la emisión de los Lineamientos se buscó proteger y salvaguardar el principio de imparcialidad como estándar para la protección de los programas sociales y, en general, de toda la actividad pública de los Poderes, autoridades y servidores públicos, con la finalidad de garantizar 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 proselitistas, lo cierto es que la responsable se extralimitó al condicionar el ejercicio ordinario de la función pública de quienes tienen la encomienda de materializar programas o acciones de gobiernos, máxime cuando dichas personas servidoras públicas son ajenas a los procesos electorales.

Por ello, la **medida restrictiva** al ejercicio de las atribuciones de las y los servidores públicos –como es la organización de foros de debate en sentido **amplio y genérico**– y del derecho humano de quienes habitan la Ciudad de México a recibir de manera informada los programas sociales implementados por las autoridades, **únicamente podría estar contemplada en una norma que constituya una ley en sentido formal y material.**

De ahí que, si el órgano legislativo de la Ciudad de México no previó como restricción la realización de acciones para la implementación de programas sociales desde el inicio de las campañas y hasta el fin del proceso electoral, no es dable hacerla exigible en los “Lineamientos” cuestionados.

Si bien lo que se pretendía era transmitir un comportamiento neutral de las personas servidoras publicas quienes tienen la encomienda de analizar, programar y ejecutar acciones de gobierno en el contexto del proceso electoral, **la autoridad responsable debió dar parámetros específicos sobre el tipo de foros o debates que pretendía restringir, es decir, concretizar sobre aquellos que tuvieran una finalidad proselitista o relacionada con el procesos electoral que pudiera desnaturalizar la actividad institucional.**

La falta de especificidad de la restricción impactó todo tipo de actividad institucional relacionada con los programas de gobierno, no solo reduciéndolas a aquellas que pudieran tener un contenido proselitista, sino de cualquier índole, motivo por el cual, se considera, la responsable se excedió en sus facultades.

De ahí que se considere que la fracción XVII del artículo 13, de los Lineamientos, al incorporar una restricción hacia las personas servidoras públicas respecto de la organización de foros de debate –en un sentido amplio– sin que ello se desprende la normativa que regulan los procesos electorales, es que se considera que carece de legalidad.

5.4. Existencia de una antinomia en perjuicio de los principios de seguridad jurídica, certeza y los inherentes al Derecho a la buena administración pública.

5.4.1 Decisión.

Este Tribunal Electoral considera que resulta, por una parte, **inexistente** la antinomia señalada y, por el otro, **infundado** el agravio hecho valer por la Parte Actora, consistente en que el acto impugnado vulnera los principios de seguridad jurídica, certeza y los inherentes al Derecho a la buena administración pública, según se explica a continuación.

5.4.2 Marco jurídico.

En el primer párrafo del artículo 16, de la Constitución Federal se contempla el derecho humano a la seguridad jurídica, consistente en que toda persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse²⁵.

²⁵ Tesis IV.2o.A.50 K (10a.) de rubro “**SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO.**” consultable en Gaceta

Asimismo, la Segunda Sala de la SCJN ha razonado que el derecho humano a la seguridad jurídica no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y las personas, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho de la población y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades²⁶.

Ahora bien, el principio de certeza contenido en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, radica esencialmente, en dotar de facultades expresas a las autoridades de modo que quienes participen en un proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta²⁷.

Por lo que hace al Derecho a la buena administración pública, incluido en el artículo 7 de la Constitución local, debe entenderse en la convergencia de directrices observables por las personas funcionarias públicas en el desempeño de sus atribuciones, a efecto de que las personas interactúen con las diversas instituciones públicas de una manera receptiva, eficaz

del Semanario Judicial de la Federación.
Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III, página 2241.

²⁶ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 144/2006 de rubro "**GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.**" consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Octubre de 2006, página 351

²⁷ Tesis de jurisprudencia P./J. 60/2001 de rubro "**MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE, ENTRE OTROS, EL DE CERTEZA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL.**" consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, Abril de 2001, página 752

y eficiente, así como a recibir los servicios públicos de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, calidad y uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

5.4.3 Caso concreto.

En su escrito de demanda, la Parte Actora señala que la prohibición establecida en el último párrafo del artículo 13 de los Lineamientos, dirigida a las personas servidoras públicas y operadoras de programas sociales y acciones institucionales que ostenten la calidad de candidatas dentro del proceso electoral extraordinario, de tener una participación activa en los eventos en los que se entreguen beneficios derivados de la implementación y ejecución de programas sociales y/o acciones de gobierno, se encuentra en contradicción con lo dispuesto en el artículo 11, inciso e) de los Lineamientos.

