



**VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA EN EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR LA QUE EN EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS PARA GARANTIZAR LOS PRINCIPIOS DE NEUTRALIDAD, IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL POR PARTE DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-JRC-101/2022.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, 36, numeral 1 y 39, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante LGIPE), 13, numeral 1, fracción b), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, numeral 7, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento **VOTO CONCURRENTENTE**, respecto del punto 1 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante Consejo General del INE) celebrada el pasado 14 de diciembre de 2022, al término de la Sesión Extraordinaria convocada para la misma fecha a las 10:00 horas, consistente en el proyecto de Resolución del Consejo General del INE por la que en ejercicio de la facultad de atracción se emiten los Lineamientos para garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral por parte de las personas servidoras públicas, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante TEPJF) en el expediente SUP-JRC-101/2022.

### **Decisión Mayoritaria**

En la Resolución aprobada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales del Consejo General del INE se ejerció la facultad de atracción para dar cumplimiento a la sentencia SUP-JRC-101/2022 dictada por la Sala Superior del TEPJF, donde vinculó al Consejo General del INE para que elabore reglas o lineamientos en los que se establezca con certeza las medidas preventivas a fin de evitar la injerencia y/o participación de personas servidoras públicas, así como las personas servidores de la nación, en los procesos electorales y de manera específica, el día de la Jornada Electoral.

Lo anterior, en el entendido que los referidos lineamientos deberán elaborarse a partir de los criterios y jurisprudencias que ha desarrollado la Sala Superior del TEPJF, debiendo prever medidas que garanticen su cumplimiento, así como las consecuencias jurídicas en la hipótesis de no acatamiento, como podría ser, incluso, la pérdida del modo honesto de vivir.



A fin de acatar lo anterior, el Consejo General del INE aprobó los *Lineamientos para garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral por parte de las personas servidoras públicas*.

### **Motivos de disenso**

Si bien comparto que se haya ejercido la facultad de atracción para dar cumplimiento a la sentencia motivo del presente y, en términos generales, comparto la aprobación y el contenido de los *Lineamientos para garantizar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral por parte de las personas servidoras públicas*, me aparto de la decisión mayoritaria respecto a los términos en que se aprobaron algunos artículos que se enlistan a continuación, por las razones que serán abordadas en los apartados subsecuentes:

- a) Artículos 14; 17; 18; 20; 23, fracción II y III; 51; 52; y 53
- b) Artículo 21
- c) Artículo 29
- d) Artículo 38, párrafo 2
- e) Artículo 58

#### **1. Artículos 14; 17; 18; 20; 23, fracción II y III; 51; 52; y 53**

No acompaño el contenido de los preceptos normativos en cita, aprobados por la mayoría, porque considero que son normas sobreinclusivas, al ser irrazonables, desproporcionales e incluir categorías que debieron quedar fuera del alcance que se pretende regular.

En efecto, siguiendo la teoría general de la norma, las normas son sobreinclusivas cuando su autor tiene legítimamente el objetivo de regular un supuesto, pero, por la deficiencia en su redacción, termina abarcando supuestos no deseados por él o supuestos que se tornan en ilegítimos. A fin de clarificar este concepto, considero muy ilustrativo aludir a lo que resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) en el *Amparo en Revisión 492/2014*, en el sentido que el tipo penal de halconeo era sobreinclusivo, al no delimitar precisamente el tipo de discurso o acción comunicativa prohibido por el legislador, en atención a los fines legítimos buscados y, precisamente este espacio sobreinclusivo, redundaba negativamente en el goce de derechos humanos centrales para el modelo de estado constitucional de derecho, como lo es el derecho a la información y a la libertad de expresión.

Aunado a la anterior, es importante referir el criterio sostenido mediante la Sentencia SX-JRC-54/2016 y Acumulado de la Sala Regional Xalapa del TEPJF, en donde se determinó



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE

CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

inaplicar en el caso concreto lo dispuesto en el artículo 56, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en la porción normativa “y *cualquier otro servidor público que desempeñe cargo público estatal*”, por resultar contrario a lo que establece el artículo 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM).

Lo anterior, al considerar que el precepto normativo no señala de manera específica cuáles personas servidoras públicas que desempeñen cargo público estatal deben separarse de sus cargos, lo cual se traduce en una disposición ambigua que coloca en estado de incertidumbre a todas las personas que laboran en los poderes legislativo, ejecutivo o judicial estatal, que no puede servir de base para restringir el derecho político-electoral de ser votado; así que es una porción normativa que no debe aplicarse, ya que se estima contraria a parámetros de **razonabilidad y proporcionalidad** en la fijación de una restricción a un derecho fundamental, al otorgar un sentido amplio y **no pormenorizar o delimitar** cuáles son las personas funcionarias que quedan comprendidas en ese universo por el que tienen el deber de separarse de su cargo.

Así, desde mi punto de vista, diversos artículos aprobados por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, contienen ese vicio de sobreinclusión detectado por la SCJN, así como por la Sala Regional Xalapa del TEPJF en el expediente SX-JRC-54/2016 y Acumulado, ciertamente en otros supuestos pero de lo cual se destaca su *ratio essendi*.

Ahora bien, para abordar lo anterior, citaré cada artículo referido conforme fue aprobado por la mayoría, y a continuación señalaré las razones por las que considero que se está ante una sobreinclusión.

### 1.1 Artículo 14

Artículo 14. En ningún caso las y los servidores públicos que aspiren a competir por cargos electivos en el proceso electoral federal o local podrán asistir a eventos en los que se entreguen beneficios de programas y actividades institucionales.

Al tratarse de una disposición normativa que busca restringir la asistencia de personas servidoras públicas en eventos donde se entreguen beneficios de programas y actividades institucionales, no resulta ser proporcional ni razonable; así que se considera que se trata de una norma sobreinclusiva, porque:

- No permite identificar cuáles son los cargos de personas servidoras públicas a las que se les prohíbe asistir, en el entendido que la experiencia indica, además, que quienes están en el servicio público aspiran a competir



posteriormente a otros cargos por lo que el universo en todo caso sería sumamente amplio;

- No distingue la temporalidad de la prohibición; y
- No especifica el tipo de evento.

