

TEEM

Tribunal Electoral
del Estado de México

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: RA/17/2018.

**RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL.**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO.**

**TERCERO INTERESADO: NO
COMPARECIÓ.**

**MAGISTRADA PONENTE: LETICIA
VICTORIA TAVIRA.**

**SECRETARIOS: ALBERTO GARCÍA
MOLINA Y ELIHU RAÚL MENDOZA
MORALES.**



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO**

Toluca de Lerdo, Estado de México, a veintiuno de abril de dos mil dieciocho.

VISTOS para resolver los autos del expediente al rubro señalado, relativo al recurso de apelación interpuesto por el Partido Acción Nacional, a través de su representante propietario ante el Consejo General de Instituto Electoral del Estado de México, a fin de impugnar el acuerdo número IEEM/CG/056/2018, mediante el cual dicha autoridad electoral emitió respuesta a la consulta formulada por el referido partido político, en fecha veintiocho de marzo del año en curso, y

RESULTANDO

I. De la narración de hechos que el recurrente realiza en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en el expediente de mérito, se advierte lo siguiente:

1. Consulta al Instituto Electoral del Estado de México. El quince de marzo de dos mil dieciocho, el representante propietario del Partido Acción Nacional, ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, mediante oficio número RPAN/IEEM/018/2018, formuló una consulta a la citada autoridad administrativa electoral, en los siguientes términos:

“Respecto a la observancia del principio de imparcialidad y considerando que conforme a la naturaleza y fines de la figura de la "elección consecutiva", se busca que el servidor público en funciones sea evaluado por la ciudadanía a partir de su desempeño, para continuar por un nuevo periodo, lo que implica la necesidad de resaltar sus logros, en contraste con las propuestas de los otros contendientes, así como la petición expresa del voto para continuar en el encargo ¿Qué actividades, declaraciones, expresiones y acciones están permitidas a quienes a su vez son servidores públicos y candidatos, durante la campaña electoral?

Los servidores públicos que sean candidatos a la elección consecutiva y decidan no separarse del cargo público, ¿En qué días y horarios podrán desarrollar su actos de campaña?”

2. Respuesta a la consulta. El veintiocho de marzo siguiente, mediante acuerdo IEEM/CG/056/2018, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, emitió respuesta a la consulta precisada en el numeral que antecede.

3. Juicio de Revisión Constitucional Electoral. En contra de la determinación señalada en el numeral que antecede, el seis de abril de dos mil dieciocho, el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, interpuso en la oficialía de partes de la Secretaría Ejecutiva del referido instituto electoral, Juicio de Revisión Constitucional Electoral, vía *per saltum*, y mediante el cual solicitó el ejercicio de la facultad de atracción de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; mismo que fue remitido a dicha Sala mediante el



oficio IEEM/SE/2701/2018; el cual, a su vez fue radicado y sustanciado con la clave de expediente **SUP-SFA-27/2018**.

4. Resolución de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción. El diez de abril de dos mil dieciocho, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió la referida solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, en el sentido de declararla improcedente y, en tal virtud, señaló que la autoridad competente para conocer sobre la procedencia del medio de impugnación y, en su caso, pronunciarse sobre el fondo del asunto era la Sala Regional Toluca, por lo que ordenó la remisión del expediente a dicha sala.

5. Acuerdo Plenario. En atención a lo referido en el numeral que antecede, el dieciséis de abril siguiente, la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió acuerdo plenario, mediante el cual determinó la improcedencia para conocer, vía *per saltum*, del Juicio de Revisión Constitucional Electoral instado por el Partido Acción Nacional y, en consecuencia, determinó que la autoridad competente para conocer y resolver del medio de impugnación era el Tribunal Electoral del Estado de México, vía recurso de apelación, por lo que ordenó el rencauzamiento del multicitado medio impugnativo y la remisión del expediente a esta instancia jurisdiccional.

II. Recepción del expediente. El diecisiete de abril del año en curso, se recibió en la oficialía de partes de este Tribunal el oficio número TEPJF-ST-SGA-OA-896/2018, mediante el cual se notifica a este órgano jurisdiccional el acuerdo plenario citado en el numeral anterior y se remiten las constancias que integran el expediente del medio de impugnación de mérito.

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO

III. Actuaciones en el Tribunal Electoral del Estado de México.

1. Registro, radicación y turno a ponencia. Mediante proveído dictado el diecisiete de abril de este año, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó el registro del medio de impugnación en el libro de recursos de apelación bajo la clave **RA/17/2018**, de igual forma se radicó y fue turnado a la ponencia de la Magistrada Leticia Victoria Tavira, para formular el proyecto de resolución que en Derecho proceda.

2. Admisión y cierre de instrucción. El veintiuno de abril de dos mil dieciocho, se admitió el recurso de apelación; asimismo se declaró cerrada la instrucción, ordenándose formular el proyecto de resolución correspondiente.

**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO****CONSIDERANDO**

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Electoral del Estado de México, es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, ello de conformidad con lo dispuesto por los artículos 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 3, 383, 390, fracción I, 405, fracción III, 406, fracción II, 408, fracción II, inciso a), 410, párrafo segundo, 446, párrafos primero y segundo, y 451, del Código Electoral del Estado de México, así como 2 y 19 fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Estado de México, toda vez que se trata de un recurso de apelación interpuesto por quien se ostenta como representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, a fin de impugnar el acuerdo IEEM/CG/056/2018, denominado *"Por el que se emite respuesta a la consulta*

formulada por el Partido Acción Nacional, mediante oficio número RPAN/IEEM/018/2018, de fecha quince de marzo de dos mil dieciocho.”; por lo que al controvertirse una determinación emitida por un órgano central del Instituto Electoral del Estado de México, se actualiza la competencia de este Tribunal para conocer y resolver del presente asunto.