Ello, toda vez que en el inciso señalado se establece que las personas juzgadoras o servidoras públicas en funciones que ostenten la calidad de candidatas deberán cumplir con su jornada laboral conforme a la normativa aplicable y, una vez concluida, podrán realizar actos de proselitismo, siempre que no utilicen recursos públicos.

De esta manera, la Parte Actora sostiene que la norma impugnada pasa por alto que las personas servidoras públicas de la Ciudad de México, en términos de las disposiciones constitucionales y legales que rigen la función ejecutiva, las obliga a intervenir de forma activa en eventos y actividades que

impliquen la entrega de beneficios relacionados con programas y acciones sociales en favor de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Para acreditar su dicho, la Parte Actora señala, a manera de ejemplo, disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, en donde se desarrollan las facultades de la Secretaría de Bienestar e igualdad Social en la Ciudad de México, así como, las que regulan la Secretaría de Atención y Participación Ciudadana; y la Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación, disposiciones que, señala, implican una participación activa en la coordinación y ejecución de eventos relacionados con la entrega y seguimiento de programas y beneficios sociales.

A partir de lo anterior, la Parte Promovente sostiene la existencia de una antinomia en perjuicio del principio de seguridad jurídica y certeza y de la Buena administración pública.

Como se adelantó, este Tribunal estima, por una parte, **inexistente** la antinomia señalada por la Parte Actora en las porciones normativas referidas en su escrito de demanda.

En principio, resulta oportuno señalar que los conflictos normativos o antinomias surgen cuando, en el sistema jurídico, existen disposiciones total o parcialmente contrarias o

contradictorias para su aplicación a un mismo supuesto fáctico de las relaciones humanas reveladoras de inconsistencias²⁸.

Sobre el particular, la Sala Superior ha razonado que se actualiza una antinomia cuando las normas pueden coincidir en el mismo ámbito temporal, espacial, personal y material de validez²⁹. Es decir, cuando las disposiciones jurídicas se encuentren vigentes; que apliquen a un determinado ámbito de competencia y/o territorio; se encuentren dirigidas a determinadas personas (sujetos); y para determinadas actividades.

En la especie, conviene analizar las porciones normativas señaladas de contradictorias por la Parte Actora.

Artículo 13, último párrafo	Artículo 11, inciso e)
Título tercero De las personas servidoras públicas y de las personas operadoras de programas sociales y de acciones institucionales Capítulo I De las prohibiciones en general Artículo 13. Las personas servidoras públicas y operadoras de programas sociales y de acciones institucionales, deberán abstenerse de realizar las siguientes conductas: (...)	Título segundo De las personas juzgadoras o servidoras públicas en funciones, en su calidad de personas candidatas Artículo 11. Las personas juzgadoras o servidoras públicas en funciones que ostenten la calidad de candidatas, además de las restricciones establecidas en el título anterior, deberán: (...)

²⁸ Al respecto, ver la tesis I.4o.C.261 C de rubro “**ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES. INTERPRETACIÓN DE LOS ENUNCIADOS NORMATIVOS COMO MÉTODO DE PREVENCIÓN.**” Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Febrero de 2010, página 2790.

²⁹ Ver, entre otros, el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-305/2003.

Durante el proceso electoral, las personas servidoras públicas que aspiren a competir o compitan por cargos electivos, en ningún caso podrán tener una participación activa en los eventos en los que se entreguen beneficios derivados de la implementación y ejecución de programas sociales y/o acciones institucionales.	e) Cumplir con su jornada laboral conforme a la normativa aplicable y, una vez concluida, podrán realizar actos de proselitismo, siempre que no utilicen recursos públicos, y
---	--

Como se advierte, si bien las disposiciones actualizan los elementos temporal, espacial y personal de las antinomias, no sucede lo mismo con el elemento material.