Si bien es cierto que el artículo 14 hace la distinción para las personas servidoras públicas “que **aspien** a competir por cargos electivos en el proceso electoral federal o local”, ello no permite identificar a cuáles cargos de las y los servidores públicos en sí se refiere, por lo que incluye a todas las categorías de personas servidoras públicas, y ello resulta irrazonable, ya que se debió distinguir si se trata de una persona servidora pública de mando, una legisladora, entre otras categorías; por ejemplo, obligaría a personas servidoras públicas que se dedican a ejecutar programas y actividades institucionales a no asistir a eventos donde es su deber entregarlos, puesto que se incluye a todas aquellas personas que caigan en el supuesto que aspiren a un cargo de elección, sin hacer mayor distinción o precisión.

Lo anterior cobra mayor relevancia, al no especificar la temporalidad, es decir, en qué momento del proceso electoral del que se trate, o incluso fuera de éste, es que debe aplicar la prohibición establecida; si bien se puede desprender que es desde el momento en que aspiren a un cargo de elección en algún proceso electoral, ello no genera claridad ni certeza jurídica.

Por otra parte, el artículo 14 señala que no podrán asistir a eventos en los que se entreguen beneficios de programas y actividades institucionales; sin embargo, se considera que también se debió especificar las condiciones y las características de los eventos en sí, porque no basta con señalar de forma genérica a cualquier evento, sino **que se debió señalar si se trataba de eventos masivos**, por ejemplo.

## 1.2 Artículo 17

Artículo 17. Las personas integrantes de la administración pública no podrán instruir o coaccionar al personal a su cargo para que realice conducta alguna relacionada con los procesos electorales o de democracia directa. Tampoco podrán dirigir mensajes de índole electoral a la ciudadanía.

Se considera que la prohibición referente a que no “podrán dirigir mensajes de índole electoral a la ciudadanía”, resulta ser irrazonable y desproporcional, porque se señala de manera genérica a los “mensajes electorales”, lo cual resulta sobreinclusivo, al incluir todas las categorías de mensajes que caigan en dicha índole.

Lo anterior cobra mayor relevancia, porque lo electoral es lo relativo o perteneciente a las elecciones, lo cual conlleva diversas etapas y procesos que conforman un todo. Para ilustrar lo sostenido, el artículo 17 estaría prohibiendo que una persona titular del Poder



Ejecutivo de cualquier Entidad Federativa, emita un mensaje donde informe que en las Mesas para la Paz se atendieron las necesidades del INE en materia de seguridad o que la Secretaría de la Defensa Nacional no tuvo ningún incidente en la custodia de las boletas electorales.

En este sentido, se debió delimitar de manera más concreta qué tipo de mensajes electorales son los que no estarían permitidos emitir a la ciudadanía, porque restringirlo a “mensajes de índole electoral”, podría vulnerar incluso el derecho de acceso a la información a las y los ciudadanos, como ya se ejemplificó.

### 1.3 Artículo 18

Artículo 18. Las personas que integran el Poder Judicial, federal o local, encargadas de dirimir controversias bajo los principios de independencia e imparcialidad judicial, en ningún momento podrán realizar manifestaciones o realizar actos fuera de sus funciones que influyan en los procesos electorales, así como en los procesos de participación ciudadana directa.

Se considera que la prohibición referente a “que influyan en los procesos electorales”, resulta ser sobreinclusiva, al incluir todas las categorías que caigan en dicho supuesto, lo cual resulta irrazonable y desproporcional.

Si bien se busca que las personas que integran el Poder Judicial, federal o local, no vulneren los principios de imparcialidad y neutralidad hacia los procesos electorales y procesos de participación ciudadana directa, lo cierto es que no se especifica o delimita cuáles son aquellas manifestaciones o actos que influirían.

Por ejemplo, lo anterior daría lugar a que se les prohíba realizar la función de observación electoral, ya que ello tendría lugar dentro del concepto de actos fuera de sus funciones que influyan en los procesos electorales, lo cual no es acorde a lo que establece el artículo 217 de la LGIPE:

Artículo 217.

1. Los ciudadanos que deseen ejercitar su derecho como observadores electorales deberán sujetarse a las bases siguientes:

(...)

d) Sólo se otorgará la acreditación a quien cumpla, además de los que señale la autoridad electoral, los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

II. No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los tres años anteriores a la elección;

III. No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los tres años anteriores a la elección, y

IV. Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que impartan el Instituto y los Organismos Públicos Locales o las propias organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales bajo los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del Instituto, las que podrán supervisar dichos cursos. La falta de supervisión no imputable a la organización respectiva no será causa para que se niegue la acreditación;

(...)

De lo anterior, no se advierte que uno de los requisitos para poder ejercer la función de observación electoral sea no integrar el Poder Judicial, federal o local.

#### 1.4 Artículo 20

Artículo 20. Las personas integrantes de algún órgano autónomo, incluyendo a las Fiscalías, tanto federal como locales, al ejercer labores especializadas, tendrán el deber de abstenerse de realizar manifestaciones en perjuicio de la función electoral, en contra o a favor de una candidatura, partido político, coalición, así como que exalten o demeriten las cualidades de alguna persona servidora pública o administración gubernamental.

Quedan exceptuadas de dicha prohibición las personas vinculadas al ejercicio de la función electoral quienes deberán observar en todo momento los principios constitucionales de la materia.

Se considera que lo referente a que “tendrán el deber de abstenerse de realizar manifestaciones en perjuicio de la función electoral”, genera una disposición sobreinclusiva, porque no se especifica el tipo de manifestaciones; en este sentido, cualquier crítica al desempeño de una autoridad electoral, por parte de cualquier persona integrante de algún organismo autónomo, contravendría lo dispuesto en el artículo 20, lo cual resulta irrazonable y desproporcional, porque pueden existir manifestaciones que tengan sustento y amparo en la libertad de expresión. Adicionalmente, debe recordarse que los parámetros interamericanos y del Alto Tribunal Mexicano son en el sentido que las y los servidores públicos deben soportar una mayor crítica y cuestionamiento por estar precisamente en el espacio público.

Asimismo, se considera que lo referente a que “exalten o demeriten las cualidades de alguna persona servidora pública o administración gubernamental”, significaría que cualquier manifestación que implique una crítica a cualquier persona servidora pública o administración gubernamental, conlleva a que se contravenga lo que establece el artículo en cita, por lo que



también se debió especificar hasta qué punto dichas manifestaciones que pretendan lo señalado están permitidas en razón de dejar evidenciado cuál es el bien jurídico a proteger, lo cual no sucede.