SEGUNDO. Requisitos de la demanda y presupuestos procesales. El recurso de apelación satisface los requisitos generales de procedencia previstos en los artículos 411, 412, fracción I, 413 y 419, del Código Electoral del Estado de México, como a continuación se evidencia.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO**

a) **Forma.** La demanda fue presentada por escrito, en ella se satisfacen las exigencias formales previstas en el artículo 419, del Código en cita, a saber: el señalamiento del nombre del recurrente, el domicilio para oír y recibir notificaciones, la identificación del acto impugnado y de la autoridad responsable, la mención de los hechos y de los agravios en que basa la impugnación, se ofrecen y aportan pruebas, además aparece al calce, el nombre y la firma autógrafa del impetrante.

b) **Oportunidad.** El presente medio de impugnación se presentó de manera oportuna, toda vez que, tal y como lo reconoce expresamente la autoridad responsable en su informe circunstanciado, el acuerdo impugnado le fue notificado al partido recurrente en fecha dos de abril del presente año, y la presentación de la demanda mediante la que se interpuso el medio de impugnación se suscitó el seis de abril siguiente, como se desprende del respectivo acuse de recibo¹, por lo que es inconcuso que la presentación del medio de impugnación es oportuna, atento

¹ Visible a foja 23 del expediente.

a lo dispuesto por los artículos 413 y 415 del Código Electoral del Estado de México.

c) Legitimación y personería. De conformidad con lo establecido en los artículos 408, fracción II, inciso a), y 411, fracción I del Código Electoral del Estado de México, el recurso de apelación fue presentado por parte legítima, al tratarse de un partido político nacional, que cuenta con acreditación ante el Instituto Electoral del Estado de México.

Por cuanto hace al requisito de la personería, éste se tiene por satisfecho en razón de que el recurrente es representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, tal y como lo reconoce la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

d) Interés jurídico. El Partido Acción Nacional tiene interés jurídico para controvertir el acuerdo IEEM/CG/056/2018, toda vez que mediante dicha determinación se dio respuesta a una consulta formulada por el citado instituto político, la que en su concepto no se ajustó a derecho.

Ahora bien, durante la tramitación del medio de impugnación que se resuelve, no compareció tercero interesado alguno.

En consecuencia, en el presente asunto, al no existir motivo alguno que actualice cualquiera de los supuestos de improcedencia o sobreseimiento de los contemplados en los artículos 426 y 427 del Código Electoral del Estado de México, resulta procedente entrar al estudio de fondo de la controversia planteada.



TERCERO. Acto impugnado. Partiendo del principio de economía procesal y, sobre todo porque no constituye una obligación legal incluir en el texto de la presente sentencia la resolución impugnada; este Tribunal Electoral estima que en la especie resulta innecesario transcribirla, máxime que se tiene a la vista para su debido análisis.

Avala lo anterior, por similitud jurídica sustancial y como criterio orientador, la tesis aislada, cuyo rubro es el siguiente: **"ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO".²**

CUARTO. Síntesis de agravios. Asimismo, en atención al citado principio de economía procesal y, como ya se indicó en líneas precedentes, tampoco constituye una obligación legal transcribir los motivos de inconformidad, conceptos de violación o, en su caso, los agravios, que exprese el impugnante en su escrito de demanda, para tener por colmados los principios de exhaustividad y congruencia en las sentencias; por lo que esta autoridad jurisdiccional estima que en la especie resulta innecesario transcribirlos, máxime que se tienen a la vista para su debido análisis.

Avala lo anterior, por similitud jurídica sustancial y como criterio orientador, la jurisprudencia de rubro: **"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN."³**

² Consultable a foja 406, del Tomo IX, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época.

³ Jurisprudencia publicada en la página 830, del Tomo XXXI, correspondiente al mes de mayo de dos mil diez, del Semanario Judicial de la Federación. Novena Época.



En el referido contexto, se precisa que en su ocurso de demanda de recurso de apelación, el Partido Acción Nacional, sustancialmente hace valer los siguientes motivos de disenso:

- Que la autoridad responsable al emitir la respuesta pretendió justificar su imposibilidad de establecer un catálogo específico de actividades, declaraciones, expresiones y acciones, así como los horarios y días específicos para la realización de actos de campaña a las que deban ajustarse los servidores públicos que pretendan elegirse de manera consecutiva, amparada en el principio de legalidad, limitándose a hacer referencia a preceptos constitucionales y legales, así como a criterios jurisprudenciales, bajo la óptica del servidor público de salvaguardar la equidad e imparcialidad en la contienda, pero sin considerar lo novedoso de la dualidad servidor público/candidato, lo que en estima del actor se traduce en un estado de incertidumbre para los partidos políticos y candidatos contendientes; de ahí que ante esta nueva realidad jurídica, la autoridad responsable fue omisa en establecer interpretaciones legales objetivas que permitan conciliar los actos de campaña con los principios de imparcialidad y equidad, aunado a que deja de asumir las facultades que le otorga la ley.

- Que la respuesta resulta oscura y contradictoria, ya que por un lado cita criterios adoptados para los servidores públicos en general para cuidar los principios de imparcialidad y equidad en su actuar; sin embargo, al encontrarse ante la doble calidad de servidor público y candidato, manifiesta el no establecer las actividades que se pueden llevar a cabo bajo el argumento de evitar el restringir conductas lícitas, por lo que se priva de certidumbre a los contendientes en el presente proceso electoral.



- Que en el cuidado de los principios de equidad e imparcialidad y su compatibilidad con el derecho político-electoral a la elección consecutiva, es posible que se establezcan parámetros que permitan diferenciar las actividades y acciones de una persona en cuanto a su carácter de servidor público de las que realiza como candidato a la elección consecutiva; por lo que solicita la revocación del acto reclamado a efectos de que este órgano jurisdiccional, señale las actividades y acciones que en ejercicio de su derecho puede realizar el servidor público que busque la elección consecutiva sin afectar los principios de equidad e imparcialidad.

- Que la respuesta es contradictoria y oscura, al señalar criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación referentes a servidores públicos que apoyan a otras personas, los cuales son una interpretación restrictiva respecto a los derechos político-electorales de los servidores públicos entendida en la realidad política y democrática que vivía nuestro país cuando se emitieron esos criterios.

- Que la responsable debió definir un horario para que el servidor público que busca la elección consecutiva y opte por no separarse del cargo público, pueda realizar actos de campaña, sin que ello implique una violación a los principios constitucionales de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

QUINTO. Pretensión, causa de pedir y *litis*. Una vez señalados los motivos de disenso esgrimidos por el partido político recurrente, este Tribunal Electoral advierte que su **pretensión** estriba en que se revoque el acuerdo impugnado mediante el cual, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México dio respuesta a la consulta que le formuló dicho instituto político el



quince de marzo de dos mil dieciocho, para el efecto de que este órgano jurisdiccional determine las actividades o acciones que pueden realizar los servidores públicos que busquen la elección consecutiva.

La causa de pedir la sustenta, esencialmente, en que la respuesta de la autoridad responsable no se ajustó a derecho, en virtud de que la misma se aparta de los principios constitucionales de legalidad y certeza, pues se sustenta en disposiciones legales y criterios jurisdiccionales que salvaguardan los principios de equidad e imparcialidad por parte de todo servidor público para no influir en los procesos electorales, sin que se haya considerado al responder la consulta lo "novedoso" de la elección consecutiva.