En efecto, con relación los ámbitos **temporal, espacial y personal**, se actualizan en virtud de que los referidos artículos se encuentran vigentes, al ser parte de los Lineamientos impugnados de los cuales, no se ha declarado su invalidez o inaplicación por alguna autoridad competente, aunado a que se encuentran dirigidos a regular actividades del Proceso Electoral Local Extraordinario 2024-2025, en el marco de la elección de personas juzgadoras integrantes del Poder Judicial de la Ciudad de México y a las personas candidatas participantes de éste, en su calidad de funcionarias públicas.

Sin embargo, el elemento **material** no se actualiza en la medida a que los artículos señalados se encuentran dirigidos a personas con actividades diversas.

En la especia, se arriba a esta conclusión dado que las porciones normativas controvertidas regulan funciones fácticas distintas de las personas a quienes van dirigidas.

Ello, pues respecto al último párrafo del artículo 13 de los Lineamientos, se advierte que se encuentra en las prohibiciones generales del **Título tercero. De las personas servidoras públicas y de las personas operadoras de programas sociales y de acciones institucionales**. Es decir, esta porción normativa tiene la finalidad de regular conductas de personas servidoras públicas que tienen a su cargo **operar programas sociales y acciones institucionales**.

Mientras que lo denunciado en el artículo 11, inciso e) de los citados Lineamientos, se ubica en el **Título segundo. De las personas juzgadoras o servidoras públicas en funciones, en su calidad de personas candidatas**. Así, se observa que esta parte normativa busca regular, de manera genérica, las actividades desempeñadas por las personas funcionarias públicas con la calidad de candidatas al poder judicial de la Ciudad de México.

De lo anterior, se advierte que los artículos denunciados de manera alguna se encuentran en oposición o generan contradicción respecto de lo que pretenden regular, sino por el contrario, desde un análisis sistemático de los Lineamientos, las normas controvertidas son complementarias en función de las actividades de las personas servidoras públicas a quienes van dirigidas, en otras palabras, mientras que una porción se encuentra dirigida a regular la calidad de las personas, en otra, se busca regular la especificidad fáctica de la persona a quien va dirigida.

Más aún, la propia autoridad responsable reconoció, al emitir los Lineamientos, que las candidaturas a los diversos cargos del poder judicial de esta Ciudad poseen calidades diversas provenientes de la función pública (e incluso del ámbito privado). De ahí que, al aprobar el instrumento impugnado, la responsable haya distinguido, del total de candidaturas que actualmente son servidoras públicas, actividades específicas desempeñadas por aquellas dentro de la administración pública, como lo es la operatividad de programas sociales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de los procesos electorales como lo es el de imparcialidad.

De ahí que al no actualizarse la totalidad de los elementos configurativos de las antinomias, particularmente el **material**, resulta inexistente el señalamiento de la Parte Actora ya que, como se ha analizado, en el artículo 13 de los Lineamientos se regulan las actividades desempeñadas por las personas funcionarias públicas, en su calidad de candidatas, **que tengan a su cargo la operatividad de programas sociales y actividades institucionales**, mientras que lo establecido en el artículo 11 del citado instrumento normativo, tiene la finalidad de **regular de manera general y abstracta**, las actividades de todas las personas funcionarias con calidad de candidatas en el proceso electoral extraordinario en la Ciudad de México, de ahí lo **inexistente** de la antinomia denunciada, al tener supuestos diferentes y, por e contrario, ser complementarias entre sí.

Ahora bien, por lo que hace a la vulneración a los principios de seguridad jurídica, certeza y los inherentes al Derecho a la

buena administración pública, este órgano jurisdiccional determina **infundado** lo manifestado por la Parte Actora conforme a continuación se desarrolla.

En su demanda, la Parte Actora sostiene que la obligación dirigida a las candidaturas que sean funcionarias públicas de cumplir con la jornada laboral conforme a la normativa aplicable, en relación con la prohibición de participar activamente en los eventos en los que se entreguen beneficios derivados de la implementación y ejecución de programas sociales y/o acciones de gobierno, vulnera los principios de seguridad jurídica, certeza y los inherentes al Derecho a la buena administración pública.

Lo anterior, al manifestar que el diseño constitucional y legal de la Ciudad de México que rigen la función ejecutiva las obliga a intervenir de forma activa en eventos y actividades que impliquen la entrega de beneficios relacionados con programas y acciones sociales en favor de las poblaciones.