### 1.5 Artículo 23, fracción II y III

Artículo 23. Las personas servidoras públicas, personas operadoras de programas sociales y actividades institucionales; así como las personas servidoras de la nación, deberán abstenerse de:

(...)

II. Difundir mensajes, por cualquier medio, que impliquen la pretensión a ocupar un cargo de elección popular, actos anticipados de precampaña o campaña; emitir expresiones que impliquen promoción personalizada en beneficio propio o de tercera persona; así como solicitar el voto en favor o en contra de alguna candidatura, partido político o coalición; o alguna otra expresión que las vincule a los procesos electorales federales o locales, en actos relacionados con el desempeño de sus funciones;

III. Asistir a eventos en los que se entreguen beneficios de programas y actividades institucionales cuando aspiren a competir por cargos electivos en un proceso electoral federal o local;

(...)

Se considera que las disposiciones referidas actualizan la sobreinclusión, porque la fracción II establece que las personas servidoras públicas, operadoras de programas sociales y servidoras de la nación, tienen que abstenerse de difundir mensajes que “impliquen la pretensión a ocupar un cargo de elección popular”, lo cual es irrazonable y desproporcional, al incluir una categoría que debería quedar fuera del alcance que se pretende regular, ya que se les restringe sin justificación su derecho a la libertad de expresión con el mero hecho de exteriorizar una pretensión, de lo cual no se vulnerarían los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad, porque sólo estarían manifestando su intención a ocupar un cargo de elección. Cuestión distinta y reprochable sería destacar cualidades personales así como plantear propuestas de gobierno o legislativas.

Ahora bien, por cuanto hace a la fracción III, tal y como se realizaron las consideraciones en el presente respecto al artículo 14, se trata de una norma sobreinclusiva, porque:

- No permite identificar cuáles son los cargos de personas servidoras públicas a las que se les prohíbe asistir;
- No distingue la temporalidad de la prohibición; ello es fundamental, porque también tiene efectos sobre las personas operadoras de programas y actividades institucionales, así como a las personas servidoras de la nación, por lo que es necesario señalar la temporalidad; y



- No especifica el tipo de evento.

### 1.6 Artículos 51, 52 y 53

Artículo 51. Aquellas personas que se desempeñen como funcionarias públicas de confianza con mando superior, en cualquiera de los tres órdenes de gobierno, así como personas operadoras de programas sociales y actividades institucionales, estarán impedidas para acreditarse como observadoras electorales, ya que su actuación en las casillas atentaría contra el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo, puesto que la ciudadanía no debe estar sujeta a presión, intimidación o coacción que pudiera afectar la libertad en su decisión.

Artículo 52. Con la finalidad de dar cumplimiento a lo anterior, en la solicitud que presente la ciudadanía para el registro como observadores u observadoras electorales, dentro del apartado correspondiente al escrito de protesta se incluirá la leyenda: "... manifiesto no ser persona servidora pública de confianza con mando superior en el gobierno municipal, estatal o federal, ni ser persona operadora de programas sociales y actividades institucionales ..."

Artículo 53. No obstante, el INE podrá verificar la información proporcionada sobre el particular y en su caso, podrá cancelar o negar la acreditación para realizar las tareas de observación electoral, conforme al procedimiento que se determine en el instrumento normativo que corresponda.

En estos casos, el Instituto en el ámbito de su competencia y a través de la instancia competente, resolverá cualquier planteamiento que pudiera presentar la ciudadanía interesada en participar en las actividades de observación electoral.

Se considera que el artículo 51 es una norma sobreinclusiva, porque al establecer que las "personas funcionarias públicas de confianza con mando superior, en cualquiera de los tres órdenes de gobierno" es un universo muy amplio, del cual es necesario delimitar dicha disposición.

Lo anterior cobra mayor relevancia, porque no se advierte que sea una prohibición para acreditarse como personas observadoras electorales, de conformidad con el artículo 217 de la LGIPE.

Por cuanto hace a los artículos 52 y 53, toda vez que son complementarios al artículo 51 y regulan por sí mismos, en conjunto, la observación electoral, se considera que siguen la misma suerte de ser disposiciones sobreinclusivas.

## 2. Artículo 21

La mayoría del CG del INE aprobó el artículo 21 en los siguientes términos (énfasis añadido):





CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Artículo 21.** Las personas operadoras de los programas sociales, servidores de la nación o cualquier persona del servicio público que interactúe como intermediario en la entrega de programas sociales y actividades institucionales con las y los beneficiarios, deberán conducir su actuar de manera institucional, sin realizar actos que generen la percepción en la ciudadanía de que los beneficios entregados son atribuibles a una persona o partido político, o bien, que su continuidad depende de la permanencia de una opción política en el gobierno.

**No podrán difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso, emitir información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia de una administración en particular.** Su contenido se limitará a identificar el nombre de la institución de que se trata sin hacer alusión a cualquiera de las frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, **debiendo evitar utilizar logos, emblemas, indumentaria o cualquier elemento que utilice colores** que generen confusión o identidad con un partido político o gobernante.

No comparto el contenido normativo del precepto transcrito porque desde mi perspectiva, afecta los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, al vulnerar el **principio de taxatividad**, como explicaré a continuación.

Por principio de cuentas, cabe precisar que la naturaleza jurídica del artículo mencionado es la de un tipo administrativo sancionador, pues, al emplear frases como “no podrán”, “sin realizar” o “debiendo evitar”, es claro que se está ante una norma prohibitiva y, concretamente, en el precepto en cuestión se plasmó el supuesto de hecho (prohibido), mientras que la consecuencia jurídica se fijó en el artículo 57, el cual dispone que ante la actualización de la infracción —es decir, del supuesto de hecho típico mencionado— la autoridad competente debe imponer la sanción que corresponda.

En ese orden de ideas, tomando en cuenta que el artículo 21 es un tipo administrativo sancionador, debería estar redactado de forma tal que se adecue los principios que el derecho penal —aplicables al ámbito sancionador electoral, según los criterios del TEPJF<sup>1</sup>— le exige al creador de la norma, concretamente, debió ceñirse al principio de taxatividad, según el cual, el órgano de producción legislativa debe evitar la formulación de los tipos sancionadores de manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, tal y como lo ha señalado la SCJN en la siguiente jurisprudencia que se transcribe:

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. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados

---

<sup>1</sup> Tesis XLV/2002, de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL



CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que **es extensivo al creador de la norma**. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica **no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia**, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, 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 el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.