En tal virtud, la *litis* en el presente asunto consiste en determinar si el acuerdo impugnado, mediante el cual la autoridad responsable dio respuesta a la consulta que le fuera formulada por el partido político apelante se ajustó o no a Derecho.

SEXTO. Estudio de fondo. Antes de efectuar el pronunciamiento de fondo, este órgano jurisdiccional considera oportuno precisar que del análisis integral del escrito de demanda, se advierte que los agravios esgrimidos por el partido político recurrente se encuentran estrechamente vinculados entre sí, en virtud de que todos sus motivos disenso convergen, esencialmente, en que la respuesta de la autoridad responsable no se ajustó a derecho, en razón de que la misma se aparta de los principios constitucionales de legalidad y certeza, pues el análisis realizado en dicha respuesta, parte de disposiciones legales y criterios jurisdiccionales que salvaguardan los principios de equidad e imparcialidad por parte de todo servidor público para no influir en



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO

los procesos electorales, sin que se haya considerado al responder la consulta lo “novedoso” de la elección consecutiva.

En esta tesitura, este Tribunal considera adecuado estudiarlos de forma conjunta, sin que ello implique un menoscabo o afectación jurídica alguna al recurrente, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión a derecho; sino que, lo trascendental, es que todos los motivos de disenso aducidos por los justiciables sean estudiados.

Al respecto, resulta aplicable el criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia 4/2000⁴, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO**

“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.- El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.”

Una vez precisado lo anterior, y señalados los agravios que esgrime el partido político recurrente, este órgano jurisdiccional considera **infundados** los referidos conceptos de disenso, en atención a las siguientes consideraciones.

En primer término, resulta conveniente establecer el marco jurídico atinente a la facultad consultiva de la autoridad administrativa electoral local, que es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autoridad administrativa en materia electoral, a quien le

⁴ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

corresponde la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y miembros de los Ayuntamientos, además tendrá a su cargo, entre otras, las actividades relativas al desarrollo de la democracia y la cultura política del Estado, el cual estará integrado por un Consejo General, que es el órgano superior de dirección y responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, de conformidad con el artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Dicho órgano de dirección, se compone por un consejero presidente y seis consejeros electorales, un representante de cada uno de los partidos políticos con registro y un Secretario Ejecutivo⁵, mismo que tendrá dentro de sus atribuciones, entre otras, la relativa a desahogar las consultas que le formulen los partidos políticos debidamente registrados, acerca de los asuntos de su competencia⁶, lo anterior en ejercicio de su facultad consultiva que la propia ley le confiere.

En este tenor, entre las funciones del Instituto Electoral del Estado de México, destaca, lo establecido en el artículo 168, fracción I del Código Electoral del Estado de México, correspondiente a la **aplicación e interpretación de la Ley Electoral** -en su ámbito de competencia-, lo que de suyo implica que las consultas sometidas a la potestad de la autoridad administrativa electoral, deben versar sobre cuestiones relacionadas con el ejercicio de sus facultades y competencia, ello encuentra sustento en la Tesis **XC/2015** emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el rubro:

⁵ Artículos 175 y 176 del Código Electoral del Estado de México.

⁶ Artículo 185, fracción XIII.

CONSULTAS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE FACULTAD PARA DESAHOGARLAS Y SU RESPUESTA ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNACIÓN, En términos de lo dispuesto en los artículos 17, 41, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29, 30, 31, 35 y 36 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo órgano superior de dirección es el Consejo General, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales. Entre sus funciones esenciales destaca, lo establecido en el artículo 5, numerales 1 y 2 de la citada ley general, **correspondiente a la aplicación e interpretación de la legislación electoral, en su ámbito de competencia.** Con base en esa potestad normativa, el Consejo General tiene la facultad de dar respuesta a las consultas que le sean formuladas, con el propósito de esclarecer el sentido del ordenamiento normativo electoral. En ese sentido, a fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, las respuestas a las consultas que se formulen al referido Consejo General, pueden ser objeto de revisión por parte de la Sala Superior, primero, en un ámbito de legalidad privilegiando la revisión integral de los principios de congruencia y exhaustividad y, en segundo plano, a determinar si se ajustan al orden constitucional y legal en la materia electoral.⁷



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO**

Así, es dable destacar que si bien el Instituto Electoral del Estado de México, tiene la potestad en el ámbito de su competencia de dar respuesta a las consultas que le sean formuladas por los partidos políticos solicitantes, en relación a la aplicación e interpretación de la norma vigente respecto de los temas sometidos a su consideración, ello no implica como lo pretende el hoy actor, en el desahogo a dichas consultas, la obligación de emitir criterios en relación con la participación de los servidores públicos que aspiran a la reelección, ya que dicha potestad es 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, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta y menos aún por la naturaleza jurídica de la cual goza una consulta, que como ya se dijo, tiene **el propósito de esclarecer** las inquietudes que surjan a los partidos políticos, al momento de aplicar determinado precepto legal.

En este tenor, contrario a lo sustentado por el partido político recurrente, en relación a que la responsable al desahogar la

⁷ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 74 y 75.

consulta se encontraba vinculada a señalar las actividades y acciones, que en ejercicio de su derecho puede realizar el servidor público que busque la elección consecutiva, sin afectar los principios de equidad e imparcialidad, conforme a las facultades de la autoridad administrativa electoral local, carece de sustento, en tanto que dentro de la potestad de la responsable para dar respuesta a las consultas que le sean formuladas por los partidos políticos solicitantes, respecto de los temas sometidos a su consideración, de forma alguna implica la obligación de establecer las directrices que alude el apelante en su demanda.

**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO**

En efecto, lo argüido por el justiciable ante esta instancia local, escapa de la esfera competencial del Instituto Electoral local, al no encontrarse dentro de su ámbito reglamentario ni de aplicación; por lo que la circunstancia de que al dar respuesta a la consulta formulada por el partido político hoy recurrente, la responsable haya hecho referencia a diversas disposiciones, jurisprudencias y precedentes que son aplicables a la actuación de los servidores públicos y candidatos, generan *per se* conforme a la naturaleza jurídica de la consulta, la opinión de la autoridad administrativa electoral, quien le refirió al actor, lo que a su consideración, deben tomar en cuenta los servidores públicos que aspiran a la reelección, sin que ello implique exigirle a los servidores públicos, que a la vez participarán como candidatos buscando la elección consecutiva, la realización o no de ciertas conductas, en tanto que determinar o delimitar dichas directrices, es una facultad que escapa de la esfera competencial de la autoridad administrativa electoral local.