En ese sentido, lo infundado del agravio radica en que la prohibición de participar activamente en eventos relacionados con la entrega y ejecución de programas sociales de ninguna manera implica que las personas funcionarias públicas en su calidad de candidatas dejen de atender sus actividades como servidoras del Estado mexicano.

Es decir, las disposiciones referidas de ninguna manera implican que las personas funcionarias públicas (candidatas) dejen de asistir a eventos relacionados con programas

sociales y con ello, incumplan con sus horarios laborales o que simplemente no realicen sus funciones.

Por el contrario, de una lectura sistemática a los Lineamientos controvertidos, se advierte que éstos tienen la finalidad, entre otras, de tutelar el principio de imparcialidad contenido en el artículo 134 de la Constitución Federal, al prohibir que las personas funcionarias públicas en ejercicio de sus atribuciones utilicen recursos públicos en favor o en contra de una candidatura.

Es así, toda vez que contrario a lo manifestado por la Parte Actora, la participación activa no significa una inacción o una falta probidad respecto de las jornadas laborales de las personas candidatas que se desempeñen como funcionarias públicas.

Ello, ya que las normas impugnadas tienen la finalidad de reglamentar la objetividad, imparcialidad y profesionalismo de las personas funcionarias públicas en el ejercicio de sus actividades, lo cual, se encuentra en armonía con la Constitución Federal respecto a los derechos de asociación y libertad política a favor de la ciudadanía y en relación con el derecho al trabajo.

Robustece lo anterior, lo razonado por la Sala Superior en el sentido de que, tratándose de eventos proselitistas en los que asiste una persona funcionaria pública, la participación activa

actualiza una infracción cuando se trastocan los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral³⁰.

Adicionalmente, la Sala Superior ha considerado reiteradamente que la asistencia de personas servidoras públicas a eventos proselitistas tienen una participación activa dentro de dichos eventos, cuando, por ejemplo, hacen uso de la voz en el templete o escenario principal para referirse a la candidatura central del evento, sea apoyándola, destacando su perfil o trayectoria, o simplemente alzando su mano en señal de triunfo³¹.

Conviene precisar que si bien, este razonamiento se realizó en procesos electorales donde se eligen el poder ejecutivo y legislativo, en los que las personas funcionarias públicas no ostentaban la calidad de candidaturas, lo cierto es que aplicable al caso concreto, en la medida en que las disposiciones constitucionales y legales que regulan el proceso electivo extraordinario para la renovación del poder judicial de la Ciudad de México, no contemplan la prohibición de que las personas candidatas no tengan la calidad de funcionarias públicas o alguna restricción relacionada con el ejercicio de sus funciones públicas, más allá de observar los principios de imparcialidad, objetividad y de salvaguarda la equidad en la contienda.

De ahí que no le asista la razón a la Parte Actora cuando señala que la prohibición dirigida a las candidaturas en el

³⁰ Entre otros, lo resuelto en los juicios SUP-REP-85/2019, SUP-REP-635/2022, SUP-JE-1186/2023, SUP-JE-1328/2023 y SUP-REP-1180/2024 y acumulado.

³¹ Al resolver el juicio electoral SUP-JE-1351/2023.

marco de sus funciones públicas, de tener una participación activa en eventos relacionados con la entrega y ejecución de programas sociales vulnere los principios de seguridad jurídica, certeza y el Derecho a la buena administración pública, en vista de que, por un lado, las normas controvertidas buscan un actuar imparcial y profesional de las personas funcionarias en el ejercicio de sus atribuciones y por otra, busca que la población continúe accediendo a los beneficios de los programas sociales sin condicionamiento de su voto ni en perjuicio del desarrollo del proceso electivo.

En esas circunstancias, es posible concluir que las porciones normativas analizadas en el presenta apartado no implican un riesgo en el desarrollo y funcionamiento de la administración pública de esta Ciudad en perjuicio de las personas beneficiarias de programas sociales o actividades institucionales. Por el contrario, su finalidad es garantizar estos beneficios sociales a través de un actuar imparcial y profesional de las personas servidoras públicas que sean candidatas dentro del actual proceso electoral extraordinario conforme a los principios que regulan la materia electoral y, en particular, atendiendo al principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal.