**[Énfasis añadido]**

De acuerdo con mi punto de vista, el precepto mencionado se sitúa en el supuesto no deseado del criterio transcrito, porque el grado de determinación de la conducta típica es tan vago, que la persona destinataria de la norma no podría saber con certeza lo que es objeto de prohibición.

Antes de explicar en qué sentido la norma es vaga, debo hacer mención a que, si bien la misma Sala Superior del TEPJF ha emitido algunos criterios en donde precisa que, en la materia electoral, el principio de taxatividad o el de tipicidad no se presentan con un rigor tan marcado como sucede en la materia penal y, en ese sentido, debe ser modulado en el ámbito de las normas administrativas; lo cierto es que le está vedado al órgano de producción de la norma crear conductas y después sancionarlas, aprovechando la falta de precisión normativa



(véase el SUP-JDC-72/2019). En el caso bajo estudio, estimo que la redacción es deficiente por no garantizar a las personas la certeza jurídica, pues la norma no cumple con su función de evitar que su aplicador caiga en arbitrariedades al determinar la conducta prohibida. Las razones de ello las explico en las líneas subsecuentes.

## 2.1 Prohibición de difundir propaganda gubernamental

En la parte inicial del segundo párrafo del artículo 21 se señala que las personas sujetas que interactúen como intermediarios en la entrega de programas sociales y actividades institucionales con los beneficiarios “no podrán difundir logros de gobierno, obra pública, e incluso, emitir información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia de una administración en particular”.

La vaguedad de la norma estriba en que **no establece una temporalidad** en la que será exigible esa prohibición y, ante tal situación, la persona destinataria no está en condiciones de apegar su actuar conforme a ella porque no sabrá si la proscripción es durante la campaña, durante el proceso electoral o, incluso, si aplica en cualquier tiempo fuera del proceso electoral. Esa indeterminación o vaguedad temporal sienta las condiciones para que el aplicador adopte los dos últimos criterios temporales mencionados, esto es, que tiene prohibido realizar la conducta típica dentro de cualquier etapa del proceso electoral o dentro de cualquier momento fuera de éste.

Una interpretación en tal sentido tendría vicios de inconstitucionalidad, pues si bien los artículos 35, fracción VIII y IX y 41, base III, apartado c) de la CPEUM establecen restricciones a la difusión de los logros de gobierno, esto es, a la propaganda gubernamental, en donde podría sustentarse la prohibición del artículo 21 objeto de este voto, lo cierto es que tales restricciones están acotadas en el tiempo, pues dentro de los procesos electorales sólo está prohibido difundirla durante el periodo de campaña, mientras que, en los casos de revocación de mandato y consultas populares, la prohibición abarca el tiempo que comprenden los procesos respectivos.

Como se ve, si bien la norma no incluye alguna expresión como “en cualquier tiempo”, de modo que esté claro que la prohibición es dentro y fuera de los procesos electorales o de participación ciudadana, lo cierto es que la vaguedad temporal de la norma podría conducir a interpretaciones que sobrepasen la restricción del Constituyente.

Ahora bien, un problema adicional de indeterminación normativa es el relativo a la “prohibición de emitir información dirigida a justificar o convencer a la población de la pertinencia de una administración en particular”, pues no está claro si la emisión de esa información abarca únicamente a la propaganda o llega al extremo de limitar cualquier expresión, incluso verbal, cuando las personas servidoras públicas que entreguen los



programas sociales tengan contacto con la ciudadanía. Lo cierto es que, desde mi punto de vista, la entrega de programas sociales implica, por sí misma, una justificación de la pertinencia del gobierno que los otorga. En otras palabras, prohibir que las y los servidores públicos destinatarios de la norma entreguen los beneficios sin justificar o convencer a la población que el programa correspondiente es pertinente, se traduciría prácticamente en prohibirles hablar.

Una situación muy distinta sería que tales personas servidoras públicas, al entregar los programas sociales solicitaran el voto a favor de algún partido, pues en ese caso estaría claro que la conducta se encontraría proscrita, al traducirse en una coacción, entrega de dádivas o violación al principio de imparcialidad.

Con lo dicho en el párrafo previo, pretendo demostrar que no pasa por desapercibido que (a diferencia del artículo 41) el artículo 134 de la CPEUM señala que las personas servidoras públicas tienen *en todo tiempo*, y no solamente durante las campañas, el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos y, además, que la infracción relativa a la coacción o entrega de dádivas tampoco tiene una limitante temporal.

Por cierto, justamente la vaguedad temporal mencionada previamente me lleva a no acompañar el artículo porque, si bien, tomando en cuenta todo el contexto de algún caso en específico, podría considerarse que las personas servidoras públicas sí tendrían prohibido durante las campañas y la jornada electoral convencer a la ciudadanía de la pertinencia de una administración pública en específico, lo cierto es que, como ya señalé, la norma no le establece límites temporales a la prohibición, por lo que también podrían sancionarse conductas fuera de ese ámbito temporal, lo cual es contrario a la CPEUM.

## **2.2. Prohibición de utilizar colores que generen confusión o identidad con un partido político o gobernante**

No comparto el segundo párrafo *in fine* aprobado por la mayoría, cuando establece que los sujetos que interactúen como intermediarios en la entrega de programas sociales y actividades institucionales con los beneficiarios deben “evitar utilizar logos, emblemas, indumentaria o cualquier elemento que utilice **colores** que generen confusión o identidad con un partido político o gobernante”.

La razón de mi disenso estriba en que, desde mi punto de vista, **se vulnera el principio de reserva de ley**, pues se está creando un tipo administrativo no contemplado por el legislador y, más grave aún, un tipo administrativo que tampoco encuentra sustento en la línea jurisprudencial sostenida por el TEPJF.



CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

En efecto, para clarificar mi postura es pertinente recordar que el TEPJF ha sostenido reiteradamente que la utilización de determinado color no puede ser exclusivo de un partido político, como se desprende de la tesis de jurisprudencia 14/2003, que se transcribe a continuación:

EMBLEMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SUS COLORES Y DEMÁS ELEMENTOS SEPARADOS, NO GENERAN DERECHOS EXCLUSIVOS PARA EL QUE LOS REGISTRÓ.- En el inciso a) del párrafo 1 del artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispone que los estatutos de los partidos políticos establecerán la denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. De la literalidad de este precepto **no se advierte que la adopción de determinados colores**, símbolos, lemas y demás elementos separados que conforman el emblema de un partido político, le **generen el derecho exclusivo para usarlos** frente a otros partidos políticos, dado que el uso de esos elementos en el emblema de dos o más partidos políticos, no conduce, de por sí, al incumplimiento del objeto para el que están previstos (caracterizar y diferenciar a los partidos políticos), sino que esto sólo se puede dar en el caso de que su combinación produzca unidades o productos similares o semejantes que puedan confundir a quien los aprecie u observe, e impedirles que puedan distinguir con facilidad a cuál partido político pertenece uno y otro. En atención a esto, legalmente no podría considerarse que existe el derecho de uso exclusivo de los elementos separados de los emblemas registrados por los partidos políticos, sino que, por el contrario, existe plena libertad para registrar los signos de identidad compuestos con uno o varios de esos elementos, aunque otros también los usen en los propios, siempre con la previsión de que la unidad que formen no pueda generar confusión con la de otro partido, para lo cual podría servir como elemento distintivo la combinación que se les da, como el orden y lugar en que se empleen, el tamaño del espacio que cubran, la forma que se llene con ellos, su adición con otros colores o elementos, etcétera. En este sentido, la utilización de tales elementos, cuando no inducen a confusión, en los emblemas de distintos partidos políticos, no puede estimarse violatoria de disposición legal alguna, sino un acto de cumplimiento de una norma de orden público.

[Énfasis añadido]

En este sentido, si la tesis sostenida por el TEPJF es que *no existe un derecho* de los partidos políticos para usar sus colores registrados en forma exclusiva, es lógico derivar de la misma que *tampoco existe una obligación* de los partidos políticos para abstenerse de usar los colores registrados por otros partidos. Ahora bien, esa prohibición de usar colores partidistas no solamente no existe respecto a los partidos políticos, sino que tampoco existe respecto a otros entes privados o gubernamentales. Y es ahí donde advierto que el artículo 21 objeto de este voto se aparta de los criterios del TEPJF pues, como ya he mencionado, se está prohibiendo a personas pertenecientes al gobierno que usen colores similares a los de un partido político.

Tal y como está redactada la norma, a partir de su entrada en vigor, por ejemplo, la indumentaria de las personas servidoras públicas a que se refiere el artículo cuestionado que



tenga elementos cromáticos similares a los de algún partido deberá sustituirse en todos los niveles de gobierno, so pena de incurrir en una infracción electoral.

Sirve de sustento a mi idea relativa a que la prohibición del uso de colores vulnera el principio de reserva de ley, la argumentación que sostuvo la Sala Superior del TEPJF en el SUP-RAP-3/2000:

De esto se sigue, que si **no existe la norma que establezca tal prohibición**, no es aceptable jurídicamente, que se pretenda imponer una restricción en tal sentido, a través de la sentencia que se emita en un recurso de apelación, pues no habría apoyo legal para hacerlo, bien sea mediante la aplicación directa de la ley, o bien, por conducto de la interpretación jurídica de ésta. En consecuencia, por ahora, **la vía idónea para implantar la prohibición del uso de los colores** verde, blanco y rojo en los emblemas de un partido político **es solamente, la expedición de una ley** con ese alcance.

[Énfasis añadido]

Como se ve, si la misma Sala Superior del TEPJF concluyó que la única vía para proscribir el uso de colores era mediante la expedición de alguna ley en ese sentido, un instrumento infralegal, como los son los lineamientos objeto de este voto, no podrían contener esa prohibición.

Ahora bien, años posteriores al precedente previamente citado, se presentó otro más reciente (SUP-REP-83/2015 y acumulados) en donde la Sala Superior del TEPJF confirmó la sentencia de la Sala Regional Especializada del TEPJF (SRE-PSC-24/2015) que no acogió el planteamiento del denunciante, el cual sostenía la actualización de una infracción, entre otras cosas, porque el logotipo que usaba el gobierno con la frase “MOVER MÉXICO” refería a los colores de identidad correspondientes al Partido Revolucionario Institucional (en adelante PRI).

Si la sentencia referida estuviera alineada al contenido normativo del artículo 21, se habría declarado la infracción por el mero hecho de la coincidencia de los colores en los objetos entregados por el gobierno con los del PRI, no obstante, eso no ocurrió, lo que demuestra que los lineamientos no están en sintonía con los precedentes jurisdiccionales.

Finalmente cabe hacer referencia al expediente SRE-PSC-67/2021, en donde sí se tomó en cuenta para la acreditación de la infracción el elemento del color en la vestimenta de las personas involucradas, no obstante, lejos de restarle fuerza a la postura que sostengo, lo fortalece, pues en tal determinación no se señaló que el uso del color fue una infracción en sí misma, sino que era un elemento probatorio más que demostraba cómo una partido político (y no una persona servidora pública) estaba haciendo uso indebido de programas sociales.



Es decir, no se reprochó que lo sujetos usaran un color identificado con un partido político, sino que fue el elemento del color, aunado a otros como el logo del partido, un elemento probatorio que demostró que las personas sujetas estaban asociadas a ese partido político. Dicho en otras palabras, la infracción fue la intervención indebida de un partido político en los programas sociales, no el uso de colores similares a un partido político por parte de personas servidoras públicas, como es lo que se pretende en el artículo 21.

Al respecto, si bien es cierto, la sentencia SRE-PSC-67/2021 fue revocada con posterioridad por la Sala Superior del TEPJF (SUP-REP-221/2021), los argumentos que retomó (en el sentido que los colores se valoraron como elementos probatorios y no como infracciones en sí mismas) no se ven afectados por esa Resolución, pues la sentencia en acatamiento concluyó que no había ninguna infracción.

### 3. Artículo 29

La mayoría aprobó el artículo 29 en los siguientes términos:

Artículo 29. Cuando una persona servidora pública convoque a una conferencia o rueda de prensa para difundir logros, programas o proyectos de Gobierno, incurrirá en la difusión de propaganda gubernamental en medios de comunicación, pues la única finalidad que se puede perseguir con su convocatoria es que se replique el mensaje difundido, pero en forma de cobertura noticiosa.