Aunado a lo anterior, se precisa que de haber emitido los criterios a los que se refiere el incoante, en todo caso, ello sería susceptible de generar un efecto inhibitorio en relación con ciertas

conductas que podrían ser lícitas, tal y como ha sido sustentado por la Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente **SUP-RAP-29/2018**.

Esto es, la facultad consultiva del Instituto Electoral del Estado de México, tiene la finalidad de coadyuvar con los diversos actores que intervienen en los procesos electorales locales en el cumplimiento de la normatividad que rige la materia y que debe ser reglamentada o aplicada por el propio instituto.

En cualquier caso, tales criterios deben versar sobre cuestiones relacionadas con el ejercicio de sus facultades, a fin de evitar generar incertidumbre e inseguridad jurídica en los sujetos regulados, respecto de cuestiones que escapan de sus atribuciones reglamentarias conferidas expresamente por la ley; por lo que una autoridad administrativa electoral no puede pronunciarse respecto de un cuestionamiento, al ser la autoridad encargada de aplicar las normas involucradas en la consulta a través de su facultad reglamentaria, puesto que ello, contravendría el principio de legalidad, porque en dicha hipótesis estaría emitiendo opiniones respecto de cuestiones que escapan de sus atribuciones conferidas expresamente por la ley.

De lo anterior, es posible advertir que la facultad reglamentaria del Instituto Electoral del Estado de México se despliega con la emisión de reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general; sin embargo, esta facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Norma Suprema y la ley.⁸

⁸ Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el referido criterio en la jurisprudencia P./J. 79/2009, de rubro:

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha destacado las características definitorias de los organismos públicos autónomos: *i)* se prevén en la Constitución; *ii)* mantienen relaciones de coordinación con los órganos del Estado; *iii)* cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera; *iv)* realizan funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Con base en lo anterior, la autonomía de que goza el Instituto Electoral local, proviene de su naturaleza constitucional, que consiste en ejercer su competencia sin intervención o injerencia de ninguna autoridad, siempre que esta se lleve dentro de los límites que marca la Constitución y la ley; lo cual reviste un elemento *sine qua non* de la independencia del órgano frente a los poderes públicos primarios.



La referida autonomía de la que está investido el Instituto Electoral del Estado de México, se manifiesta en el ámbito normativo a través de la facultad reglamentaria, que es la 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, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta.

La expresión de la autonomía normativa del Instituto Electoral del Estado de México, se encuentra materializada en el artículo 185, fracción I del Código Electoral del Estado de México, que confiere

"FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES." Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, agosto de 2009, novena época, página: 1067.

como atribución del Consejo General, emitir reglamentos interiores, así como los programas, lineamientos y demás disposiciones que sean necesarias para el buen funcionamiento del Instituto; sin embargo, esta facultad reglamentaria no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Norma Suprema y la ley.

Así, el ejercicio de la multicitada autonomía de la autoridad administrativa electoral local se encuentra acotado por una serie de principios derivados del diverso de seguridad jurídica, entre otros, los de reserva de ley y el de primacía de la ley, motivo por el cual no deben incidir en el ámbito reservado a la ley, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, en razón de que, se deben ceñir a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.

En efecto, se estima que el proceder de la autoridad responsable es conforme a derecho, en tanto que en el caso concreto, de haberse pronunciado en los términos expuestos por el justiciable, en el tenor de establecer un catálogo específico de actividades, declaraciones, expresiones y acciones, así como los horarios y días específicos para la realización de actos de campaña a los que deban ajustarse los servidores públicos que pretendan elegirse de manera consecutiva, hubiese implicado la transgresión al principio de reserva de ley, ya que dicha competencia corre a cargo del órgano legislativo, en tanto que si bien es cierto que la autoridad administrativa electoral local, goza de un estatus constitucional frente al resto de los poderes y órganos del estado; también lo es que, de acuerdo al principio democrático de división de poderes, el Poder Constituyente o el Órgano de Revisión han previsto un diseño de división funcional; de ahí que la responsable carezca de atribuciones para emitir, de manera formal,

**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO**

parámetros o directrices aplicables a los sujetos y supuestos regulados por la norma atinente, **que incluso pudieran presuponer alguna restricción a conductas lícitas, que a la postre podrían no efectuarse, derivado de una sobrerregulación indebida por parte de la autoridad administrativa electoral local.**

En esta tesitura, se reitera que las autoridades administrativas electorales pueden emitir opiniones únicamente respecto de supuestos normativos que están dentro del ámbito de sus atribuciones, mas no así para efectuar acciones, materialmente legislativas, derivadas de omisiones, falta de claridad, ambigüedad u oscuridad de las leyes o normas que están involucradas con el ejercicio de sus funciones, para que se colmen dichas deficiencias; considerar lo contrario, se reitera, implicaría una vulneración al referido principio de reserva de ley; pues, en dicho escenario, la opinión de la responsable podría incidir en el ejercicio de los derechos de los sujetos regulados, al no existir disposición expresa en la legislación respecto de la materia de la consulta.

En efecto, escapa de la facultad reglamentaria de la responsable, pronunciarse como lo pretendía el consultante, al carecer de atribuciones para emitir criterios para los sujetos regulados, que incluso pudieran presuponer alguna restricción que a la postre podría no resultar aplicable, de ahí que también carezca de sustento el motivo de inconformidad esgrimido por el recurrente, en el tenor de que se priva de certidumbre a los contendientes en el presente proceso electoral, lo que en estima de este órgano colegiado se estima desacertado, en tanto que por el contrario, como respuesta de la consulta y a fin de abonar al principio de certeza, la responsable le refiere al petitionerio, los parámetros



impuestos en la norma y en diversos criterios jurisprudenciales y precedentes, de cómo debe orientarse el actuar de los servidores públicos y candidatos en las campañas electorales, conforme a la norma vigente, sin que estuviera a su alcance hacer referencia como ya se dijo, a las conductas que pueden llevar a cabo en campaña los servidores públicos que aspiran a la elección consecutiva, en tanto que cualquier efecto interpretativo o regulatorio que se le pudiera atribuir en función de la naturaleza del órgano que la emitió, es decir, la máxima autoridad administrativa en materia electoral en la entidad, implica que cuando una autoridad emite una opinión lo puede hacer solamente sobre lo que ejerce facultades específicas en la materia de opinión.