5.5 Vulneración al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

5.5.1 Decisión.

Este Tribunal Electoral considera que resulta **infundado** el agravio hecho valer por la Parte Actora, en el que plantea que el artículo 12, de los Lineamientos vulnera el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

5.5.2 Marco Normativo.

- **Taxatividad.**

Del citado artículo 16, de la Constitución Federal, se deriva la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, mientras el diverso 14 consagra la garantía de exacta aplicación de la ley.

De esta manera, en el derecho administrativo sancionador cobra vigencia el referido principio de legalidad, al exigirse que tanto infracciones como sanciones estén plasmadas en la ley, en sentido formal y material, lo que implica que sólo esa fuente democrática es apta para producir jurídicamente esa clase de normas, las que deben definir sus elementos normativos y subjetivos de forma precisa, para permitir tener por actualizadas las hipótesis que definen.

Ahora bien, el principio de taxatividad refiere a la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la descripción de una conducta en la ley, e implica que ésta no sea de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, que permita la arbitrariedad en su aplicación, sino por el contrario, que conforme a ésta el grado de determinación de la conducta a sancionar debe ser

tal, que lo prohibido en la norma sea conocido en forma indubitable por sus posibles destinatarios, en el contexto en el cual se creó por el legislador, lo que se traduce en la exigencia de exacta aplicación de la ley, en el acreditamiento de hechos infractores y en la imposición de las sanciones consecuentes.

De esta forma, la normativa aplicable debe encauzar la actuación de la autoridad mediante la fijación de elementos objetivos a los que debe atender y ajustarse para decidir cuál es el hecho ilícito cometido y la sanción que corresponde aplicar a las o los responsables de la infracción en cada caso particular.

Así, quien legisla, para ser congruente con esa naturaleza y finalidad, debe definir el núcleo básico de las diversas infracciones y especificar las sanciones correspondientes a esas faltas, precisando los elementos a tomar en cuenta por la autoridad para adecuarlas a la norma en cada caso concreto.

De esta forma, los tipos administrativos están inmersos en un sistema ordenado de normas, creadas para tutelar expresos intereses jurídicos colectivos superiores, mediante la amenaza de una sanción, de ahí que las figuras relativas deban su creación y existencia a los valores correspondientes objeto de salvaguarda, sin cuya existencia carecerían de razón de ser.

Esto, porque precisamente conforme al principio de taxatividad, una vez advertido el contenido de la norma sancionadora aplicada, el operador jurídico queda en aptitud de ejercer la función de imponer la sanción prevista en la ley,

misma que es diseñada de forma abstracta para sancionar conductas concretas.

6.2.3 Caso concreto.

La Jefatura de Gobierno impugna lo establecido en el **artículo 12, de los Lineamientos**, que establece lo siguiente:

*“**Artículo 12.** Cualquier intervención de las personas juzgadoras o servidoras públicas en funciones en actos relacionados con el ejercicio de sus atribuciones podrá considerarse como una posible violación a los presentes Lineamientos, cuando implique:*

- a) La difusión de expresiones sobre su intención de ocupar un cargo de elección popular;*
- b) La solicitud del voto de manera explícita o implícita a favor de sí mismas o de terceros;*
- c) El favorecimiento o perjuicio de una candidatura o persona aspirante mediante declaraciones, actos o conductas; o*
- d) Cualquier manifestación pública que las vincule con el proceso electoral, podrá considerarse como una posible violación a los presentes Lineamientos.”*

Esto, pues en el primer párrafo se incluyó la expresión **“podrá considerarse como una posible violación a los presentes Lineamientos”** la que, a su parecer, resulta ambigua e imprecisa, puesto que no establece con claridad si la realización de las conductas descritas en sus cuatro incisos dará o no lugar a una violación a los Lineamientos, o si solo es una posibilidad que, en todo caso, será decidida posteriormente de realizada la conducta por la autoridad encargada de su aplicación.

Además, resalta que, con relación al inciso d), la redacción de la hipótesis normativa es excesiva, ya que prohíbe de manera absoluta a las personas servidoras públicas realizar

manifestaciones públicas vinculadas al proceso electoral, incluso aquellas que estén directamente relacionadas con el cumplimiento de sus funciones, lo que infringe también el principio de "Derecho a la Buena Administración Pública".