En este sentido, durante las campañas y hasta el día de la jornada electiva, si la información que se proporciona por parte del Estado en las conferencias de prensa se ubica en el supuesto de propaganda gubernamental, la misma tendrá que sujetarse a las excepciones previstas en el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución.

Las personas servidoras públicas tienen la obligación de no emitir propaganda gubernamental durante los tiempos marcados por la norma, por tanto, son las responsables directas de tomar las previsiones necesarias para que el mensaje para el cual convocaron a los medios de comunicación no sea difundido en las demarcaciones con proceso electoral.

La información que se emita en conferencias deberá cumplir con las siguientes características:

I. Deberá tener carácter institucional y la persona servidora pública tendrá que abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral, o bien elementos de propaganda personalizada de servidor público alguno.

II. En cualquier momento de las conferencias, incluido el periodo de preguntas y respuestas, los funcionarios públicos deberán abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública, e, incluso, emitir información dirigida a incidir en las preferencias electorales de la ciudadanía, como la de valorar positivamente a algún gobierno.



CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

III. La información generada durante las conferencias de prensa, organizadas por personas servidoras públicas, en todo momento, deberá tener fines informativos, por lo que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal o de alguna administración específica.

Se considera que las disposiciones establecidas en el artículo 29 resultan ser vagas. En primer lugar, no describe con precisión el supuesto de hecho, ya que al señalar que “cuando una persona servidora pública convoque a una conferencia o rueda de prensa para difundir logros, programas o proyectos de Gobierno, incurrirá en la difusión de propaganda gubernamental”, se establece la premisa que cualquier conferencia de prensa que celebren las y los servidores públicos, automáticamente actualiza la figura de propaganda gubernamental, partiendo de la lógica que dicha modalidad de comunicación se realiza para dar a conocer mensajes gubernamentales con la intención que estos sean difundidos.

El problema que yo advierto es que, si bien se retoma una parte considerativa de lo expresado por la Sala Superior en la sentencia SUP-SUP-REP-139/2019 y Acumulados, lo cierto es que la forma en la que se inserta en el artículo 29 objeto de este voto, podría dar lugar a una interpretación que considero incorrecta.

En efecto, el aludido artículo comienza sentando las bases de una premisa que podría dar lugar a afirmar que cualquier conferencia convocada por una persona servidora pública es, por ese sólo hecho, *propaganda gubernamental*, lo cual estimo que no es correcto, pues con independencia de si es deseable o no que ello ocurra, pueden haber supuestos en donde una persona servidora pública convoque a una conferencia y, dentro de los temas a tratar, incluya algunos meramente personales (alusivos a su vida privada), de entretenimiento, de deportes o, en general, temas ajenos al quehacer gubernamental. En ese sentido, aunque se trate de una persona servidora pública quien convoque, ello no convierte automáticamente a la conferencia en propaganda gubernamental, pues ese carácter no se lo da el *sujeto* sino, como lo sostuvo la Sala Superior del TEPJF en el precedente citado, el *contenido*.

Ahora bien, si la persona servidora pública habla del quehacer gubernamental, tampoco ese sólo hecho convierte a la conferencia en propaganda gubernamental, puesto que la sentencia aludida distingue entre “propaganda gubernamental” y “comunicación gubernamental”, siendo ésta el género y aquella la especie. Así, se entiende que si un servidor público habla del quehacer gubernamental en una conferencia de prensa cabe la posibilidad de estar en presencia de simple “comunicación gubernamental”. En ese sentido, el artículo 29 en cuestión, más que retomar porciones casi textuales de ese fallo, debió dilucidar este tipo de diferencias que no están totalmente explicitadas en él, pues dejando de lado esta labor, el objetivo de los lineamientos no cumple con la finalidad en el sentido de generar seguridad jurídica y certeza.





CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

De hecho, con la redacción del artículo objeto de este voto, en el sentido de establecer una premisa para calificar de propaganda gubernamental todas las conferencias de prensa convocadas por un servidor público, advierto que podría incurrirse en el mismo vicio que advirtió la Sala Superior en la multitudada sentencia, pues ahí revoco la determinación de la Sala Regional Especializada que calificaba como propaganda gubernamental las conferencias matutinas del titular del Poder Ejecutivo, señalando que la determinación debía hacerse “caso por caso, y conforme al parámetro del escrutinio de la información en sí misma, para determinar si dicha información hace alusiones a propaganda gubernamental.”

En efecto, de conformidad con el criterio establecido en la sentencia ya señalada, lo relevante en materia electoral no es el tipo de formato comunicativo, sino el contenido y las manifestaciones específicas de las y los servidores públicos que participen en éstas, lo cual finalmente determina si se trata o no, de propaganda gubernamental prohibida; por lo que calificar *a priori* que las conferencias de prensa comprenden propaganda gubernamental, no es acorde a estudiar y valorar cada una de los mensajes emitidos por las y los funcionarios en las ruedas de prensa.

Ahora bien, por cuanto hace a las características que debe cumplir la información emitida en las conferencias de prensa, consistentes en vincular a las y los servidores públicos a que la información emitida en las conferencias de prensa deba tener carácter institucional y tendrá que abstenerse de incluir frases, imágenes, voces o símbolos que pudieran ser constitutivos de propaganda política o electoral; deba abstenerse de difundir logros de gobierno y obra pública; y que no está permitida la exaltación, promoción o justificación de algún programa o logro obtenido en los gobiernos local o federal; se considera que dichas directrices constituyen restricciones injustificadas y una censura previa, puesto que se estaría restringiendo el derecho a la libertad de expresión de las y los servidores públicos en una modalidad de comunicación que puede tener como propósito difundir logros, programas o proyectos de Gobierno a la ciudadanía; esto es así, porque sirve como sustento la jurisprudencia 11/2008 del TEPJF, que señala lo siguiente:

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.-** El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en



esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.

En este sentido, podría ser el caso que durante las conferencias de prensa -en tiempo permitido- se manifiesten ideas, expresiones u opiniones consistentes en propaganda política o electoral, difusión de logros de gobierno y obra pública, así como lo relativo a algún programa obtenido en el gobierno local o federal, de lo cual podría ser que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática; sin embargo, se insiste en que dependerá del caso en concreto.