**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO**

De igual forma, es importante destacar que la ausencia de interpretaciones legales objetivas que en todo caso permitan conciliar los actos de campaña con los principios de imparcialidad y equidad, como lo pretende el justiciable, en modo alguno se traduce en el reconocimiento de un espacio de permisión para vulnerar las disposiciones constitucionales y legales de los servidores públicos que aspiran a la elección consecutiva, ya que la Constitución, por sí misma, como norma jurídica impone una obligación y, consecuentemente frente a su incumplimiento, las disposiciones legales, establecen las bases más sólidas posibles para garantizar el cumplimiento del mandato constitucional anotado.

En esta línea argumentativa, con la respuesta adoptada por la autoridad responsable, se evita cualquier posible incertidumbre en relación con la actuación de los servidores públicos que pretenden la elección consecutiva pues, es claro, como ha quedado sustentado en párrafos precedentes, al emitir respuesta a la

consulta, que existen reglas legales, claras, respecto a la actuación de los servidores públicos, así como de los candidatos, lo que en modo alguno implica como lo sostiene el justiciable, una interpretación restrictiva respecto a los derechos político-electorales de los servidores públicos, en tanto que éstos deben ajustar su actuar a lo mandado por la norma jurídica vigente en su doble calidad de servidores públicos y candidatos.

Respecto de dichas directrices o parámetros, este órgano jurisdiccional considera pertinente precisar el marco jurídico que regula el actuar de los funcionarios públicos electos mediante el voto popular, en el contexto de su participación o intervención en los procesos electorales.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO

En esta tesitura, en primer término, resulta oportuno precisar que debe entenderse por servidor público.

Al respecto, el artículo 108, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que **se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular**, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos gubernamentales a los que la propia Constitución otorgue autonomía; quienes serán responsables por los actos u omisiones, en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, en términos de lo que dispongan las leyes respectivas.

De lo anterior, se colige que los funcionarios elegidos mediante el sufragio popular tienen, por disposición constitucional, la calidad

de servidores públicos, sin hacer distinción del nivel de gobierno para el cual fueron electos; es decir, que tienen el referido carácter de servidores públicos todos aquellos funcionarios que fueron elegidos en un proceso electoral, independientemente si se desempeñan en el gobierno federal, estatal o municipal.

Por otra parte, el artículo 134, párrafos séptimo, octavo y noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescriben que los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen la obligación de observar ciertos parámetros relacionados con el contexto en que se desarrollan los procesos electorales; los cuales, se encuentran vinculados, de manera indisoluble, con los principios de equidad e imparcialidad que permean en las contiendas comiciales.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO**

En efecto, el referido artículo 134 de la Constitución Federal, en sus párrafos séptimo, octavo y noveno, prevé diversas premisas que deben ser cumplidas a cabalidad por las y los servidores públicos en el desempeño de sus funciones dentro del contexto político-electoral; en especial, en la aplicación de los recursos públicos para observar los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad en las contiendas electorales.

En este orden de ideas, el citado precepto constitucional, en la parte que interesa dispone lo siguiente:

“Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

(...)

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.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que 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, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

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

De lo trasunto, se advierte que los recursos económicos de que dispongan, entre otros, los servidores públicos estatales y municipales, dentro de los cuales se encuentran los funcionarios electos mediante el sufragio popular, se deben administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Asimismo, del citado precepto constitucional se desprende que los servidores públicos estatales y municipales, entre los que se encuentran las y los presidentes municipales, en todo tiempo tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Por otra parte, el artículo en comento también prescribe la prohibición relativa a que la propaganda gubernamental que difundan contenga nombres, imágenes, voces o símbolos que



impliquen promoción personalizada de cualquier servidora o servidor público, con fines electorales.

De lo anterior, queda claro que los servidores públicos electos mediante el sufragio popular que pretendan reelegirse, en modo alguno pueden contravenir estas disposiciones constitucionales, esto es, no pueden utilizar los recursos públicos que están bajo su responsabilidad para influir en la contienda electoral.

En efecto, el artículo 115 de la Constitución Federal dispone que las y los presidentes municipales deben llevar a cabo las funciones que tienen como objetivo la conducción del gobierno y la aplicación de los recursos con los que se cuentan en el municipio.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO**

De manera que los servidores públicos electos mediante el voto ciudadano, entre los cuales se encuentran las y los presidentes municipales, deben cumplir a cabalidad con los principios y restricciones que se prevén, dentro del ámbito político-electoral, en el artículo 134 de la Constitución federal, **con independencia de que aspiren a la reelección consecutiva**; es decir, están obligados a aplicar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad sin influir en el proceso electoral a favor de sí mismos o a favor o en contra de cualquier candidato o partido político, además de administrarlos con eficiencia; lo cual, desde luego, se traduce en una estricta observancia a los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad que deben imperar en cualquier contienda comicial.

Por otro lado, conforme a lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C), se desprende otra restricción que deben observar los servidores públicos electos mediante el

sufragio popular, la cual tiene que ver con la propaganda gubernamental que emitan dichos funcionarios, y que consiste sustancialmente en que se debe suspender su difusión en medios de comunicación social durante las campañas electorales y hasta que concluya la jornada electoral, sin embargo, tal disposición no releva de la obligación a las y los servidores públicos de llevar a cabo actos que impliquen promoción personalizada con la difusión de cualquier publicidad con carácter oficial.

Lo anterior obedece a que, la esencia legislativa del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instituye como norma de rango constitucional, la imparcialidad de todos los servidores públicos; fijando para ello, la restricción general y absoluta de realizar propaganda gubernamental personalizada para los poderes públicos, los órganos autónomos las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos.

Por consiguiente, los poderes públicos, las autoridades y los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, se encuentran vinculados a observar en todo tiempo una conducta de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, respecto a la competencia entre los partidos políticos y con ello, garantizar la equidad en la contienda electoral.

En esta tesitura, podrá estarse frente a una conducta contraria a los valores tutelados por dicho precepto, cuando se emplean, de manera indebida, recursos públicos que estén bajo la responsabilidad de algún servidor público y éstos se apliquen para obtener una ventaja indebida que afecte la equidad de la contienda entre los partidos políticos o candidatos; asimismo, al

**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO**

utilizar cualquier medio de comunicación social, para dar a conocer propaganda ajena a la que debe tener carácter institucional o fines informativos, educativos o de orientación social.