Al respecto, a consideración de este Tribunal Electoral el planteamiento resulta **infundado** puesto que el precepto no provoca en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica, como se explica a continuación:

En primer lugar, debe destacarse que la Suprema Corte y la Sala Superior han señalado que tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son expresiones de la misma potestad punitiva del Estado, por tanto, los principios que limitan el poder punitivo en el ámbito penal, como el principio de taxatividad, son aplicables al derecho administrativo sancionador, aunque con las adaptaciones necesarias debido a la menor intensidad con la que se aplica el principio de seguridad jurídica en este ámbito, así como la necesidad de ajustarlos a las características y funciones propias del derecho administrativo³².

Por otro lado, como se estableció previamente, el principio de taxatividad se entiende como una de las tres enunciaciones del principio de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley. Aquel principio, constituye un importante límite para quien legisla en un Estado

³² Jurisprudencia 30/2024, de rubro: "PRINCIPIO DE TIPICIDAD. SU EXPRESIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL". Consultable en la Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho, lo que se traduce como un deber de quien legisla para formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas.

Ahora bien, el acto legislativo (o reglamentario en este caso) es un proceso complejo a través del cual las pretensiones de la población son expresadas en las disposiciones normativas que serán dirigidas a sus destinatarios con el fin de guiar su conducta de acuerdo con esos intereses, lo cual se logra con la obediencia de la norma.

Así, la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado, en donde la precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinitud de grados, por lo que se torna complejo determinar con exactitud el punto a partir del cual una imprecisión pasa de ser tolerable a excesiva³³, por lo que una norma no solo se considera válida cuando goza de certeza absoluta en su establecimiento, sino que lo que la colma de validez es que , aun en los casos en los que se actualicen ciertas imprecisiones, el grado de éstas sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro, preciso y exacto respecto de la conducta reprochable.

De la misma manera, la Suprema Corte ha señalado que la aplicación exacta de la ley penal exige que las disposiciones normativas sean claras y precisas, pues de no ser así se

³³ Ferreres Comella, Víctor. "El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia (Una perspectiva constitucional)." Madrid: Civitas Ediciones, 2002. p. 120.

podría arribar a tal incertidumbre que conllevaría a no poder afirmar o negar la existencia de un delito o pena en la ley y, por tanto, a no poder determinar si se respeta o se infringe la exacta aplicación de la ley penal³⁴.

Al respecto, como se adelantó, este órgano jurisdiccional considera que no le asiste la razón a la parte promovente, cuando sostiene que el artículo 12, de los Lineamientos vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues aun cuando se utilizó la expresión “podrá”, referencia que ciertamente se estima imprecisa, su grado es tolerable, puesto que a pesar de ello, las conductas reprochables se establecen con la suficiente claridad, precisión y exactitud.

Esto es, el artículo de referencia tiene por objeto regular la intervención de las personas juzgadoras o servidoras públicas en funciones, en actos relacionados con el ejercicio de sus atribuciones, cuando la misma implique la difusión de expresiones sobre su intención de ocupar un cargo de elección popular; la solicitud del voto de manera explícita o implícita a favor de sí mismas o de terceros; el favorecimiento o perjuicio de una candidatura o persona aspirante mediante declaraciones, actos o conductas o cualquier manifestación pública que las vincule con el proceso electoral.

Así, se considera que se cumple con el mandato de taxatividad, puesto que **el texto establece plenamente los destinatarios de la norma, así como las conductas que**

³⁴ Amparo directo en revisión 3266/2012.

está regulando, por lo que se estima que de manera alguna se vulnera la seguridad jurídica de las personas.

Ello, pues el mandato de taxatividad sólo puede obligar a quien crea la norma a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable, pues la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas³⁵.

En ese contexto, es posible concluir que, en este caso, no se vulnera el principio de taxatividad y tampoco el diverso de Derecho a la Buena Administración Pública, que en vía de consecuencia estimaba vulnerado la Jefatura de Gobierno, puesto que, como se puntualizó, el artículo en cuestión cumplimenta la exigencia relativa a que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por los destinatarios de la norma, con el objeto de evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa de las personas que eventualmente se consideren infractoras.

Esto, pues el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por los destinatarios de la norma. Sin embargo, ello no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, quien legisla deba definir cada vocablo o locución utilizada al

³⁵ Ferreres Comella, "El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia (Una perspectiva constitucional).", op. cit., p. 21.

redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa³⁶.

Por último, en lo relativo al planteamiento de la redacción de la hipótesis normativa contenida en el inciso d) la cual prohíbe de manera absoluta a las personas servidoras públicas realizar manifestaciones públicas vinculadas al proceso electoral en general, tal cuestión fue analizada previamente, cuya conclusión fue revocar dichas expresiones, en los términos del presente fallo.

SEXTO. Efectos.

Conforme a lo precisado en la razón **SEXTA** de esta sentencia, los efectos del presente fallo son:

1. Se **inaplica al caso concreto** la porción normativa contenida en el **inciso d), del artículo 12**, que prevé: *"...d) Cualquier manifestación pública que las vincule con el proceso electoral..."*; así como la diversa contenida en la **fracción I, del artículo 17**, de los Lineamientos.
2. **Por tanto, comuníquese** esta sentencia a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como a la Suprema

³⁶ Jurisprudencia de rubro: **"PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."** Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, página 131.

Corte de la Justicia de la Nación, en términos de los artículos 99, 105 y 133, de la Constitución Federal³⁷.

3. **Se revocar** la fracción XVII, del artículo 13, de los “Lineamientos” para que, en el término de **cuarenta y ocho horas**, contadas a partir de la notificación de la presente determinación, la Autoridad responsable, de manera fundada y motiva, señale y especifique que la finalidad de la prohibición se enmarca en actos gubernamentales con fines proselitistas.
4. El Consejo General deberá **notificar** a este Tribunal Electoral respecto al cumplimiento de la presente ejecutoria, en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del cumplimiento a lo aquí ordenado, con el **apercibimiento** que, en caso de incumplimiento, se aplicará alguna de las medidas de apremio establecidas en el artículo 96, de la Ley Procesal Electoral.

Por las razones expuestas, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Son inconstitucionales los artículos 12, inciso d) y 17, fracción I, de los Lineamientos, por ser contrarias al artículo 41, fracción III, apartado C, segundo párrafo, de la Carta Magna, ya que la Autoridad responsable excedió injustificadamente el ejercicio de su facultad reglamentaria.

³⁷ Así como de lo previsto en la Tesis LXXI/2024, de la Suprema Corte, de rubro: **“TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES. ÚNICAMENTE TIENEN COMPETENCIA PARA EJERCER CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN DE LEYES EN MATERIA ELECTORAL.”**

SEGUNDO. Se **inaplican** al caso concreto las porciones normativas de los artículos 12, inciso d) y 17, fracción I, de los Lineamientos, conforme a lo razonado en esta sentencia.

TERCERO. Comuníquese esta sentencia a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como a la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, en términos de los artículos 99, 105 y 133, de la Constitución Federal.

CUARTO. Se **revoca**, en los términos de esta sentencia, **IECM/ACU-CG-036/2025** emitido por el Consejo General, mediante el cual se aprobaron los Lineamientos.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

PUBLÍQUESE en su sitio de Internet (www.tecdmx.org.mx), una vez que esta determinación haya causado estado.

Así lo resolvieron y firman las personas integrantes del Pleno de este Tribunal Electoral de la Ciudad de México, por **unanimidad** de votos a favor, del Magistrado Armando Ambriz Hernández, de las Magistraturas en funciones, María Antonieta González Mares y Osiris Vázquez Rangel, designadas mediante Acuerdo Plenario 001/2024, así como de Lucía Hernández Chamorro, en funciones de Magistrada, conforme el Acuerdo Plenario 005/2023. Todo lo actuado ante la Secretaria Técnica en funciones de Secretaria General, quien autoriza y da fe.

ARMANDO AMBRIZ HERNÁNDEZ
MAGISTRADO PRESIDENTE

MARÍA ANTONIETA GONZÁLEZ
MARES
**MAGISTRADA EN
FUNCIONES**

LUCÍA HERNÁNDEZ
CHAMORRO
**MAGISTRADA EN
FUNCIONES**

OSIRIS VÁZQUEZ RANGEL
MAGISTRADO EN FUNCIONES

KARLA CARINA CHAPARRO BLANCAS
**SECRETARIA TÉCNICA EN FUNCIONES
DE SECRETARIA GENERAL**