Por otra parte, se considera que se restringe el derecho de la ciudadanía consistente en el acceso a la información de manera oportuna y la rendición de cuentas por parte de las autoridades, incluso se juega en contra al derecho de libertad de prensa y labor periodística por parte de las personas periodistas que se reúnen para realizar las preguntas a las y los servidores públicos, porque tendrían que verse forzadas a no realizar preguntas que comprometan una respuesta que pudiera actualizar propaganda gubernamental, cuando lo cierto es que las personas periodistas pueden realizar cualquier tipo de pregunta en ejercicio de sus labores, de lo cual las y los servidores públicos tienen obligación en responder, salvaguardando el principio de imparcialidad, porque es parte de la rendición de cuentas y acceso a la información.

#### **4. Artículo 38, párrafo 2**

La mayoría aprobó el artículo 38 en los siguientes términos:

Artículo 38. No será aplicable lo anterior para aquellas personas servidoras públicas que, en términos de la normativa aplicable, soliciten licencia sin goce de sueldo para contender en un proceso de elección consecutiva.

Tampoco será aplicable para las personas legisladoras del ámbito local y federal, siempre que no se ausenten de sus labores, tal y como asistir a sesiones del pleno o comisiones o cualquier otra que implique su presencia física o virtual para el desarrollo de sus actividades legislativas.

En primer lugar, es importante referir que en el artículo 37 establece que queda prohibido a las personas servidoras públicas, operadoras de programas sociales y de actividades institucionales, así como servidoras de la nación, asistir a eventos proselitistas



en días y horas hábiles; para el caso que asistan a eventos proselitistas en días y horas inhábiles, su participación no podrá ser activa o preponderante; y emplear los medios de comunicación social oficiales, los tiempos del Estado en radio o televisión, así como los sitios de internet y redes sociales oficiales, para promover o influir en el voto a favor o en contra de alguna opción política, persona aspirante, precandidatura o candidatura.

Ahora bien, no se comparte que se exceptúen de las prohibiciones referidas a las personas legisladoras, así sea el caso en que no se ausenten de sus labores, porque son personas servidoras públicas y ello implica el uso de recursos públicos.

Sirve como sustento a lo anterior lo determinado en la sentencia SUP-RAP-52/2014 y Acumulados, en donde la Sala Superior del TEPJF sostuvo que las y los servidores públicos que acuden a un evento en días hábiles, se equipara al uso indebido de recursos públicos, ya que su presencia genera una influencia indebida al distraerse de sus actividades laborales para asistir al evento; en este sentido, no pueden dejar de atender la función pública determinando por sí mismos cuáles son sus horas inhábiles.

Aunado a lo anterior, en la sentencia SUP-RAP-67/2014 y Acumulados, la Sala Superior del TEPJF sostuvo que es suficiente que se acredite la presencia de personas servidoras públicas en un acto proselitista en días hábiles, para que exista una vulneración a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la CPEUM, a lo cual no es suficiente que obtengan licencia para no acudir a laborar y que soliciten que no se les pague ese día, porque los días inhábiles son aquellos que se encuentran establecidos en la legislación o reglamentación correspondiente.

Por su parte, el artículo 134 Constitucional establece que “Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, 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”.

Es por lo anterior que no puedo acompañar el segundo párrafo del artículo 38, ya que resulta contrario a los criterios referidos de la Sala Superior del TEPJF, así como del mismo artículo 134 Constitucional, porque exceptuarlas de las prohibiciones que establece el artículo 37 siempre y cuando no se ausenten de sus labores, es irrazonable, puesto que en todo tiempo las personas legisladoras son personas servidoras públicas, quienes no pueden determinar por sí mismas cuáles son sus horas inhábiles, ni asistir a eventos proselitistas en días y horas hábiles, si no equivaldría a un uso indebido de recursos públicos por distraerse de sus funciones.



## 5. Artículo 58

La mayoría del CG del INE aprobó el artículo 58 en los siguientes términos:

**Artículo 58.** Con independencia de la sanción que le sea impuesta a la persona servidora pública por parte de su superior jerárquico, la autoridad electoral competente deberá determinar, tomando en cuenta el contexto en que se dio la conducta, el impacto en el proceso electoral y en su caso, la reincidencia por parte de la persona servidora pública, si la conducta realizada por la persona infractora implicó que se apartara del **modo honesto de vivir**, así como la temporalidad de dicha declaratoria.

La declaratoria de la pérdida del modo honesto de vivir **tendrá efectos sobre la participación político-electoral** de la persona infractora, en los términos que establezca la resolución correspondiente.

No comparto el contenido normativo del precepto transcrito porque, a mi consideración, el Consejo General del INE se extralimitó en su facultad reglamentaria, ya que reguló cuestiones respecto a las cuales **no es competente**, en específico por lo que hace a la declaratoria de la **pérdida del modo honesto de vivir**.

En efecto, la Sala Superior del TEPJF ha señalado en diversos precedentes que lo relativo a la pérdida del modo honesto de vivir es competencia de la autoridad jurisdiccional. Por ejemplo, en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-138/2021 la máxima autoridad en materia electoral revocó la determinación del Consejo General del INE mediante la cual, al advertir que se había incurrido en violencia política por razón de género contra las mujeres, concluyó que ello implicaba la pérdida del modo honesto de vivir y consecuentemente debía cancelarse el registro de diversas candidaturas. La razón de la revocación se produjo, precisamente, al declararse fundado el agravio consistente en que el INE carecía de facultades para determinar la pérdida del modo honesto de vivir, pues esa era una facultad exclusiva de la autoridad jurisdiccional.

De hecho, la incompetencia del INE para determinar la pérdida del modo honesto de vivir quedó plasmada en la jurisprudencia 5/2022 que a continuación se transcribe:

INELEGIBILIDAD. PODRÍA ACTUALIZARSE CUANDO EN UNA SENTENCIA FIRME SE DETERMINA QUE UNA PERSONA CARECE DE MODO HONESTO DE VIVIR POR INCURRIR EN VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN RAZÓN DE GÉNERO. Hechos: Se canceló el registro de candidaturas porque habían sido declaradas infractoras por actos de violencia política en razón de género en contra de mujeres. Por lo tanto, se cuestionó el momento y la autoridad a partir de la que se puede tener por incumplido el requisito de elegibilidad de tener un modo honesto de vivir. Criterio jurídico: Atendiendo a la legislación federal y local aplicable, el modo honesto de vivir, como requisito de elegibilidad, lo pueden perder temporalmente quienes aspiren a un cargo de elección popular cuando: 1. **Se condene** por delitos de violencia política en



razón de género y esa condena se encuentre vigente; 2. Mediante **sentencia firme** emitida por un órgano jurisdiccional que acredite esa violencia y expresamente señale la pérdida del modo honesto de vivir y, en su caso, no se haya realizado el cumplimiento de la sentencia, exista reincidencia o circunstancias agravantes declaradas por la autoridad competente y, 3. Cuando la sentencia que declara la existencia de violencia política no se haya cumplido y mediante incidente **la autoridad decreta la pérdida del modo honesto de vivir**, tomando en cuenta si existió reincidencia o circunstancias agravantes y atendiendo a las características de cada caso.

Justificación: De una interpretación sistemática y funcional del artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la línea jurisprudencial del Tribunal Electoral y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la expresión “modo honesto de vivir” implica que, quien aspire a contender a un cargo de elección popular debe respetar los principios del sistema democrático mexicano con el fin de cumplir con el requisito de elegibilidad, que incluye la prohibición de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género. Lo anterior, porque la realización de ese tipo de violencia vulnera los derechos fundamentales de las mujeres y los principios de representatividad y gobernabilidad. De ahí que, cuando una persona incurre en ese tipo de violencia, existe la posibilidad de que se le considere inelegible para el cargo al cual aspira. Para ello, es necesario que la correspondiente **autoridad jurisdiccional electoral**, mediante sentencia firme, decida si, conforme a las circunstancias del caso concreto, una persona perdió el modo honesto de vivir, como requisito de elegibilidad, por haber incurrido en ese tipo de violencia. Esto, con el fin de implementar acciones que garanticen la protección de las mujeres en contra de actos constitutivos de violencia política, para erradicar este tipo de conductas antisociales, además de establecer las medidas necesarias, suficientes y bastantes para garantizar los derechos político-electorales de la víctima.

[**Énfasis añadido**]

Pero no solamente en el tema de la violencia política de género la Sala Superior del TEPJF ha considerado que el INE carece de facultades para determinar lo relativo a la pérdida del modo honesto de vivir, pues también en el caso de infracciones a la normatividad electoral por parte de personas servidoras públicas en el contexto del proceso de revocación de mandato la máxima autoridad en materia electoral adoptó esa postura y, de hecho, este caso sirve con mayor claridad para advertir que el INE no nada más no tiene las atribuciones para determinar la pérdida del modo honesto de vivir, sino que también carece de facultades para normar ese tópico.

Me estoy refiriendo a la sentencia SUP-REP-362/2022 y acumulados, en donde la Sala Superior del TEPJF confirmó la sentencia de la Sala Regional Especializada del TEPJF por la que determinó la existencia de difusión de propaganda gubernamental durante el proceso de revocación de mandato atribuido a diversas personas Gobernadoras. Es relevante mencionar que en este caso, el proyecto presentado ante el pleno señalaba que, en virtud de las constantes violaciones de las y los servidores públicos que se presentaron en la revocación de mandato y a fin de velar por el respeto a la CPEUM, se debía vincular al INE para que emitiera lineamientos para regular las consecuencias de las violaciones directas de la CPEUM por parte de persona servidoras públicas a partir de la pérdida del modo



CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

honesto de vivir, no obstante —y esta es la parte que me gustaría subrayar— esa propuesta se rechazó por la mayoría, al considerarse que, también en este ámbito, el INE carecía de competencia para ello.

La propuesta que prosperó fue la que consideró que, en lugar de la emisión de lineamientos por parte del INE, la sentencia debería establecer que, en cada caso concreto, los tribunales electorales (que son los competentes y no el INE) sí podían declarar tal pérdida, lo cual refuerza los motivos que disenso que expreso en el presente voto concurrente.

No me pasa por desapercibido que en la sentencia que se está acatando, esto es, en la identificada con la clave SUP-JRC-101/2022, la Sala Superior señaló que los lineamientos deben “prever medidas que garanticen su cumplimiento, así como las consecuencias jurídicas en la hipótesis de no acatamiento, como podría ser, la pérdida del *modo honesto de vivir*”. No obstante, debo precisar que ese mismo párrafo, en la parte primera señala que dichos lineamientos deben “elaborarse *a partir de los criterios y jurisprudencias* que ha desarrollado la Sala Superior” y, como ya expliqué previamente, ésta ha sostenido que el INE no tiene competencia en lo relativo a la pérdida del modo honesto de vivir como consecuencia de la comisión de infracciones.

Para sortear el dilema reseñado en el párrafo previo, estimo que artículo **58 debió limitarse a señalar lo que la sentencia acatada señalaba literalmente**, eso es, lo único que debió establecerse es que el incumplimiento a los lineamientos podría acarrear la pérdida del modo honesto de vivir por parte de la autoridad jurisdiccional correspondiente, **pero no debieron establecerse los distintos elementos que ésta debe tomar en cuenta** para tal efecto.

Ello es así, porque, cuando el artículo objeto de este voto concurrente establece que, para determinar la pérdida del modo honesto de vivir debe tomarse en cuenta el contexto en que se dio la conducta, el impacto en el proceso electoral y la reincidencia está limitando el criterio de los juzgadores, los cuales en realidad podrían tomar en cuenta sólo uno de esos elementos, los tres o ninguno y, en lugar de ellos, basarse en otros (por ejemplo, podría tomarse en cuenta la reiteración de la conducta y no sólo la reincidencia). No obstante ello, a partir de los lineamientos aprobados por la mayoría del Consejo General, el criterio jurisdiccional estará limitado a lo previsto en ellos, situación que no implicaría algún problema jurídico si el INE tuviera competencia para regular la actuación de otros órganos del Estado en esta materia, no obstante, como ya reseñé, no la tiene.

Por las razones expuestas, de manera respetuosa, emito el presente **VOTO CONCURRENTE**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO CONCURRENTE

CONSEJERO ELECTORAL  
JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA

**JOSÉ ROBERTO RUIZ SALDAÑA**  
**CONSEJERO ELECTORAL**



“Este documento ha sido firmado electrónicamente de conformidad con el artículo 22 del Reglamento para el uso y operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral.”