En función de lo anterior, se precisa que, la adopción de tales conductas colocan en abierta desventaja a los partidos y actores políticos, dada la influencia sobre las preferencias de los ciudadanos que puede ejercerse o es susceptible de producirse cuando se emplea al aparato burocrático gubernamental, recursos públicos o una posición de primacía, para beneficiar o para perjudicar a las distintas fuerzas políticas, o bien, para satisfacer una aspiración personal; de ahí que, en el orden jurídico constitucional y legal se buscara desterrar dichas prácticas lesivas de la democracia.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO**

Ello obedece, a que la esencia de la prohibición constitucional y legal radica en impedir la distracción de recursos públicos para fines distintos a los cuales están destinados, así como que los funcionarios aprovechen la posición en que se encuentran para que de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí, con el propósito de quedar posicionado en las preferencias ciudadanas, porque sería un atentado directo a los principios y valores de equidad e igualdad que se tratan de salvaguardar con estas normas.

Otra directriz que deben observar los servidores públicos electos mediante el sufragio ciudadano, en su actuar dentro del contexto político-electoral, es la prevista en el criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación, en la tesis relevante L/2015⁹, el cual es vinculante para todos los actores que intervienen en un proceso electoral, incluyendo a quienes aspiren a reelegirse.

Dicho parámetro, consiste en que los servidores públicos, en el supuesto de que se encuentren jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo, **sólo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles y en los que les corresponda ejercer el derecho constitucional a un día de descanso** por haber laborado durante seis días, conforme con lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



A efecto de evidenciar lo anterior, se cita el rubro y texto de la indicada tesis relevante, los cuales son del tenor siguiente:

“ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.- De conformidad con lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad, encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en la contienda electiva, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de un candidato o un partido político. En este sentido, cuando se encuentren jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, sólo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles y en los que les corresponda ejercer el derecho constitucional a un día de descanso por haber laborado durante seis días, conforme con lo previsto en el

⁹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 56 y 57.

artículo 123, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Por otra parte, el criterio sustentado por la referida Sala Superior en la tesis relevante V/2016¹⁰, cuyo rubro es “**PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)**”, prevé otra directriz a la que deben ajustarse los servidores públicos en su actuar dentro del ámbito político-electoral, consistente sustancialmente en que éstos se encuentran obligados al cumplimiento de los principios de neutralidad e imparcialidad, tutelando los valores fundamentales de elecciones libres y auténticas, lo cual implica que deben abstenerse de realizar acciones o conductas que sean susceptibles de afectar la libertad del sufragio ciudadano, ya que éste no debe estar sujeto a presión y el poder público no debe emplearse para influir en el elector.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO**

En el referido contexto, se concluye que del propio marco jurídico preestablecido en las porciones normativas que han quedado indicadas, se desprenden una serie de directrices o parámetros a los que se debe sujetar el actuar de los servidores públicos que se encuentran en ejercicio de sus funciones y que buscarán la reelección, pues como ya quedó evidenciado, tienen ciertas restricciones para promover su candidatura en el periodo de campaña, ya que en su calidad de autoridades electas mediante el voto ciudadano, deben regir su conducta con imparcialidad, en atención a las características inherentes a las funciones que les fueron conferidas como representantes populares, tales como la investidura, el liderazgo político propio del cargo desempeñado, la responsabilidad que trae consigo el manejo de recursos públicos,

¹⁰ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 108, 109 y 110.

la influencia sobre los gobernados y la atención especial que propician en los medios de comunicación, ya que la actuación de dichos funcionario públicos, en época de proceso electoral, puede trascender de manera relevante en el ánimo de los ciudadanos e incidir en la libertad del sufragio.

Así, en estima de este órgano jurisdiccional, la respuesta otorgada por la autoridad responsable mediante el acuerdo impugnado se sujetó a derecho; pues, contrario a lo aducido por el partido político actor, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, sí señaló en su contestación las directrices o parámetros preestablecidos en las normas aplicables al caso concreto, respecto del actuar de los servidores públicos electos mediante el sufragio popular que se encuentran en ejercicio de sus funciones y que buscarán la reelección, con apego a las consideraciones que ya han quedado apuntadas en párrafos precedentes, tal y como se evidencia a continuación.

Esto es, en la respuesta a la consulta formulada por el partido político recurrente, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México la desahogó en dos apartados del acuerdo impugnado, siendo éstos los siguientes:

- I) ¿Qué actividades, declaraciones, expresiones y acciones están permitidas a quienes a su vez son servidores públicos y candidatos, durante la campaña electoral?, y
- II) Los servidores públicos que sean candidatos a la elección consecutiva y decidan no separarse del cargo público, ¿En qué días y horarios podrán desarrollar sus actos de campaña?

Respecto del primer punto, el Consejo responsable desahogó la consulta medularmente exponiendo lo siguiente:

a) Que en función del artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos de esta entidad federativa y sus municipios, tienen en todo momento la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, situación que los obliga a no influir en la equidad en la contienda, lo que implica que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de una candidatura o un partido político. Ello, con base en la tesis L/2015, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es el siguiente: "ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES".

b) Que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que el párrafo séptimo del citado precepto constitucional, tiene como objetivo garantizar la imparcialidad de los procesos electorales, al prohibir a los servidores públicos el uso de recursos públicos a efecto de influir en las preferencias electorales. Que de esta forma, se tutela el principio de equidad e imparcialidad en la contienda a fin de que no realicen actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.

c) Que los servidores públicos se encuentran obligados al cumplimiento de los principios de neutralidad e imparcialidad, tutelando los valores fundamentales de elecciones libres y auténticas, que implica que el voto no debe estar sujeto a presión



y el poder público no debe emplearse para influir en el elector. Esto, con sustento en diversos fallos emitidos por la referida Sala Superior, así como en la Tesis V/2016, cuyo rubro es el siguiente: "PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)".

d) Que los servidores públicos que se encuentran en ejercicio de sus funciones y que buscarán la reelección, tienen ciertas restricciones para promover su candidatura en el periodo de campaña, ya que en su calidad de autoridades deben regir su conducta con imparcialidad, en atención a las características inherentes a las funciones conferidas a una persona física como autoridad, tales como la investidura, al liderazgo político propio del cargo desempeñado, la responsabilidad que trae consigo el manejo de recursos públicos, la influencia sobre los gobernados y la atención especial que propician en los medios de comunicación, ya que la actuación de todo funcionario, en época de proceso electoral, puede trascender de manera relevante en el ánimo de los ciudadanos e incidir en la libertad del sufragio

e) Que la Sala Superior en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-13/2018, ha sosteniendo:

- Que existe una prohibición a los servidores del estado de desviar recursos públicos para favorecer a determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección de popular.
- Que se ha equiparado al uso indebido de recursos públicos, la conducta de los servidores consistente en asistir a eventos proselitistas en día u horario hábil, dado que se presume que la



simple asistencia de éstos conlleva un ejercicio indebido del cargo, pues a través de su investidura pueden influir en la ciudadanía o coaccionar su voto.

- Que en aras de salvaguardar el derecho de libertad de reunión o asociación, se ha determinado que todos los servidores públicos pueden acudir en días inhábiles a eventos proselitistas.

- Que si el servidor público, en razón de determinada normativa, se encuentra sujeto a un horario establecido, puede acudir a eventos proselitistas, fuera de éste.

- Que los servidores públicos, que por su naturaleza deban realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo, sólo podrán asistir a eventos proselitistas en días inhábiles.

f) Que en las hipótesis referidas, existe una limitante a los servidores públicos a su asistencia en eventos proselitistas, a saber: que no hagan un uso indebido de recursos públicos y tampoco emitan expresiones mediante las cuales se induzca de forma indebida a los electores.

g) Que las personas que sean servidores públicos y candidatos a su vez, por encontrarse en el supuesto de elección consecutiva, deberán conducirse con estricto apego a lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 Constitucional, así como a lo dispuesto por los artículos 256 a 266 del Código Electoral del Estado de México, 3, fracción XXVI de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, 3, fracción VIII de la Ley General en Materia de Delitos Electorales; dado que, si bien se pretende una continuidad en los cargos públicos, se debe tener presente que existen prohibiciones legales como la desviación de recursos o uso indebido del cargo,



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO**

por mencionar algunos, e incluso ubicarse en una situación de inequidad en la contienda electoral respecto de los que ya están en el cargo, y quienes no son autoridades.

h) Por último, que si bien al Consejo General le corresponde el desahogo de las consultas que le formulen los partidos políticos, lo cierto es que, no puede emitir opiniones donde se pudiera generar un efecto inhibitorio en relación con ciertas conductas que podrían ser lícitas; lo anterior con sustento en el criterio contenido en el expediente SUP-RAP-29/2018 y acumulados.

Por otra parte, respecto del segundo punto sustentado en la respuesta a la consulta de mérito, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México señaló, groso modo, lo siguiente:

a) Que el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Federal, por la Constitución Local y por el Código Electoral del Estado de México, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y la ciudadanía, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes del Poder Legislativo, del titular del Poder Ejecutivo y de los integrantes de los Ayuntamientos del Estado.

Que dicho proceso, se divide en diversas etapas, entre ellas, la relativa a la preparación de la elección, misma que incluye el periodo para la realización de las campañas, las cuales, en este caso, tienen una duración máxima de treinta y cinco días, e inician a partir del día siguiente al de la fecha de registro de candidaturas que apruebe el órgano electoral correspondiente y concluirán tres días antes de la jornada electoral; por lo que el plazo correrá del veinticuatro de mayo al veintisiete de junio del año en curso.



b) Que durante el proceso electoral todos los días y horas son hábiles, los plazos se computarán de momento a momento. Si están señalados por días, éstos se considerarán de veinticuatro horas.

c) Que los servidores públicos, para los efectos de las responsabilidades, se reputarán como tales, a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución local otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

d) Que la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SRE-PSC-116/2016, estableció diversos conceptos en razón del servicio público; de este modo se precisó lo siguiente:

- Servir, implica estar sujeto a alguien, o bien hacer lo que dispone o quiere una persona o grupo.

- Servidor público, es aquella persona vinculada a la prestación de un servicio en beneficio de la sociedad; por tanto, aquello que realiza favorece a la colectividad sin causarle una retribución personal diversa a su salario.

- El servicio público, en lo general, surge como una expresión de la voluntad ciudadana, en el cual la persona es elegida como su "representante político"; por tanto, se convierte en el instrumento que las representa con el fin de realizar acciones de

gobierno, toda vez que cuenta con la aprobación expresa de la sociedad, y actúa en su nombre, por ende, tiene obligaciones respecto a ellos.

- La importancia del servicio público demanda que se realice con estricto apego a las normas legales, pero también de debido comportamiento.

- La actividad que realizan los servidores es pública; pertenece y se debe a la sociedad y debe estar dirigida a satisfacer los requerimientos de la ciudadanía.

e) Que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia emitida en el expediente SUP-REP-379/2015 y acumulado, señaló que los servidores públicos - que ocupen un cargo de elección popular y que pretendan reelegirse- se encuentran vinculados a la prestación del servicio público, en los términos establecidos en la normatividad legal o reglamentaria en que se regule su ámbito de atribuciones, obligaciones, deberes, derechos y responsabilidades, de manera que en atención al tipo de actividades que cumplen, no tienen jornadas laborales definidas.

Que por tanto, conforme a lo dispuesto por el artículo 123, apartado B, fracción II, de la Constitución Federal, los servidores públicos también se encuentran en posibilidad de no realizar actos propios del cargo público que desempeñan, aquellos días de descanso -que generalmente son los domingos, por no prestarse servicios gubernamentales de atención al público en general- a que tienen derecho, por haber laborado seis días de trabajo consecutivos, en los que esos ciudadanos, también se encuentran en aptitud de ejercer los derechos político-electorales.

De ahí que los servidores públicos no pierden ese carácter por encontrarse fuera del lugar en que prestan el servicio público, ni tampoco en horarios distintos a aquellos que comprende su jornada laboral, cuando se encuentran jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público que ejercen.

Por lo que su investidura no concluye al momento en que termina la jornada laboral, puesto que el tipo de actividades que desempeñan requieren de una disponibilidad permanente, acorde con la propia normativa orgánica.

En ese sentido, la asistencia de los servidores públicos a un acto proselitista en días inhábiles es parte de sus derechos a la libertad de expresión y de asociación en materia política, pero tal proceder está condicionado a que no hagan uso de recursos públicos de manera que se trastoquen los principios de imparcialidad y equidad que deben regir en cualquier proceso electoral, coadyuvando con su neutralidad a preservar el ejercicio auténtico y efectivo del sufragio.

f) Por último, que se considera que quien pretenda reelegirse a un cargo de elección popular podrá optar y decidir de convenir así a sus intereses, por renunciar o no al cargo, toda vez que como lo ha sostenido la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave ST-JRC-22/2017, la determinación de separarse del cargo, es inconstitucional.

De lo anterior, se advierte con claridad que, contrario a lo aducido por el partido político apelante, la autoridad responsable, en la respuesta a la consulta formulada por aquel, señala diversas directrices o parámetros contemplados en la normativa vigente,

**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO**

diversas jurisprudencias y precedentes sustentados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a los que deben ajustarse los servidores públicos electos mediante el voto ciudadano y que pretendan reelegirse de manera consecutiva en un proceso electoral local, de ahí que deviene inconcuso lo **infundado** del referido concepto de disenso; sin que asista la razón al actor, cuando afirma que la autoridad responsable únicamente se limitó a citar criterios relativos a los servidores públicos, pues de la lectura del acuerdo impugnado se advierte que la descripción de esos criterios, fue utilizada con el objeto de hacer patente que quienes tengan la calidad de candidatos y servidores públicos, se encuentran obligados a observarlos.

**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO**

En esta tesitura se demuestra que, contrario a lo aducido por el actor, la autoridad responsable no perdió de vista, al momento de emitir la respuesta, la dualidad de las figuras en comento, sino que se pronunció sobre la operatividad de las mismas, con base en la aplicación de principios constitucionales, que deben observarse de manera irrestricta por quienes tienen tanto la calidad de servidores públicos como la de candidatos.

En este tenor, el hecho de adquirir la calidad de candidato para un cargo de elección popular, por parte del servidor público en funciones que pretende su reelección, no conlleva de ninguna manera verse eximido de todas y cada una de las obligaciones y responsabilidades en su calidad de servidor público, en particular las relacionadas con la observancia a los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad que deben permear en las contiendas electorales, respecto de la aplicación de los recursos públicos, a efecto de no obtener una ventaja indebida sobre los demás contendientes, en razón de su cargo.

En este sentido, la Sala Regional Toluca, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha considerado que los servidores públicos se encuentran en una sujeción especial al derecho, la cual les impone cumplir con la obligación por ejemplo, de informar a los ciudadanos el contenido de su labor, pero sujetos a reglas específicas que regulan su condición de funcionarios del Estado, las cuales justifican su necesidad, idoneidad y proporcionalidad en la medida en que con base en ellas se consigue garantizar, entre otros, el principio de equidad en la contienda electoral¹¹, criterio que se acentúa por mayoría de razón en los servidores públicos que pretenden la elección consecutiva.

Por lo anterior, puede válidamente concluirse que el servidor público, por el solo hecho de tener esa calidad, le son aplicables todas las disposiciones legales en el ejercicio de su cargo, así como los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (sentencias, tesis y jurisprudencias), relacionados con el ejercicio del servicio público, independientemente de que participe en el proceso electoral buscando la elección consecutiva, tal y como fue sustentado por la responsable al dar respuesta a la consulta de marras, pues en este último aspecto, de naturaleza electoral, el servidor público debe participar como cualquier otro de los contendientes, sin beneficiarse de forma alguna del cargo público que ostenta, más allá del posible reconocimiento de la ciudadanía, en el caso de una previa gestión positiva, de ahí que la respuesta emitida por la responsable sea conforme a derecho.

Así, entre las finalidades de que un servidor público no se separe de su encargo cuando busque la elección consecutiva, se

¹¹ Criterio sostenido en el Juicio de Revisión Electoral identificado con la clave ST-JRC-3/2017



encuentra el que el electorado evalúe su gestión, por lo que no resulta lógico que materialmente deje su encargo, para contender por el mismo, ya que una de las finalidades de la elección consecutiva, es precisamente la continuación ininterrumpida de los servidores públicos que, logrando obtener la aprobación de la ciudadanía, se ven recompensados con la "ratificación" de su encargo.

Por lo anterior, debe tenerse presente que el servidor público en funciones que decida no separarse del cargo y participe como candidato, buscando la elección consecutiva, no debe infringir las disposiciones y criterios aplicables a los servidores públicos, so *pretexto* del ejercicio de sus derechos como candidato.

En consecuencia, la respuesta por parte de la autoridad responsable a la consulta realizada por la actora, no limita o restringe el derecho fundamental a ser votado, más bien está encaminado a potenciarlo, de tal suerte que se favorezca el ejercicio en la expresión más plena en el periodo de campañas, con las salvedades que tiene un servidor público en ejercicio de sus funciones, observando la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México y Municipios, que en su artículo 3º, fracción XXVI, establece que cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el ámbito municipal o estatal, deberá estarse a los dispuesto a la normatividad citada, así como Constitución de la Entidad Federativa.

En efecto, el servidor público que tenga la calidad de candidato debe observar en todo momento las normas establecidas en la Constitución Federal y local, además de las disposiciones que establece el Código Electoral del Estado de México; conduciéndose en todo momento bajo los principios de



imparcialidad, equidad y legalidad los cuales deben estar siempre presentes en una elección.

En las relatadas circunstancias al resultar **infundados** los agravios esgrimidos por el partido político recurrente, lo conducente es confirmar el acuerdo impugnado.

Por lo antes expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo número **IEEM/CG/56/2018**, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en sesión extraordinaria celebrada el veintiocho de marzo de dos mil dieciocho, en términos de lo señalado en el considerando **séptimo** de la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE, la presente sentencia a las partes, así como a la Sala Regional de la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Toluca, Estado de México, en términos de ley; además fijese copia íntegra de la misma en los estrados de este Tribunal Electoral.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 428, 429 y 430 del Código Electoral del Estado de México, así como 65 y 66 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional. Asimismo, publíquese la presente sentencia en la página web de este Tribunal Electoral.

En su caso, devuélvase los documentos originales que resulten pertinentes, previa constancia legal que se realice al respecto. Y



en su oportunidad, archívese el expediente como total y definitivamente concluido.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México, en sesión pública celebrada el **veintiuno** de abril de dos mil dieciocho, aprobándose por **unanimidad** de votos de los magistrados Crescencio Valencia Juárez, Rafael Gerardo García Ruiz, Jorge E. Muciño Escalona, Leticia Victoria Tavira y Raúl Flores Bernal, siendo ponente la cuarta de los nombrados, quienes firman ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.



CRESCENCIO VALENCIA JUÁREZ
MAGISTRADO PRESIDENTE



**RAFAEL GERARDO GARCÍA
RUÍZ**
MAGISTRADO



JORGE E. MUCIÑO ESCALONA
MAGISTRADO



LETICIA VICTORIA TAVIRA
MAGISTRADA



RAÚL FLORES BERNAL
MAGISTRADO



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO**



JOSÉ ANTONIO VALADEZ MARTÍN
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS