CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTES: SUP-REP-162/2018, SUP-REP-165/2018, SUP-REP166/2018 Y SUP-REP-167/2018, ACUMULADOS

RECURRENTES: ANA GEORGINA ZAPATA LUCERO Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En la Ciudad de México, **tres de agosto de dos mil dieciocho**. ----------
Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento de lo ordenado en **RESOLUCIÓN de esta fecha,** dictado en el expediente al rubro indicado por la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, siendo las **dieciocho horas del día en que se actúa,** el suscrito lo **NOTIFICA A ANA GEORGINA ZAPATA LUCERO, MARÍA ISELA TORRES HERNÁNDEZ, ADRIANA FUENTES TELLES Y A LOS DEMÁS INTERESADOS,** mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando copia del mismo constante de **ciento treinta páginas con texto**. **DOY FE**. ----------

EL ACTUARIO

ISRAEL ESQUIVEL CALZADA

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

RECURSOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTES: SUP-REP-162/2018, SUP-REP-165/2018, SUP-REP-166/2018 Y SUP-REP-167/2018, ACUMULADOS

RECURRENTES: ANA GEORGINA ZAPATA LUCERO Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL ESPECIALIZADA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: RODRIGO QUEZADA GONCEN, JOSÉ ALBERTO MONTES DE OCA SÁNCHEZ Y HÉCTOR DANIEL GARCÍA FIGUEROA

COLABORARON: MARCO VINICIO ORTIZ ALANIS, CLAUDIA MARISOL LÓPEZ ALCÁNTARA, DANA ZIZLILI QUINTERO MARTÍNEZ, REGINA SANTINELLI VILLALOBOS Y FRANCISCO CRISTIAN SANDOVAL PINEDA

Ciudad de México, a tres de agosto de dos mil dieciocho.

VISTOS, para resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados al rubro, interpuestos por Ana Georgina Zapata Lucero, María Isela Torres Hernández, Adriana Fuentes Téllez y César Alejandro Domínguez Domínguez, en contra de la resolución dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Federación en el procedimiento especial sancionador electoral identificado con la clave **SRE-PSL-19/2018**; y

R E S U L T A N D O S:

Antecedentes. De los hechos narrados en las demandas y de las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

PRIMERO. **Inicio del proceso electoral federal**. El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dio **inicio** al proceso electoral federal para renovar la titularidad de la Presidencia de la República, así como a los integrantes del Congreso de la Unión.

SEGUNDO. **Precampaña y campaña electoral**. Las precampañas del proceso electoral se realizaron del catorce de diciembre de dos mil diecisiete al once de febrero de dos mil dieciocho y, el periodo de campañas comprendió del treinta de marzo al veintisiete de junio del año en curso.

TERCERO. **Registro de coalición (INE/CG07/2018)**. El cinco de enero de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral **aprobó** el registro del convenio de coalición integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, para diversos cargos a contender en el Proceso Electoral Federal 2017-2018, entre ellos, el de Presidente de la República.

CUARTO. **Denuncia**. El seis de marzo de dos mil dieciocho, Luis Roberto Terrazas Fraga, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Distrital 06 del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Chihuahua **denunció** a: Ana Georgina Zapata Lucero y César Alejandro Domínguez Domínguez (diputados federales); Graciela Ortíz González y Lilia Guadalupe Merodio Reza (senadoras);

María Isela Torres Hernández y Adriana Fuentes Téllez (diputadas locales), por la presunta transgresión al principio constitucional de imparcialidad en el uso de los recursos en su modalidad de falta de neutralidad e indebida intervención en el proceso electoral 2017-2018, a favor del Partido Revolucionario Institucional y de su otrora precandidato José Antonio Meade Kuribreña, al asistir en día y hora hábil a un evento de precampaña, respectivamente.

QUINTO. Resolución del procedimiento especial sancionador SRE-PSL-19/2018 (acto impugnado). El once de mayo de dos mil dieciocho, la citada Sala Regional pronunció **resolución** en el procedimiento especial sancionador central **SRE-PSL-19/2018**, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

[...]

RESUELVE

PRIMERO. Se **sobresee** el procedimiento respecto de José Antonio Meade Kuribreña.

SEGUNDO. Es **inexistente** la infracción atribuible a Graciela Ortíz González y a Lilia Guadalupe Merodio Reza, en los términos precisados en la ejecutoria.

TERCERO. Es **inexistente** la infracción consistente en culpa in vigilando atribuible al PRI, en los términos precisados en la ejecutoria.

CUARTO. Es **existente** la infracción consistente en vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad por parte de Ana Georgina Zapata Lucero, César Alejandro Domínguez Domínguez, María Isela Torres Hernández y Adriana Fuentes Téllez.

QUINTO. Se ordena **dar vista** a la **Contraloría Interna de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**, por la responsabilidad de la Diputada Federal Ana Georgina Zapata Lucero y el Diputado Federal César Alejandro Domínguez Domínguez respecto de la infracción que ha quedado acreditada, en los términos precisados.

SEXTO. Se ordena **dar vista** a la **Secretaría de Asuntos Interinstitucionales del Congreso del Estado de Chihuahua**, por la responsabilidad de las Diputadas María Isela Torres Hernández y Adriana Fuentes Téllez respecto de la infracción que ha quedado acreditada, en los términos precisados.

[...]

La resolución se notificó a los denunciados el catorce de mayo siguiente.

SEXTO. Interposición del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. En contra de esa determinación, el dieciséis y diecisiete de mayo del año en curso, Ana Georgina Zapata Lucero, María Isela Torres Hernández, Adriana Fuentes Téllez y César Alejandro Domínguez Domínguez, respectivamente, **interpusieron recursos de revisión del procedimiento especial sancionador** ante la citada Sala Regional Especializada.

SÉPTIMO. Recepción y turno. Los días dieciséis y diecisiete de mayo del año actual, se **recibieron** las demandas de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, motivo por el cual, la Magistrada Presidenta ordenó **registrar** los expedientes en el Libro de Gobierno con las claves **SUP-REP-162/2018, SUP-REP-165/2018, SUP-REP-166/2018 y SUP-REP-167/2018**, y **turnarlos** a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral.

OCTAVO. Tercero interesado. Durante la tramitación de los recursos al rubro indicados el Partido Acción Nacional presentó escritos de tercero interesado.

NOVENO. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite las demandas y, agotada la instrucción declaró cerrada la instrucción, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución, al tenor de lo siguiente.

C O N S I D E R A N D O S:

PRIMERO. **Competencia**. La Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, porque se controvierte una sentencia emitida por la Sala Regional Especializada, cuyo conocimiento es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional federal, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. **Acumulación**. Del análisis de las demandas que motivaron la integración de los expedientes al rubro indicados, se advierte lo siguiente:

a. **Acto impugnado**. En los escritos de demanda, los recurrentes controvierten el mismo acto, consistente en la resolución emitida por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, en el procedimiento especial sancionador **SRE-PSL-19/2018**, dictada el once de mayo de dos mil dieciocho.

b. **Autoridad responsable**. Los accionantes, en cada una de las demandas, señalan como autoridad responsable a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral.

En tal contexto, al existir identidad en el acto impugnado y en la autoridad responsable, se colige que hay conexidad en la causa de los medios de impugnación que se resuelven.

Por tanto, a fin de resolver en forma conjunta, congruente, expedita y completa, conforme a los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación; y 79, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, procede **decretar la acumulación** de los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador registrados con las claves **SUP-REP-165/2018, SUP-REP-166/2018 y SUP-REP-167/2018** al **SUP-REP-162/2018**, por éste ser el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta resolución a los autos de los recursos de revisión acumulados.

TERCERO. Cumplimiento de los requisitos de procedencia. Se colman los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, 45; 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

a. Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad competente; constan los nombres de los accionantes; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; mencionan los hechos en que basan su impugnación; los agravios que ésta causa y los preceptos presuntamente vulnerados, así como plasman las firmas autógrafas de los recurrentes.

b. Oportunidad. Se cumple el requisito, porque de las constancias se advierte que la sentencia combatida se notificó a los recurrentes el catorce de mayo de dos mil dieciocho, en tanto la demandas que dan origen a los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador

en que se actúa, se presentaron ante la autoridad responsable el dieciséis y diecisiete de mayo siguiente; esto es, dentro del plazo de tres días previsto en el artículo 109, párrafo 3, parte final, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c. Legitimación. El requisito se colma, toda vez que Ana Georgina Zapata Lucero, María Isela Torres Hernández, Adriana Fuentes Téllez y César Alejandro Domínguez Domínguez, respectivamente, están legitimados para promover los medios de impugnación, al ser quienes fueron denunciados en el procedimiento especial sancionador cuyo fallo se revisa.

d. Interés jurídico. Los recurrentes cuentan con interés jurídico para interponer los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador por los que combaten la resolución dictada en el procedimiento respectivo en que fueron parte denunciada.

e. Definitividad. También se colma este requisito de procedencia porque en la normativa aplicable no existe otro medio de impugnación para controvertir la resolución recurrida.

En consecuencia, al cumplirse los requisitos de procedencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador y no advertirse de oficio causas de improcedencia, corresponde analizar y resolver el fondo del asunto controvertido.

CUARTO. Tercero interesado.

No son de admitirse los escritos presentados por el Partido Acción Nacional, en su carácter de tercero interesado, dado que fueron presentados fuera del plazo estipulado para ello.

Esto, porque acorde con las certificaciones de la autoridad responsable, el plazo para que los terceros interesados comparecieran en los recursos fue el siguiente:

Expediente	Inicio del plazo	Conclusión del plazo	Presentación del escrito ante la Sala Regional Especializada
SUP-REP-165/2018	16:03 horas del 17 de mayo de 2018	16:03 horas del 20 de mayo de 2018	14:56 horas del 22 de mayo de 2018
SUP-REP-166/2018	16:05 horas del 17 de mayo de 2018	16:05 horas del 20 de mayo de 2018	14:56 horas del 22 de mayo de 2018
SUP-REP-167/2018	16:56 horas del 17 de mayo de 2018	16:56 horas del 20 de mayo de 2018	14:56 horas del 22 de mayo de 2018

Lo anterior evidencia que se inobservó lo previsto en los artículos 12, numeral 3, inciso b) y 17, numeral 4, en cuanto al plazo de setenta y dos horas en que válidamente pueden comparecer los terceros interesados. Por ello, procede aplicar la consecuencia legal prevista en el diverso 19, numeral 1, inciso d), del mismo ordenamiento, esto es, tener por no presentados los escritos.

QUINTO. Hechos probados.

De las constancias que integran el sumario se acredita lo siguiente:

- El seis de marzo de dos mil dieciocho, el representante del Partido Acción Nacional, ante el Consejo Distrital 06 del Instituto Nacional Electoral en Chihuahua presentó denuncia en contra de José Antonio Meade Kuribreña, en su carácter de precandidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia a la República; Ana Georgina Zapata Lucero y César Alejandro Domínguez Domínguez (diputados federales); Graciela Ortiz González y Lilia Guadalupe Merodio Reza

(senadoras); María Isela Torres Hernández y Adriana Fuentes Téllez (diputadas locales), y al Partido Revolucionario Institucional, por "*hechos que se consideran violatorios de la normativa electoral, específicamente por la inobservancia del principio constitucional de imparcialidad en el uso de los recursos en su modalidad de falta de neutralidad e indebida intervención en el proceso electoral federal con el objeto de favorecer la precampaña del ciudadano José Antonio Meade Kuribreña y del Partido Revolucionario Institucional al asistir en día y hora hábil a un evento de precampaña y solicitar el apoyo de la ciudadanía hacia dicho partido político y su aspirante*".

- **Ana Georgina Zapata Lucero** (Diputada federal)**:**

  - Fue electa diputada federal propietaria, en el Segundo Distrito Federal Electoral del Estado de Chihuahua a la Sexagésima Tercera Legislatura para el periodo 2015-2018.

  - Estuvo de **licencia** en el cargo de diputada federal del veintinueve de marzo al diez de abril del dos mil dieciocho, periodo en el cual no percibió dietas, percepciones, prestaciones, ni apoyos económicos de ningún tipo.

  - El ocho de febrero de dos mil dieciocho, **asistió al aeropuerto internacional de Chihuahua** para saludar al precandidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República.

  - En la propia fecha **asistió a la rueda de prensa en el Salón Villareal**, en su carácter de militante activo y **Secretaria General del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional**, en la ciudad de Chihuahua.

- Ese día también asistió al **mitin llevado a cabo en el Auditorio "Ramiro Cota Ramírez" del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, en su doble calidad de dirigente del partido y precandidata al Senado por esa entidad**; luego, comenta que en ese evento fue presentada como precandidata al Senado de la República y asegura que se encontraban presentes las partes involucradas.

- **César Alejandro Domínguez Domínguez** (Diputado federal):

  - Es diputado federal propietario, electo en el Octavo Distrito Electoral Federal del Estado de Chihuahua a la Sexagésima Tercera Legislatura.

  - El Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, lo designó como candidato a Presidente Municipal del Ayuntamiento de Chihuahua de esa entidad, en el proceso electoral federal 2017-2018.

  - Durante su gestión como diputado federal no solicitó alguna licencia.

  - El ocho de febrero de dos mil dieciocho, **asistió al aeropuerto internacional de Chihuahua** para saludar al precandidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República.

  - En la propia fecha asistió a la rueda de prensa; realizada en el Salón Villareal, atendiendo a la invitación del gremio

empresarial del estado, evento en el que no tuvo ninguna participación.

- En esa fecha también asistió a la reunión con la militancia de Chihuahua en las instalaciones del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional en el auditorio "Ramiro Cota Martínez".

- **Graciela Ortiz González** (Senadora):

- Fue electa Senadora de la República para el periodo 2012-2018.

- Fue postulada a la candidatura a la diputación federal, por el distrito electoral 09 del Estado de Chihuahua, con cabecera en Hidalgo del Parral, en el proceso electoral federal 2017-2018.

- No asistió a la rueda de prensa realizada en el Salón Villareal.

- Asistió a las instalaciones del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, de la ciudad de Chihuahua, en calidad de Delegada Nacional de la Convención Nacional.

- **Lilia Guadalupe Merodio Reza** (Senadora):

- Fue electa Senadora de la República para el periodo 2012-2018.

- Solicitó licencia por tiempo indefinido para separarse de su encargo como senadora con efectos a partir del veintiséis de enero de dos mil dieciocho.

- El uno de febrero siguiente, se le concedió licencia en los términos solicitados.

- Fue postulada a la candidatura a la diputación federal, por el distrito electoral 03 del Estado de Chihuahua, con cabecera en Hidalgo del Parral, en el proceso electoral federal 2017-2018.

- El ocho de febrero de dos mil dieciocho, **asistió al mitin** llevado a cabo en el Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, en la ciudad de Chihuahua, en su calidad de militante, Consejera Estatal y Delegada Nacional de la Convención Nacional, aunque en ese momento contaba con licencia.

- **María Isela Torres Hernández** (Diputada local):

  - Fue electa diputada local en el Estado de Chihuahua para el periodo 2015-2018.

  - El ocho de febrero de dos mil dieciocho, estuvo presente en el aeropuerto internacional de Chihuahua.

  - El propio día, asistió al mitin llevado a cabo en el Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional de la ciudad de Chihuahua, sin haber tenido participación, pero sí como militante, Consejera Estatal y Delegada Nacional de la Convención Nacional.

- Acudió a la reunión con empresarios, únicamente como invitada del gremio empresarial del Estado de Chihuahua, en ese evento el precandidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República dio una plática sobre la situación económica del país y de esa entidad.

- **Adriana Fuentes Téllez** (Diputada local):

  - Fue electa diputada local en el Estado de Chihuahua para el periodo 2015-2018.

  - Se le concedió licencia para separarse del ejercicio de sus funciones a partir del veintisiete de marzo al tres de julio del año en curso.

  - Fue postulada a la candidatura a la diputación federal, por el distrito electoral 01 del Estado de Chihuahua, con cabecera en Juárez, en el proceso electoral federal 2017-2018.

  - El ocho de febrero de dos mil dieciocho, asistió al mitin llevado a cabo en el Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, de la ciudad de Chihuahua, en su calidad de militante y como Delegada Nacional rumbo a la Asamblea de ratificación de candidatos de ese partido político sin haber tenido participación.

- El **Partido Revolucionario Institucional** reconoció:

  - De conformidad con los artículos 201 y 126, fracción VIII, de sus Estatutos, todos los legisladores (locales y federales) tienen el carácter de Consejeras y Consejeros Políticos

Estatales y por tanto, de Delegadas y Delegados a la Convención Nacional de Delegados.

- Ana Georgina Zapata Lucero, Graciela Ortiz González, Lilia Guadalupe Merodio Reza y Adriana Fuentes Téllez participaron en el proceso interno para designar candidaturas al Congreso de la Unión por el Estado de Chihuahua.

- César Alejandro Domínguez Domínguez fue designado como candidato al cargo de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Chihuahua, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 209, de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional.

- María Isela Torres Hernández no participó en el proceso interno de selección para ocupar algún cargo de elección popular.

- El **Senado de la República** señaló:

  - Durante el tiempo de la licencia, los senadores cesarán en el ejercicio de sus funciones representativas y no gozarán de los derechos inherentes al cargo.

  - La Cámara de Senadores no erogó recursos públicos para la asistencia de las senadoras Graciela Ortiz González y Lilia Guadalupe Merodio Reza, a los eventos realizados el ocho de febrero en la ciudad de Chihuahua.

- Tampoco realizó el pago pasajes aéreos o terrestres, ni viáticos a las citadas Senadoras, para viajar entre el siete y nueve de febrero a esa entidad.

- La senadora **Graciela Ortiz González** se encontraba en funciones; asimismo, informó que el Pleno de la Comisión Permanente, el veinticuatro de enero anterior, aprobó la licencia solicitada el veintitrés de enero previo para separarse de sus funciones legislativas a partir del veintisiete de enero al dieciséis de febrero del dos mil dieciocho.

- La senadora **Lilia Guadalupe Merodio Reza** se encuentra en funciones; asimismo, informó que el Pleno de la Comisión Permanente, el uno de febrero anterior, aprobó la licencia por tiempo indefinido que solicitó el veinticinco de enero para separarse de sus funciones legislativas a partir del veintiséis de enero de dos mil dieciocho.

- Respecto a las dietas, percepciones y prestaciones de las Senadoras, adujo que no es competente para conocer sobre ese tema.

- Las disposiciones constitucionales y legales relativas a las Cámaras del Congreso de la Unión no establecen los días y horas hábiles para los Senadores.

- La **Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión** comunicó:

  - La Cámara de Diputados como órgano legislativo máximo de resolución celebró dos periodos de sesiones ordinarias por

cada año legislativo, el primero comenzó del uno de septiembre y concluyó el quince de diciembre y el segundo inició el uno de febrero y concluyó el treinta de abril.

- Acordó como días inhábiles para efectos de los cómputos de los plazos de dictaminación, durante el Tercer Año de Ejercicio de la LXIII Legislatura, los sábados, domingos y los días siguientes: lunes uno de enero; cinco de febrero; diecinueve de marzo (feriado por el veintiuno de marzo); veintiséis al treinta de marzo (por efectos de actividades relacionadas con la conmemoración de la Semana Mayor); y, uno de mayo del dos mil dieciocho, respectivamente.

- De conformidad con el Acuerdo de la conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, por el que se establece el calendario legislativo correspondiente al segundo periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio de la LXIII Legislatura, el ocho de febrero de dos mil dieciocho, se verificó una sesión ordinaria del Pleno de la Cámara en mención.

- Del *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados* se desprende que **la sesión verificada el ocho de febrero de dos mil dieciocho, se abrió a las doce horas con cuatro minutos; que hubo *quórum* al estar presentes 254 diputadas y diputados; y que fue clausurada a las catorce horas con cincuenta y seis minutos de la propia data**.

- Del apartado correspondiente a las **votaciones** de los dictámenes respectivos, **se advierte que César Alejandro**

Domínguez Domínguez y Ana Georgina Zapata Lucero estuvieron ausentes.

- Los diputados federales Ana Georgina Zapata Lucero y César Alejandro Domínguez Domínguez se encontraban en funciones.

- La diputada en mención contaba con **licencia del veintinueve de marzo al diez de abril del presente año**, en el cual no percibió dietas, percepciones, prestaciones, ni apoyos económicos de ningún tipo.

- Por lo que hace al diputado en comento, informó que durante su gestión no había solicitado licencia a su cargo.

- La Cámara de Diputados no erogó recursos públicos para la asistencia de los legisladores Ana Georgina Zapata Lucero y César Alejandro Domínguez Domínguez a los eventos realizados el ocho de febrero de dos mil dieciocho, en la Ciudad de Chihuahua; tampoco pagó pasajes aéreos o terrestres, ni viáticos para viajar entre el siete y nueve de febrero a esa entidad.

- El H. **Congreso del Estado de Chihuahua** señaló:

  - María Isela Torres Hernández y Adriana Fuentes Téllez integran la Sexagésima Quinta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chihuahua como diputadas locales propietarias del segundo y décimo distrito, respectivamente.

- De la *Versión estenográfica número 150 del H. Congreso del Estado de Chihuahua de la Sexagésima Quinta Legislatura*, se desprende que el ocho de febrero de dos mil dieciocho, se celebró sesión ordinaria del segundo período de sesiones, dentro del segundo ejercicio constitucional, la cual se abrió a las once horas con veintidós minutos; asimismo, consta que **asistieron Adriana Fuentes Téllez** y **María Isela Torres Hernández**; y concluyó a las trece horas con veintiséis minutos[1].

- Inexistencia de documentación relativa a algún pago o apoyo de cualquier tipo para el evento del ocho de febrero del dos mil dieciocho, para las diputadas locales Adriana Fuentes Téllez y María Isela Torres Hernández.

- La Diputada **Adriana Fuentes Téllez solicitó licencia** a partir del veintisiete de marzo hasta el tres de julio de dos mil dieciocho, por una temporalidad de noventa y nueve días; en la cual no recibió dietas, percepciones, prestaciones y/o apoyos económicos.

- La Diputada **María Isela Torres Hernández**, se encuentra en funciones, toda vez que no solicitó licencia.

De lo expuesto, se evidencia que el ocho de febrero de dos mil dieciocho, en relación con los hechos denunciados, se llevó a cabo la celebración de los cuatro eventos siguientes:

a. **Recepción en el aeropuerto internacional de Chihuahua.** En el evento en comento estuvieron presentes en el aeropuerto

[1] Disponible en http://www.congresochihuahua.gob.mx/detalleSesion.php?idsesion=1161&tipo=asistencia&id=&idtipodocumento

internacional de la ciudad de Chihuahua, Ana Georgina Zapata Lucero y César Alejandro Domínguez Domínguez (diputados federales) y María Isela Torres Hernández (diputada local) a fin de recibir y/o acompañar al entonces precandidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República.

b. **Rueda de prensa.** Entre las 14:00 y 14:30 horas, en el "Salón Villareal", de la ciudad de Chihuahua, se llevó a cabo una rueda de prensa en donde acudieron Ana Georgina Zapata Lucero y César Alejandro Domínguez Domínguez (diputados federales) y María Isela Torres Hernández (diputada local).

c. **Reunión con empresarios.** Concluida la rueda de prensa, inmediatamente se llevó a cabo una reunión con empresarios de esa entidad federativa, en la cual estuvieron Ana Georgina Zapata Lucero y César Alejandro Domínguez Domínguez (diputados federales) y María Isela Torres Hernández (diputada local), y el referido precandidato expuso una plática sobre la situación económica del país y del Estado.

d. **Reunión con militantes del Partido Revolucionario Institucional**. A las 17:00 horas de esa fecha, el partido político reconoce que se llevó a cabo en el auditorio "Ramiro Cota Martínez", del Comité Directivo Estatal de ese instituto político en esa entidad federativa, un evento en donde acudieron militantes del citado partido político, así como Ana Georgina Zapata Lucero y César Alejandro Domínguez Domínguez (diputados federales); Graciela Ortiz González y Lilia Guadalupe Merodio Reza (senadoras); María Isela Torres Hernández y Adriana Fuentes Téllez (diputadas locales), quienes no tuvieron intervención en la citada reunión. En ese evento el precandidato

a la Presidencia de la República presentó a José Reyes Baeza Terrazas y **Ana Georgina Zapata Lucero como precandidatos al Senado por esa entidad federativa**.

SEXTO. Consideraciones torales de la resolución impugnada.

Las razones en que apoyó su decisión la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fueron en esencia, las siguientes:

El representante del Partido Acción Nacional denunció a diversos funcionarios estatales (Adriana Fuentes Téllez y, María Isela Torres Hernández diputadas locales), y federales (Ana Georgina Zapata Lucero y, César Alejandro Domínguez Domínguez, diputados federales; Graciela Ortiz González y Lilia Guadalupe Merodio Reza, senadoras), por considerar que transgredieron el principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos, al asistir los citados servidores en día y horas hábiles -jueves ocho de febrero de dos mil dieciocho- a diversas actividades proselitistas a favor del precandidato a la Presidencia de la República del Partido Revolucionario Institucional, consistentes en ***a***. recepción en el aeropuerto internacional de Chihuahua; ***b***. rueda de prensa en el Salón Villareal; ***c***. reunión con empresarios en el Salón Villareal, y ***d***. Mitin con la militancia del partido en el auditorio del Comité Directivo Estatal de ese partido político, así como al referido instituto político por *culpa in vigilando*.

En cuanto a José Antonio Meade Kuribreña sobreseyó la queja al considerar que al momento de los hechos denunciados no tenía la calidad de servidor público.

Al llevar a cabo el estudio, diferenció dos temáticas: actos no proselitistas y acto partidista de carácter proselitista.

En los primeros identificó el análisis de la recepción en el aeropuerto internacional de Chihuahua; la rueda de prensa; y la reunión con empresarios, motivo por el cual, estimó inexistente la infracción denunciada.

En cambio, como acto partidista de carácter proselitista estimó la reunión del precandidato presidencial de ese instituto político con militantes, al considerar que a las 17:00 horas del jueves ocho de febrero de dos mil dieciocho, acudió a una reunión con la militancia de Chihuahua en las instalaciones del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional de esa entidad federativa en el auditorio "Ramiro Cota Martínez", al que acudieron Ana Georgina Zapata Lucero y César Alejandro Domínguez Domínguez (diputados federales); María Isela Torres Hernández y Adriana Fuentes Téllez (diputadas locales) y las Senadoras Graciela Ortíz y Lilia Merodio.

La responsable consideró que el motivo de la reunión consistió en solicitar el apoyo de los delegados del partido rumbo a la Convención Nacional electiva, para que el precandidato en comento fuera elegido candidato a la Presidencia de la República; asimismo, destacó que se presentó a José Reyes Baeza Terrazas y a Ana Georgina Zapata Lucero (diputada federal) como precandidatos al Senado en esa entidad federativa.

La Sala Regional responsable estimó que aun cuando el evento fue en un lugar cerrado y dirigido a los militantes, al tener como finalidad solicitar el voto a favor del precandidato referido al interior de su partido

y llevado a cabo en el contexto de las actividades de precampaña, se evidenció su carácter proselitista.

De ese modo, la Sala Regional Especializada arribó a la conclusión de que el evento tuvo una naturaleza proselitista con independencia de que los servidores públicos adujeran haber asistido en su calidad de militantes, y de que no hubieran tenido una participación activa en el mismo, como llamar expresamente a votar por el precandidato, ya que la presencia de un servidor público en un acto proselitista en días hábiles supone el uso indebido de recursos públicos en atención al carácter de la función que desempeñan.

Así, arribó a la conclusión de que Ana Georgina Zapata Lucero y César Alejandro Domínguez Domínguez (diputados federales); así como María Isela Torres Hernández y Adriana Fuentes Téllez (diputadas locales), al haber asistido a un evento proselitista en día hábil transgredieron el principio de imparcialidad -previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal- razón por la cual tuvo por existente la infracción denunciada.

En cambio, consideró inexistente la infracción respecto de Graciela Ortiz González y Lilia Guadalupe Merodio Reza (senadoras) porque aun cuando se acreditó que asistieron al evento proselitista, también era incuestionable que en esa fecha, habían solicitado licencia, razón por la que no se les podía atribuir la infracción consistente en uso indebido de recursos públicos, porque su asistencia se dio en pleno ejercicio de su derecho de libertad de expresión y asociación al tener la libertad de pertenecer a determinado partido político y como tal, informar de sus preferencias.

Finalmente, tampoco tuvo por acreditada la infracción al partido político denunciado, al considerar que no es responsable por las conductas de sus militantes cuando actúan en su calidad de servidores públicos.

En consecuencia, al haber tenido por probada la infracción referida, la responsable ordenó dar vista a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados y a la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales del Congreso del Estado de Chihuahua, respectivamente, para que en el ámbito de sus atribuciones determinaran lo conducente.

SÉPTIMO. Síntesis de los agravios. Los recurrentes hacen valer lo siguiente:

- Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-162/2018, SUP-REP-165/2018 y SUP-REP-166/2018.

La resolución controvertida carece de debida fundamentación, motivación, congruencia y exhaustividad, al variar la aplicación del principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 constitucional, toda vez que la responsable, en virtud de ser legisladores en el ámbito local o federal en ejercicio de su cargo, les veda el derecho de atender asuntos políticos relacionados con su libertad política que les asiste en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos.

En ese tenor, alegan que se transgrede su derecho humano a participar en los asuntos públicos del país y de trato igualitario por la Ley.

Exponen que la autoridad responsable inobservó la jurisprudencia **160544** de rubro: "***JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y***

VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS", cuando resulta obligatoria conforme a lo previsto en el artículo 94, párrafo décimo, de la Constitución Federal y el numeral 217, de la Ley de Amparo.

Asimismo, los recurrentes argumentan que la responsable no tomó en consideración lo resuelto en el **SUP-REP-21/2018**, que estableció, entre otras cuestiones, que los servidores públicos tienen derecho a participar en la vida pública en sus respectivos partidos políticos, siempre que ello no implique un abuso respecto del desempeño de sus funciones o una violación a los principios de imparcialidad y neutralidad mediante conductas específicas.

En esa lógica, los inconformes manifiestan que no tuvieron una participación pasiva o negativa en el evento denunciado; es decir, que en ningún momento se tuvo una injerencia en el mitin partidista, ya que durante el evento denunciado no se solicitó el voto o apoyo a la ciudadanía en general, sólo se asistió en calidad de espectadores u oyentes y en una maximización del derecho humano de libertad de expresión y de asociación política en la etapa de intercampaña al interior de su partido político y no hacia el electorado en general, en tanto tuvo por objeto apoyar y votar al interior del partido en que militan, por lo que su presencia en calidad de oyentes favorece la información, el debate y los principios democráticos al interior del Partido Revolucionario Institucional.

Los apelantes afirman que de las pruebas del sumario no se acredita la erogación de recursos públicos o de la coacción al voto a partir del ejercicio de la función pública, por lo que la asistencia al evento en

modo alguno configura una distracción sistemática de la función pública, contrariamente a lo estimado por la autoridad.

Los recurrentes alegan también, que no se transgrede lo establecido en el artículo 134 constitucional, toda vez que la Sala Superior ha determinado que, en ejercicio de su cargo como legisladores, no cuentan con atribuciones y facultades de dirección y mando, por lo que la sola presencia en un acto no actualiza la hipótesis normativa prevista en el citado precepto constitucional, invocando al efecto, la jurisprudencia **14/2012** de rubro: "***ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY***".

Los apelantes añaden que la resolución impugnada resulta restrictiva de su derecho humano de participación política al interior del Partido Revolucionario Institucional, toda vez que no es posible advertir la posible influencia en el electorado derivado de su presencia en el evento partidista, o en su caso, la disposición de recursos públicos porque no se tiene el carácter de servidor público en la administración pública.

De esa manera, alegan que la resolución controvertida carece de fundamentación y motivación, en atención a que la responsable no señala los argumentos, razonamientos y silogismos jurídicos que le llevaron a tener por acreditados los hechos; es decir, no realiza una concatenación de los medios de prueba con los actos combatidos –recepción en el aeropuerto internacional de Chihuahua, rueda de prensa, reunión con empresarios y reunión con militantes del Partido Revolucionario Institucional–.

A partir de lo anterior, los accionantes concluyen que derivado de la insuficiencia probatoria, debe considerarse la inexistencia de la infracción al artículo 134 constitucional, máxime que la responsable no precisó las normas jurídicas que fueron vulneradas.

- Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-167/2018.

Además de los agravios reseñados con antelación, el recurrente sostiene que la determinación es restrictiva de su derecho de libertad de expresión y asociación en materia política electoral, por lo que resultan aplicables de manera analógica, las tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubros: "***DERECHO A SER VOTADO. LOS REQUISITOS PARA SER REGISTRADO COMO CANDIDATO A UN CARGO DE ELECIÓN POPULAR SÓLO PUEDEN SER LOS DERIVADOS DIRECTAMENTE DE LOS DIVERSOS DE ELEGIBILIDAD***" y "***DERECHO A SER VOTADO. REQUISITOS PARA EL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL***".

El inconforme aduce que no existe una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos derivado de su presencia en el evento partidista, toda vez que la Sala Superior al resolver el expediente identificado con la clave **SUP-JRC-193/2016**, determinó que no se incurría en violación al requisito de separación del cargo de Senador de la República con la anticipación prevista en la Ley, con la finalidad de contender para una gubernatura, en razón de no contar con atribuciones de mando y facultades de dirección, por lo que se determinó la inexistencia de alguna infracción en materia electoral.

El recurrente refiere que el precedente citado resulta aplicable al caso que se resuelve, toda vez que el hecho de ser diputado federal y no haber solicitado licencia para asistir al evento partidista, no puede tener

de manera objetiva una influencia sobre los demás asistentes o en su caso, la afectación al principio de imparcialidad, porque los legisladores carecen de atribuciones de mando y dirección.

OCTAVO. Estudio del fondo de la *litis*.

Previo a dar respuesta a los motivos de inconformidad se considera necesario exponer lo siguiente:

a. Marco normativo

El artículo 134, en sus párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Carta Magna prevé:

> **Artículo 134.**- [...]
>
> 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 la lectura del precepto trasunto, se desprende que:

- Los **servidores públicos** del ámbito federal, de las entidades federativas, municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, **deben observar la imparcialidad en la**

aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y, cualquier ente de los tres órdenes de Gobierno, debe ser institucional.

- Asimismo, esa propaganda debe tener fines informativos, educativos o de orientación social.

- La propaganda difundida por tales sujetos no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

- A fin de garantizar el cumplimiento irrestricto de la aludida norma constitucional, se previó que "*[l]as leyes*" en sus respectivos ámbitos de aplicación deberán contener prescripciones normativas encaminadas a ese fin.

- La sanción a las infracciones a lo previsto en ese precepto constitucional será acorde con lo previsto en cada legislación, según el ámbito de aplicación.

Asimismo, se ha estimado que en el ámbito federal las autoridades electorales sólo conocerán de las conductas que se consideren infractoras de lo previsto en los párrafos séptimo y octavo, del artículo 134 constitucional, **por el uso indebido de recursos públicos para influir en la competencia electoral**; así como de propaganda de los

poderes públicos, los órganos de gobierno federales, los órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente público y de los servidores públicos, **que incida o pueda incidir en un procedimiento electoral**.

En ese tenor, podrá ser materia de conocimiento en los procedimientos respectivos cualquier clase de propaganda política, política-electoral o institucional que vulnere alguno de los principios y valores tutelados en el artículo 134, de la Constitución Federal, a saber: la **imparcialidad** o la **equidad** en la competencia entre partidos políticos o en los procedimientos electorales federales o locales.

En esa arista, tales directrices derivaron de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al adicionar los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente, como se corrobora de la exposición de motivos y dictámenes que culminaron con la reforma constitucional indicada, y cuyo proceso legislativo que interesa se transcribe enseguida:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

[...]

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en

todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que **proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.**

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.

Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inicia por impulsar todo lo que esté al alcance del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.

En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y

En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.

[...]"

"DICTAMEN DE ORIGEN
ANTECEDENTES

[...]

De importancia destacada es el tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma

constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

[...]

CONSIDERACIONES

[...]

Las bases del nuevo modelo de comunicación social que se proponen incorporar en el artículo 41 constitucional son:

[...]

VIII. Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas. De igual forma, se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles;

[...]

En la Iniciativa bajo dictamen se propone la adición de tres párrafos al artículo 134 de la Constitución con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes

de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.

Coincidiendo con los propósitos de la Iniciativa bajo dictamen, las Comisiones Unidas consideran necesario precisar las redacciones propuestas a fin de evitar confusión en su interpretación y reglamentación en las leyes secundarias.

Por tanto, los párrafos que se adicionan al artículo en comento quedarían de la siguiente forma:

'Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. -La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan 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. No se considerará propaganda la información noticiosa no pagada.-

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.'

Finalmente, en lo que hace a los cambios aprobados por estas Comisiones Unidas respecto del contenido de la Iniciativa bajo dictamen, es necesario precisar que han resuelto aprobar la propuesta del Grupo de Trabajo para adicionar el primer párrafo del Artículo 6º de la Constitución a fin de colmar un vacío que hasta la fecha subsiste en nuestro orden jurídico. Nos referimos al derecho de réplica con que toda persona debe contar frente a los medios de comunicación social. La única ley en que ese derecho se encuentra consagrado, la Ley de Imprenta, antecede a la Constitución de Querétaro de 1917 y su inoperancia se constata desde hace décadas. Al introducir en la Constitución el derecho de réplica será posible que el Congreso de la Unión actualice de manera integral el marco jurídico que tutela y protege el derecho a la información, tal y como fue la intención del Constituyente Permanente con la reforma al propio artículo 6º en comento en reforma promulgada en fechas recientes.

[...]"

"DICTAMEN REVISORA
CONSIDERACIONES

[...]

Artículo 41. Este artículo constituye el eje de la reforma en torno al cual se articula el propósito central de la misma: dar paso a un nuevo modelo electoral y a una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión.

[...]

Se establecen, finalmente, disposiciones a fin de que durante los periodos de campañas electorales toda propaganda gubernamental, de los tres órdenes de gobierno, sea retirada de los medios de comunicación social, con las excepciones que señalará la propia norma constitucional.

[...]

Artículo 134.
Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento.

[...]"

Ante lo trasunto, se insiste, la adición de los precitados párrafos al artículo 134 constitucional, incorporaron la tutela de dos bienes jurídicos

o valores esenciales de los sistemas democráticos: la **imparcialidad** y la **equidad** en los procedimientos electorales.

De ese modo, el legislador hizo especial énfasis en tres aspectos:

- Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de este para promover ambiciones personales de índole política.

- Blindar la democracia mexicana **evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral** y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales.

- **Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucional y legalmente previstos**.

En esas condiciones se estableció un mandamiento y una prohibición respecto de la propaganda que difundan las entidades públicas, bajo cualquier modalidad de comunicación social, al prever que debe tener carácter institucional y sólo fines informativos, educativos o de orientación social; en tanto que la restricción se expresó al indicar que en ningún caso puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada del servidor público.

En tal sentido, lo previsto se encaminó, por un lado, a **que se apliquen los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en los procedimientos electorales** y, por otro, que la

propaganda de los entes públicos sea estrictamente institucional, al establecer la restricción general y absoluta, para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de hacer promoción personalizada en la propaganda institucional.

Por otra parte, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen al decreto de reforma constitucional, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, establecieron lo siguiente:

- La obligación de todo servidor público de aplicar con **imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad** de la competencia entre los partidos políticos, de modo que la norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

- Que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente**, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

En ese tenor, la Sala Superior ha considerado que se transgrede el principio de imparcialidad en materia electoral cuando cualquier servidor público aplica los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, de manera tal, que afecte la **equidad** en la contienda entre partidos políticos; esto es, **se acredite el uso indebido de recursos públicos que puedan incidir en la contienda electoral**.

Así, ha estimado que el artículo 134, de la Constitución Federal, forma parte de la modificación constitucional integral que tuvo verificativo en noviembre de dos mil siete; y que con tal reforma se **incorporó la tutela de dos bienes jurídicos** o **valores esenciales de los sistemas democráticos**: la **imparcialidad** con que deben actuar los servidores públicos en el ejercicio de la función que realizan y la **equidad** en los procesos electorales, con el objeto de evitar la afectación a los principios rectores en materia electoral.

De ese modo, el **principio de neutralidad en materia electoral** de los poderes públicos regulado en la Constitución Federal, proscribe cualquier actividad que conlleve el empleo de recursos públicos para incidir en las preferencias electorales, por lo que los servidores públicos deben **abstenerse de utilizar recursos públicos para fines proselitistas**, porque el propósito de la norma en comento se dirige a que los recursos públicos asignados se utilicen para el fin propio del servicio público correspondiente.

b. Criterios interpretativos de la Sala Superior respecto a la asistencia de servidores públicos a actos proselitistas.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federación ha emitido diversos fallos sobre la asistencia de servidores públicos a actos proselitistas en los que se evidencia una línea jurisprudencial **que no ha sido estática** en su interpretación a fin de dar el alcance y resolver las problemáticas específicas sometidos a su conocimiento.

En ese tenor, enseguida se identifica la línea interpretativa iniciada con los primeros casos emanados del proceso comicial del dos mil seis

hasta los comicios que se despliegan en la actualidad, al tenor de lo siguiente:

b.1 La presencia de servidores públicos en días hábiles o inhábiles transgrede la normativa electoral.

1. El dieciocho de junio de dos mil ocho, la Sala Superior resolvió el recurso de apelación **SUP-RAP-75/2008**, en el que se **confirmó** la resolución de la autoridad administrativa electoral federal que declaró **fundado** el procedimiento sancionador incoado por la asistencia de un presidente municipal a un acto proselitista, por lo siguiente:

- El presidente municipal reconoció haber asistido a un **mitin en domingo**, con motivo del cierre de campaña de un candidato a diputado federal.

- Se acreditó que el servidor público **pronunció un discurso** de apoyo y promoción en favor de determinados candidatos.

- Respecto a que el funcionario público podía hacer lo que deseara en ejercicio de la garantía de expresión por tratarse de un día no laborable, ya que ningún acuerdo podía limitar sus derechos ciudadanos, se señaló que **su investidura de funcionario existe durante todo el período de su ejercicio, con independencia de que el día sea hábil o no** y, por ello, era susceptible de afectar al electorado que participa en actos en donde intervenía, de ahí que aun cuando la participación había sido en domingo, no implicaba que por ser día inhábil se despojara de su investidura de funcionario público, ya que la conserva durante todo el período de su ejercicio.

- Por ende, se incumplieron los artículos 3 y 4, del Código comicial electoral y el acuerdo de neutralidad, dispositivos que de ningún modo violan su garantía de libre expresión, ya que este derecho no es ilimitado, sino que se encuentra restringido a no afectar los derechos de terceros y en el respeto y prevalencia de los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, como en la especie sucedía.

2. El dos de julio de dos mil ocho, la Sala Superior al emitir sentencia en el recurso de apelación **SUP-RAP-74/2008**, **confirmó** la resolución dictada por la autoridad administrativa electoral nacional que, entre otras cuestiones, declaró **fundadas** las quejas respecto de la transgresión al acuerdo que emitió el propio órgano sobre las reglas de neutralidad para servidores públicos, a partir de que un presidente municipal asistió a un acto proselitista, de conformidad con lo siguiente:

- El diecinueve de febrero de dos mil seis, la autoridad administrativa electoral federal dictó acuerdo sobre reglas de neutralidad, para que fuesen atendidas por los servidores públicos durante el proceso electoral federal de ese año.

- Se acreditó la presencia del servidor público denunciado en un acto proselitista.

- De las fotografías de autos se apreció que el referido servidor público levantó el brazo derecho del candidato.

- El funcionario denunciado reconoció que asistió a ese evento y manifestó que lo hizo en ejercicio de sus derechos políticos como cualquier ciudadano, que se encontraba separado de su función oficial y que no realizó pronunciamiento alguno a favor de candidato o partido político alguno.

- Se expuso que **resultaba imposible disociar su investidura y ascendencia ya que no revestía obstáculo que hubiese solicitado y obtenido la licencia del ayuntamiento para la realización de actividades personales.**

- **No eximía vulnerar el acuerdo de neutralidad**, la circunstancia de que el servidor público se hubiera separado de sus funciones el día en que acudió al evento proselitista.

- Tampoco se desconocía la imagen positiva que la ciudadanía posee de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos identificados con una fuerza política, al ser parte de un acervo susceptible de ser capitalizado; empero, **resultaba inadmisible la presencia de éstos en un acto proselitista**, porque ello no contribuía a la preservación de los principios de imparcialidad, equidad en el acceso al financiamiento público y a los medios de comunicación.

- **No se transgredía la garantía de libre expresión**, ya que **la medida trataba de evitar que los servidores públicos generaran presión o coacción en los votantes**, a efecto de preservar los principios electorales, derivado de que el denunciado estuvo presente en el evento proselitista y tuvo una participación activa mediante la realización de movimientos corporales que se tradujeron en un apoyo explícito.

b.2 La coincidencia de un servidor público con candidatos en un acto -desfile cívico- transgrede el principio de imparcialidad.

1. El dos de julio de dos mil ocho, la Sala Superior al emitir sentencia en el recurso de apelación **SUP-RAP-91/2008**, **modificó** la resolución dictada por la autoridad administrativa electoral federal a partir de que consideró acreditada la transgresión a la normatividad aplicable y al acuerdo de neutralidad, **exclusivamente**, por cuanto hace al hecho consistente en la participación conjunta del presidente municipal y de los candidatos en el desfile de primero de mayo, porque produjo influencia sobre el electorado y les otorgó ventajas indebidas a estos últimos.

- Se acreditó la participación del presidente municipal, y su aparición junto a los candidatos en la mesa instalada en el templete colocado para presenciar **el desfile del primero de mayo de dos mil seis**.

- El funcionario **debió abstenerse de vincularse**, incluso con su sola **presencia**, con un partido político, coalición o con sus candidatos a cargos de elección popular.

- La participación del presidente y de los candidatos en el acto referido produce una consecuencia diferente, al ejercicio del derecho de expresión y de asociación en materia política, que podría producir el ejercicio de ese derecho que llevara a cabo cualquier ciudadano, al tratarse de un funcionario que respecto de los habitantes de su municipio, tiene una relación de supra-subordinación, en la que su investidura definitivamente es susceptible de influir en los habitantes de dicho municipio, en atención a sus atribuciones de mando.

- Con la participación conjunta se da una ventaja indebida a los candidatos, porque en atención al acceso privilegiado que tiene el presidente municipal a los medios de comunicación social, se hace publicidad tanto de su imagen, como de la de los citados candidatos.

- Se acreditó la transgresión a los principios consistentes en elecciones libres, auténticas y periódicas, previstos en las disposiciones normativas y el acuerdo de neutralidad.

- No es obstáculo que la autoridad responsable haya considerado que la conducta realizada por el presidente municipal se realizó en un día inhábil, y que éste no hizo manifestación alguna a favor de los candidatos, ello porque tiene la calidad de presidente municipal en el tiempo que dure el desempeño de su encargo, sin que para ello se tomen en cuenta días inhábiles.

- Basta la circunstancia de que se hayan hecho presentes conjuntamente el funcionario y los candidatos, para que se considere que los últimos obtuvieron una ventaja indebida con esa vinculación, porque al desfile no fueron invitados en igualdad de condiciones sus contrincantes políticos.

b.3 Válido que servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días inhábiles.

1. El diecinueve de marzo de dos mil nueve, la Sala Superior emitió la sentencia en el expediente **SUP-RAP-14/2009 y acumulados**, en el que

confirmó el acuerdo de neutralidad de la autoridad administrativa electoral federal que entre otras cuestiones, determinó que los funcionarios públicos denunciados debían **abstenerse de asistir en días hábiles** a mítines o actos de apoyo a partidos, precandidatos o candidatos, así como emitir en cualquier tiempo expresiones a favor o en contra.

- Se estimó que la prohibición de reglamentar que los referidos funcionarios públicos no puedan "**asistir en días inhábiles**" a actos de proselitismo para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato, **no encuentra asidero constitucional para proscribir** la presencia en días de asueto derivada del ejercicio del derecho de afiliación a ese instituto político.

- La sola asistencia o presencia en días inhábiles de los funcionarios públicos de que se trata en eventos políticos para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato de su preferencia, **queda fuera del marco normativo**, de ahí que no pueda servir de base para limitar tal concurrencia a esa clase de actos políticos, como lo pretenden los apelantes.

- **Prohibir** a los funcionarios públicos **estar presentes en días inhábiles en actos de proselitismo** político en adhesión al partido político de su preferencia, precandidato o candidato, **conduciría** al extremo de **aceptar** o autorizar, sin causa legal justificada alguna, **la suspensión o supresión de libertades fundamentales** como de expresión y de asociación, inherentes a todo ciudadano.

2. El nueve de septiembre de dos mil nueve, la Sala Superior dictó sentencia en el recurso de apelación **SUP-RAP-258/2009**, que entre otras cuestiones **confirmó** el desechamiento de la queja instaurada en contra del Gobernador del Estado de México, porque asistió un sábado a un evento de campaña del entonces candidato de su propio partido político a Gobernador del Estado de Querétaro.

- Se acreditó la asistencia del citado funcionario público el **sábado** treinta de mayo del dos mil nueve.

- Respecto a la asistencia en "**días hábiles**" existe **prohibición expresa**, plasmada en el acuerdo de neutralidad.

- La **asistencia** o presencia en días inhábiles de los funcionarios públicos de que se trata en eventos políticos para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato de su preferencia, **queda fuera del marco normativo de restricción contemplado en los preceptos constitucional y legal** aplicables.

- Prohibir a los funcionarios públicos estar presentes en días inhábiles en actos de proselitismo político en adhesión al partido político de su preferencia, precandidato o candidato, nos conduciría al extremo de aceptar o autorizar, sin causa legal justificada, la suspensión o supresión de libertades fundamentales de libertad de expresión y de asociación inherentes a todo ciudadano.

3. El trece de octubre de dos mil diez, la Sala Superior dictó sentencia en el recurso de apelación **SUP-RAP-75/2010**, que **revocó** la resolución de la autoridad administrativa electoral federal, que declaró **fundada** la queja interpuesta contra un presidente municipal, por la asistencia a un mitin político en **día inhábil** por lo siguiente:

- Existen dos condiciones necesarias para que se acredite la infracción de la promoción del voto, por un lado, es necesario que se compruebe que en dichos hechos **existió la utilización de recursos públicos** y, por otro, **que los hechos materia de impugnación se hayan celebrado durante un día hábil**.

- Si el recurrente acudió en un **día inhábil** a un mitin político en su calidad de ciudadano militante en pleno ejercicio de sus derechos fundamentales de libertad de expresión, de asociación y de reunión, sin que hubiera utilizado recursos públicos, ni comprometido la equidad en el proceso electoral, no había transgresión a las normas por el funcionario público denunciado.

b.4 Válido que servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles, pero fuera de su jornada laboral.

1. El tres de agosto de dos mil once, la Sala Superior resolvió el **SUP-RAP-147/2011** en el sentido de **modificar** el acuerdo de neutralidad aprobado por la autoridad administrativa electoral federal, al considerar excesiva la prohibición de que los días hábiles comprenden veinticuatro horas, porque las jornadas laborales son menores, conforme a lo siguiente:

- La prohibición prevista en la norma impugnada, respecto a los servidores públicos "en general" debía estimarse conforme a Derecho.

- El derecho de reunión no puede ser coartado en forma irracional o injustificada, como ocurrió en el caso, de ahí que al vulnerarse, se conculca también el artículo 35, fracción III, del ordenamiento constitucional, en perjuicio de los servidores públicos en general, toda vez que el debido ejercicio del derecho de reunión resulta indispensable para el pleno ejercicio de la prerrogativa de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

- El acuerdo combatido al señalar que los servidores públicos en general, incurrirán en una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos si **asisten** en días **hábiles** a actos proselitistas, resulta injustificada al restringirse **los derechos de reunión y asociación durante las veinticuatro horas que conforman los días hábiles**.

- La duración de la jornada laboral de todo servidor público, en cualquiera de los tres ámbitos no podrá exceder de ocho horas -tratándose de la jornada diurna- o de siete -tratándose de la jornada nocturna-, por lo que al considerar la autoridad responsable que el día hábil se constituye de veinticuatro horas, transgrede el orden jurídico.

- Se ordenó **modificar** el acuerdo para sustituir "*días hábiles*" por "*dentro de sus jornadas laborales*".

b.5 No válido que servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles.

1. El once de junio de dos mil catorce, la Sala Superior emitió sentencia en el recurso de apelación **SUP-RAP-67/2014 y acumulados**, en el sentido de **confirmar** la resolución del procedimiento administrativo sancionador dictada por la autoridad administrativa electoral nacional, iniciado en contra de diversos funcionarios públicos de un municipio (síndicos y regidores), que declaró **fundada** la queja, al considerar que su presencia en un acto proselitista en día y horas hábiles (horario laboral) suponía un uso indebido de recursos públicos en atención al carácter de la función que desempeñan, conculcando los principios de imparcialidad y equidad, a partir de lo siguiente.

- El artículo 134 constitucional, mandata que los servidores públicos tienen en **todo tiempo** la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad para no influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

- La **asistencia** de servidores públicos en días hábiles a actos de proselitismo político electoral -cuando se trate de cargos de elección popular, entre otros, cuya investidura, responsabilidades o participación pudiera implicar una forma de presión, coacción, o inducción indebida de los electores o de parcialidad política electoral- supone un **ejercicio indebido** de la función pública, equiparable al uso indebido **de recursos públicos**.

- No les está permitido a los servidores públicos asistir en días y horas hábiles a actos de carácter proselitista, de ahí que su participación implique un uso indebido de recursos públicos, siendo suficiente que se acredite su presencia.

- Los denunciados asistieron a un acto de campaña en un día y horas hábiles, lo que implicó un uso indebido de recursos públicos con fines

proselitistas, ya que distrajeron sus funciones dentro del cabildo municipal, al dejar de desempeñar sus labores de manera cotidiana.

b.6 No válido que servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles ni siquiera con licencia sin goce de sueldo.

1. El dieciséis de julio de dos mil catorce, la Sala Superior al dictar sentencia en el recurso de apelación **SUP-RAP-52/2014 y acumulado**, **revocó** la resolución dictada por la autoridad administrativa electoral nacional -y le ordenó emitiera una nueva- en la que se declaró **inexistente** la infracción consistente en uso indebido de recursos públicos de diversos funcionarios del Estado de Veracruz (Gobernador, Subsecretario de Finanzas y Planeación y Diputado local), por haber asistido a un acto proselitista en día y horas hábiles, por las razones siguientes:

- Del artículo 134 constitucional, deriva la prohibición de asistir en días hábiles a actos de campaña en circunstancias que puedan incidir en la contienda electoral.

- La prescripción señalada resulta necesaria al limitar en menor medida los derechos de los funcionarios, al permitirse su asistencia a tales actos en días inhábiles, y es proporcional en atención a los valores y principios que la justifican.

- **La participación en actos proselitistas de funcionarios públicos en días hábiles implica un uso indebido de recursos públicos**, por tanto, **la solicitud de licencia sin goce de sueldo para asistir a ellos no es suficiente para salvaguardar la imparcialidad por el uso de esos recursos**.

- Los funcionarios públicos estatales denunciados asistieron a un evento de campaña en un día y horas hábiles, por lo que se actualiza una conducta contraria al principio de imparcialidad equiparable al uso indebido de recursos públicos, porque distrajeron sus actividades laborales y cotidianas al acudir a un acto de campaña y generar una influencia indebida.

- No es suficiente para eximir a los servidores públicos de la transgresión al principio de imparcialidad, **la solicitud de inhabilitación de jornadas laborales por licencia, permiso, aviso de habilitación sin goce de sueldo**, a **fin de asistir a un acto proselitista en días hábiles**, ya que el carácter de día inhábil no depende de los intereses personales del servidor, al encontrarse previstos tales fechas en las leyes.

2. El seis de mayo de dos mil quince, la Sala Superior al dictar sentencia en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-903/2015 y SUP-JDC-904/2015 acumulados**, **confirmó** el acuerdo de neutralidad que emitió la autoridad administrativa electoral nacional al establecer la prohibición de los servidores públicos "en general" de asistir en un día y/u hora hábil a actos proselitistas, en base a lo siguiente:

- El hecho de que los enjuiciantes, además de ostentar un cargo de elección popular tengan también el carácter de funcionarios partidistas no configura una excepción válida al mandato de imparcialidad, a efecto de no influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

- Los mandatos contenidos en el artículo 134 constitucional, comprenden a **todos** los servidores públicos, incluyendo también a los integrantes de los poderes y órganos legislativos del país.

- Los servidores públicos deberán observar la restricción relativa a participar en "días y horas hábiles", según los ordenamientos jurídicos que regulen sus propias funciones, como pueden ser, a manera de ejemplo y, según corresponda, atendiendo a las fechas y horarios de las sesiones; periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones; las actividades de las comisiones a que pertenecen, entre otras.

- Los servidores públicos tienen tal carácter **todo el tiempo.**

- Se ha reconocido que en **días inhábiles pueden asistir a actos proselitistas** siempre que ello no involucre el ejercicio de recursos públicos.

- La restricción toma en cuenta que la ciudadanía los reconoce como servidores públicos, por lo que aún y cuando solicitaran licencia por un día, ello no sería suficiente para que dejen de ser y que los electores dejen de identificarlos con dicho carácter.

- Los legisladores desarrollan en las cámaras respectivas una actividad de naturaleza política íntimamente relacionada con los partidos políticos que los postularon y que los llevan a constituir Grupos Parlamentarios, ello no configura una excepción para cumplir con lo mandato en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General de la República.

- La porción combatida supera los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, por lo que no se violan los derechos de reunión y de asociación política, así como el principio de certeza.

3. El dieciséis de junio de dos mil quince, la Sala Superior al dictar sentencia en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves **SUP-REP-379/2015 y acumulado**, **confirmó** la **existencia** de la infracción atribuida a diversos servidores públicos municipales -Presidente; Regidores; Secretario de Ayuntamiento, Presidente del Sistema del Desarrollo integral de la Familia, Director del mercado municipal; Auxiliar de área municipal- relativa a la vulneración al principio de imparcialidad determinada por la Sala Regional Especializada, por lo siguiente:

- El párrafo séptimo del artículo 134 constitucional establece la prohibición de utilizar recursos públicos a efecto de influir en las preferencias electorales, de ahí que **la presencia de un servidor público en un acto proselitista en día y horas hábiles supone el uso indebido de recursos públicos en atención al carácter de la función que desempeñan**, con independencia de que esa asistencia se pretenda justificar en permisos, licencias, vacaciones o incluso descuentos a sus percepciones, ya que **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, a excepción de días inhábiles y/o de descanso –que generalmente son los domingos-, siempre y cuando no hagan uso de recursos públicos.

- La **asistencia** de servidores públicos en días hábiles a actos de **proselitismo** político-electoral, cuya investidura, responsabilidades o participación pudiera implicar una forma de presión, coacción o inducción de los electores o de parcialidad política-electoral, **supone un ejercicio indebido de la función pública equiparable al uso indebido de recursos públicos**.

- El veinticinco de febrero del dos mil quince, el Instituto Nacional Electoral **aprobó** el acuerdo 66 de ese año, a través del cual emitió las **normas reglamentarias sobre la imparcialidad en el uso de recursos públicos**, en la que se precisó que **los funcionarios públicos incurrirán** en transgresión al principio de **imparcialidad** en la aplicación de los recursos públicos, si asisten en un día y/u hora hábil a un acto proselitista.

- Los servidores públicos recurrentes asistieron y participaron en un día hábil en un mitin de inicio de campaña de un candidato municipal, esto es, un evento de carácter proselitista.

- Los servidores públicos se encuentran vinculados a la prestación del servicio público sin circunscribirse a una jornada laboral en atención al tipo de actividades que cumplen **no tienen jornadas laborales definidas**.

- La obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad al no acudir en días hábiles a actos proselitistas, no constituye una privación o supresión absoluta de los derechos fundamentales de corte político electoral, como son los de reunión, asociación, ni tampoco como una afectación a los derechos laborales, sino que **se trata de limitaciones constitucionalmente válidas como integrantes de los órganos de gobierno o como prestadores de servicios**, a fin de que los recursos de

que dispone el Estado se destinen a la prestación de los servicios públicos y no a fines con intereses particulares, para que no incidan en el desarrollo de los comicios.

- La obligación de los servidores públicos de **abstenerse** de acudir a actos proselitistas en días hábiles (no solo en horarios laborales) tiene como **fin legítimo** garantizar que en las contiendas electorales rijan los principios de equidad y autenticidad, para que el electorado emita su sufragio en condiciones de libertad; es **idónea** para evitar que los recursos públicos -como un recurso humano de que dispone el Estado- se utilicen para generar una afectación en un sentido u otro al proceso electoral; es **necesaria** en virtud de que considera que es inexistente una medida alternativa menos gravosa para evitar que los servidores públicos interfieran en el normal desarrollo de los procesos electorales; y es **proporcional** para preservar que los recursos públicos se destinen para el fin previsto en la legislación y para evitar alguna afectación a los principios de equidad, así como de autenticidad y libertad del sufragio.

4. El ocho de julio de dos mil quince, la Sala Superior dictó sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-487/2015**, **confirmó** la **existencia** de la infracción atribuida a diversos servidores públicos municipales -Regidores- relativa a la vulneración al principio de imparcialidad determinada por la Sala Regional Especializada, conforme se expone enseguida:

- El martes diecinueve de mayo -día hábil- de dos mil quince, esto es, en período de campaña del proceso electoral federal, en la sede del Comité Directivo Municipal del Partido Acción Nacional en Ciudad Juárez, Chihuahua, se llevó a cabo una rueda de prensa a la cual acudieron candidatos a diputados federales, diversos dirigentes partidistas de ese partido político y los regidores denunciados, quienes además integraron el presídium.

- El Presidente del Comité Directivo Municipal de ese instituto político presentó a los denunciados aludiendo a sus cargos públicos.

- La rueda de prensa fue un acto abierto; se convocaron medios de comunicación; y, las temáticas abordadas se relacionaron con el proceso electoral llevado a cabo.

- Se desestimó el alegato de que acudieron por la invitación del Presidente del Comité Municipal de ese instituto político, porque los hicieron en calidad de servidores públicos, sumado a que los candidatos a diputados federales a quiénes acompañaron se encontraban en la etapa de solicitud del voto.

- La asistencia a la rueda de prensa por parte de los regidores denunciados en una sede partidista, en la que se abordaron temáticas electorales, en día hábil, durante tiempos de campaña electoral, se consideró una conducta contraria a Derecho que actualizaba la transgresión al artículo 134 de la Ley Fundamental.

5. El diez de marzo de dos mil dieciséis, la Sala Superior al dictar sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-17/2016**, **confirmó** la **existencia** de la infracción atribuida a un servidor público -Presidente Municipal- relativa a la vulneración al principio de imparcialidad determinada por la Sala Regional Especializada, conforme se expone enseguida:

- El doce de marzo de ese año, en el Jardín de la comunidad de Calera, municipio de Tecomán, Colima, se llevó a cabo un acto proselitista del entonces candidato a Gobernador del Partido Acción Nacional de esa entidad federativa, a la cual asistió el Presidente Municipal de ese lugar, y quien hizo uso de la voz solicitando el apoyo de los asistentes a favor del candidato.

- Se desestimó el alegato respecto a la obtención de la licencia concedida al servidor público porque tal cuestión no lo colocó en situación de ejercer en plenitud sus derechos de participación política, ya que la investidura que ostenta no se diluye frente a la comunidad, porque la simple asistencia a eventos proselitistas implica una transgresión al principio de imparcialidad.

6. El siete de junio de dos mil dieciséis, la Sala Superior al dictar sentencia en el juicio de revisión constitucional electoral **SUP-JRC-187/2016 y SUP-JE-63/2016, acumulados**, **confirmó** la **existencia** de la infracción atribuida a una servidora pública -Consejera Electoral del 12 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz- relativa a la vulneración al principio de imparcialidad determinada por el Tribunal Electoral de Veracruz, conforme a lo siguiente:

- El siete de marzo -día hábil- de ese año, la funcionaria electoral participó en un acto proselitista del entonces candidato del Partido Acción Nacional de la Gubernatura del Estado de Veracruz.

- Se desestimó el alegato de que acudió al evento como Presidenta de la Federación Mexicana de Colegios de Enfermería y no como Consejera Electoral, porque tal cuestión no la privaba de la calidad de servidora pública, ya que sabía que el evento era con la finalidad de apoyar a una precandidatura, debió abstenerse de asistir, por constituir su sola presencia la falta de aplicación imparcial de los recursos públicos.

- Los servidores públicos electorales -consejeros electorales- están vinculados a la prestación del servicio público, de manera que en atención al tipo de actividades que cumplen deben abstenerse a realizar o vincularse con actos de tipo proselitista, de ahí que debe observar las restricciones respectivas, como las de acudir sin justificación alguna a tales eventos o llevar a cabo alguna otra actividad que contraponga o ponga en riesgo los principios de la función electoral a fin de garantizar la imparcialidad en el desarrollo del proceso electoral.

7. El veintiocho de junio de dos mil diecisiete, la Sala Superior dictó sentencia en los expedientes **SUP-JDC-439/2017 y acumulados**, en la cual **confirmó** la diversa dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México que declaró **existente** la violación de diversos **servidores públicos** (**Senadores de la República, diputados federales y locales**, así como Presidente Municipal), por el uso indebido de recursos públicos, derivado de su asistencia en día hábil (lunes tres de abril de dos mil diecisiete) al acto de inicio de campaña de la candidata a Gobernadora de esa entidad federativa.

- La sola asistencia de **servidores públicos** a eventos proselitistas en días hábiles constituye una infracción, porque el elemento fundamental es el carácter o investidura que ostenta.

- Los **servidores públicos** únicamente se podrán apartar de realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público 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.

- La acreditación del **servidor público** al evento proselitista de que se trate, es suficiente para demostrar la infracción e implica la afectación indebida a la equidad en la contienda electoral.

- La asistencia de **servidores públicos** a eventos proselitistas en días hábiles implica una vulneración al principio de imparcialidad, que se traduce en una influencia indebida en la contienda electoral.

- Un **servidor público** no se puede despojar de su carácter y actuar como un ciudadano más en actos que corresponden al ejercicio legítimo de un derecho; de ahí que deban atender al principio de autocontención para preservar el estado de Derecho.

- Los diputados y senadores cuentan con inmunidad legislativa respecto a las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo dentro del ejercicio de su competencias y funciones como parlamentarios; empero, no se encuentran eximidos del deber impuesto por el Poder Constituyente, relativo a aplicar con neutralidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

- Está prohibido a los **servidores públicos**, la **asistencia en día hábil** a eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o bien a la abstención en la emisión del sufragio, con independencia de que obtengan licencia, permiso o cualquier forma de autorización para no acudir a laborar y que soliciten que se les suspenda el

pago de ese día; en tanto que **los días inhábiles son solamente aquéllos establecidos por la normativa** respectiva.

- La **asistencia de servidores públicos en días hábiles** a actos de campaña electoral, cuya investidura, responsabilidades o participación pudiera implicar una forma de presión, coacción o inducción indebida de los electores o de parcialidad política-electoral, **supone un ejercicio indebido de la función pública** equiparable al uso indebido de recursos públicos.

- La obligación constitucional de los **servidores públicos** de observar el principio de imparcialidad al no acudir en días hábiles a actos proselitistas, no constituye una privación de los derechos fundamentales de corte político electoral, sino que se trata de **limitaciones constitucionalmente válidas**, que derivan de la posición que ocupan como integrantes de los órganos de gobierno.

- Al no existir un horario definido para la prestación de los **servicios públicos** y sí la obligación permanente de garantizar el ejercicio de la función pública y de observar el principio de neutralidad en el desempeño de sus funciones a fin de no trastocar el de equidad en las contiendas electivas, **los servidores públicos** (**Senadores de la República, diputados federales y locales**, así como Presidente Municipal) **se deben abstener de acudir en días hábiles a los eventos proselitistas, aún en horarios en los que no se encuentren desempeñando las actividades propias de su cargo**, para evitar una indebida afectación al principio de equidad.

- Limitar los trabajos legislativos al calendario y horario de sesiones de deliberación imposibilitaría materialmente su ejecución.

- Concluir que un día es inhábil sólo porque no fue agendada la sesión legislativa en ninguna de las Cámaras, sería contrario al principio de certeza y seguridad jurídica, así como la expectativa pública de imparcialidad durante el ejercicio de sus funciones.

- La solicitud de **licencia sin goce de sueldo** el día del acto proselitista, por parte del diputado local, no lo exime de responsabilidad, y tampoco al Presidente Municipal de Texcoco, Estado de México, quien alegó que **asistió**

al evento fuera del horario hábil del Ayuntamiento, ya que su investidura no concluye al momento en que termina la jornada laboral.

- Los actores -**Senadores de la República, Diputados Federales y locales**, así como Presidente Municipal- acudieron **a un acto proselitista en un día hábil**, sin que el horario en el que acudieron fuera suficiente para considerar el **día como inhábil** -aquellos que se encuentran establecidos en la legislación o reglamentación correspondiente-, por lo que en el caso existió un comportamiento injustificado que implicó un uso indebido de recursos públicos con fines proselitistas.

8. El veintidós de marzo del dos mil dieciocho, la Sala Superior emitió sentencia en el juicio de revisión constitucional electoral **SUP-JRC-13/2018**, en la que **revocó** la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán que declaró **inexistente** la infracción del entonces Presidente Municipal de Mérida, por su asistencia a un evento partidista con el precandidato a la Presidencia de la República, el viernes veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, al considerar lo siguiente:

- Se acreditó la asistencia del Presidente Municipal y aspirante al cargo de Gobernador a un evento en día y hora hábil (veintidós de diciembre de dos mil diecisiete), con el precandidato de un partido político a la Presidencia de la República, en el cual se solicitó el apoyo a su candidato a la gubernatura del Estado.

- Al estimar **fundada** la variación de la *litis*, se precisó en plenitud de jurisdicción, **que la conducta de los servidores denunciados de asistir en día y horario hábil se equiparaba al uso indebido de recursos públicos**, dado que se presume que la simple asistencia de éstos conlleva un ejercicio indebido del cargo, ya que a través de su investidura pueden influir en la ciudadanía o coaccionar su voto.

- El presidente municipal, dada la naturaleza del cargo, realiza actividades permanentes y, por ende, tiene restringida la posibilidad de acudir a eventos proselitistas en días hábiles.

- Los servidores públicos que desempeñan un cargo de forma permanente, como el denunciado, tienen prohibido asistir en días hábiles a eventos proselitistas, con independencia del horario.

- El evento proselitista fue en un día laborable, ya que aun cuando se trató de una reunión organizada por el partido político durante el periodo de precampañas, se realizó con el objeto de tener un encuentro con el precandidato a la Presidencia de la República.

- La sola presencia del servidor público en el evento configuró la infracción al principio de imparcialidad, porque acorde con la naturaleza de su encargo, únicamente tiene como asueto, los días que expresamente establece la ley.

- En el evento, el entonces precandidato a la Presidencia de la República presentó al denunciado como "el próximo gobernador del Estado de Yucatán", al tiempo que se les observa con las manos unidas y levantadas en señal de triunfo, lo cual evidenció la participación activa y directa que el servidor público tuvo en el evento proselitista.

b.7 Cuadro que sintetiza la evolución de los criterios interpretativos de la Sala Superior sobre la asistencia de servidores públicos a eventos proselitistas.

Los criterios que se han resumido en el apartado anterior se pueden enmarcar en forma gráfica para determinar la evolución interpretativa que sobre la asistencia de servidores públicos a actos proselitistas ha desplegado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como se muestra en la siguiente tabla:

EVOLUCIÓN DE LOS CRITERIOS INTERPRETATIVOS SOBRE LA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS A EVENTOS PROSELITISTAS

A. La presencia de servidores públicos en actos proselitistas en días hábiles o inhábiles transgrede el orden jurídico				
No	**Fecha**	**Expediente**	**Hecho denunciado**	**Criterio**
1	2008/06/18	RAP-75/2008	Asistencia de un presidente municipal a un acto proselitista en día inhábil y pronunciamiento de discurso.	Existe incumplimiento del funcionario público por realizar las manifestaciones que se acreditaron ante la autoridad responsable en domingo.
2	2008/07/02	RAP-74/2008	Asistencia de un presidente municipal a un acto proselitista, en el	Se determinó vulneración al acuerdo de neutralidad porque no revestía obstáculo

			cual levantó el brazo del candidato, a partir de que había solicitado licencia.	que se hubiese solicitado licencia para la realización de actividades personales, porque no se podía disociar su investidura y ascendencia como tal.

B. La coincidencia de un servidor público con candidatos en un acto -desfile cívico- transgrede el principio de imparcialidad.

No	Fecha	Expediente	Hecho denunciado	Criterio
1	2008/07/02	RAP-91/2008	Participación conjunta del presidente municipal y de candidatos en un desfile cívico en un día inhábil y sin pronunciamiento de discurso.	Se estimó la transgresión al orden jurídico, ya que la participación conjunta del presidente y de los candidatos en el acto denunciado produce una consecuencia diferente, al tratarse de un funcionario municipal que tiene una relación de supra-subordinación con sus habitantes en la que su investidura es susceptible de influir en atención a sus atribuciones de mando.

C. Válido que servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días inhábiles

No	Fecha	Expediente	Hecho denunciado	Criterio
1	2009/03/19	RAP-14/2009 y acumulados	Se solicitó que se reglamentara la prohibición a funcionarios públicos de que no pudieran asistir en días inhábiles a actos proselitistas.	Se estimó que la prohibición solicitada no encontraba asidero constitucional para proscribir la presencia en días de asueto derivada del ejercicio del derecho de afiliación a ese instituto político.
2	2009/09/09	RAP-258/2009	Asistencia de un gobernador a un evento de campaña de un candidato a gobernador de otra entidad federativa en día inhábil (sábado).	Se determinó inexistente la infracción al prohibir a los funcionarios públicos estar presentes en días inhábiles en actos de proselitismo porque conduciría aceptar sin justificación alguna, la suspensión de libertad de expresión y de asociación inherentes a todo ciudadano.
3	2010/10/13	RAP-75/2010	Asistencia de un presidente municipal a un mitin político en día inhábil (domingo).	Se determinó inexistente la infracción porque el funcionario acudió en un día inhábil a un mitin político en su calidad de ciudadano militante en pleno ejercicio de sus derechos fundamentales de libertad de expresión, de asociación y de reunión, sin que hubiera utilizado recursos públicos.

D. Válido que servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles, pero fuera de su jornada laboral

No	Fecha	Expediente	Hecho denunciado	Criterio
1	2011/08/03	RAP-147/2011	Se combatió el acuerdo de neutralidad al considerar excesiva la prohibición de que los días hábiles comprenden veinticuatro horas.	Se consideró excesivo que los días hábiles se estimaran de veinticuatro horas, porque las jornadas laborales tienen siete u ocho horas.

E. No válido que servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles

No	Fecha	Expediente	Hecho denunciado	Criterio
1	2014/06/11	RAP-67/2014 y acumulado	Asistencia de servidores públicos (síndicos y regidores) a un acto proselitista en día y horas hábiles.	No les está permitido a los servidores públicos asistir en días y horas hábiles a actos de carácter proselitista, de ahí que es suficiente que su presencia implique un uso indebido de recursos públicos.

F. No válido que servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles con licencia

No	Fecha	Expediente	Hecho denunciado	Criterio
1	2014/07/16	RAP-52/2014 y acumulado	Asistencia de los servidores públicos (Gobernador, Subsecretario de Finanzas y Planeación y **Diputado local**) en un acto proselitista en día y horas hábiles.	La solicitud de inhabilitación de jornadas laborales por licencia a fin de asistir a un acto proselitista en días hábiles no es suficiente para eximir a los servidores públicos de la transgresión al principio de imparcialidad, porque tales fechas se encuentran previstas en las leyes, por tanto, se determinó que los denunciados resultaban responsables.
2	2015//05/06	JDC-903/2015 y JDC-904/2015 acumulados	Asistencia de servidores públicos "en general" en un día y/u hora hábil a actos proselitistas	Los legisladores desarrollan en las cámaras respectivas una actividad de naturaleza política íntimamente relacionada con los

				partidos políticos que los postularon y que los llevan a constituir Grupos Parlamentarios, lo que de ningún modo no configura una excepción para cumplir con lo mandato en el artículo 134, párrafo séptimo, constitucional.
3	2015/06/16	REP-379/2015 y acumulado	Asistencia de los servidores públicos municipales –Presidente; Regidores; Secretario de Ayuntamiento, Presidente del Sistema del Desarrollo integral de la Familia, Director del mercado municipal; Auxiliar de área municipal- en un acto proselitista.	La obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad al no acudir en dias hábiles a actos proselitistas es una limitación constitucional válida, a fin de que los recursos de que dispone el Estado se destinen a la prestación de los servicios públicos y no a fines con intereses particulares para que no incidan en el desarrollo de los comicios.
4	2015/07/08	REP-487/2015	Asistencia de servidores públicos -Regidores- a una rueda de prensa en día hábil en las instalaciones de un partido político.	La asistencia a la rueda de prensa en día hábil, durante tiempos de campaña electoral, se consideró una conducta contraria a Derecho que actualizaba la transgresión al artículo 134 de la Ley Fundamental.
5	2016/03/10	REP-17/2016	Asistencia de un servidor público -Presidente Municipal- a un acto proselitista en dia hábil, solicitando el apoyo a favor del candidato a Gobernador.	Se desestimó el alegato respecto a la obtención de la licencia concedida, porque tal cuestión no lo coloca en situación de ejercer en plenitud sus derechos de participación política. ya que la investidura que ostenta no se diluye frente a la comunidad.
6	2016/06/07	JRC-187/2016 y JE-63/2016 acumulados	Asistencia de una servidora pública -Consejera Distrital Electoral - a un acto proselitista en día hábil, de apoyo a un precandidato a Gobernador.	Los consejeros electorales están vinculados a la prestación del servicio público, de manera que deben abstenerse a realizar o vincularse con actos de tipo proselitista, a fin de observar las restricciones respectivas, como las de acudir sin justificación alguna a tales eventos o llevar a cabo alguna otra actividad que contraponga o ponga en riesgo los principios de la función electoral.
7	2017/06/28	JDC-439/2017 y acumulados	Asistencia de servidores públicos -**Senadores de la República, Diputados Federales y locales**, así como Presidente Municipal- al acto de inicio de campaña de una candidata a gobernadora	Los legisladores cuentan con inmunidad respecto a las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo; empero, no se encuentran eximidos de no aplicar con neutralidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, de modo que concluir que un día es inhábil sólo porque no fue agendada la sesión legislativa en ninguna de las Cámaras, es contrario al principio de certeza y seguridad jurídica, así como la expectativa pública de imparcialidad durante el ejercicio de sus funciones.
8	2018/03/22	JRC-13/2018	Asistencia de un presidente municipal a un evento partidista con el precandidato a la Presidencia de la República	La sola presencia del servidor público en el evento configuró la infracción al principio de imparcialidad, porque acorde con la naturaleza de su encargo, únicamente tiene como asueto, los días que expresamente establece la ley.

b.8 Tesis y jurisprudencia de la Sala Superior que han emanado de los criterios sobre la asistencia de servidores públicos a eventos proselitistas.

Del contenido de las sentencias que se han referido en este apartado, han emanado los criterios interpretativos que enseguida se transcriben:

Jurisprudencia 14/2012

ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY.- De la interpretación sistemática de los artículos 1º, 6º, 35, 41 y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige la prohibición a los servidores del Estado de desviar recursos públicos para favorecer a determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección popular. En este contexto, **la sola asistencia en** días **in**hábiles **de los servidores públicos a eventos de proselitismo político para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato, no está incluida en la restricción citada**, en tanto que tal conducta, por sí misma, no implica el uso indebido de recursos del Estado; en consecuencia, se reconoce que la asistencia a esta clase de actos, **se realiza en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política de los ciudadanos**, las cuales no pueden ser restringidas por el sólo hecho de desempeñar un cargo público, por tratarse de derechos fundamentales que sólo pueden limitarse en los casos previstos en el propio orden constitucional y legal.

Quinta Época:

*Recursos de apelación. **SUP-RAP-14/2009 y acumulados**.—Actores: Partido del Trabajo y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—19 de marzo de 2009.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretario: Fidel Quiñones Rodríguez.*

*Recurso de apelación. **SUP-RAP-258/2009**.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—9 de septiembre de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: Jorge Enrique Mata Gómez.*

*Recurso de apelación. **SUP-RAP-75/2010**.—Actor: Fausto Vallejo Figueroa.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—13 de octubre de 2010.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretarios: Alejandra Díaz García y Juan Carlos Silva Adaya.*

La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de mayo de dos mil doce, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 11 y 12.

o0o

Tesis L/2015

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

Quinta Época:

Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. **SUP-REP-379/2015 y acumulado.**—Recurrente: Pedro Toribio Martínez y otros.—Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.—16 de junio de 2015.—Mayoría de cuatro de votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Ausente: Manuel González Oropeza.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Raúl Zeuz Ávila Sánchez y María Fernanda Sánchez Rubio.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el cinco de agosto de dos mil quince, aprobó por mayoría de cinco votos la tesis que antecede.

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.

c. Estudio de los agravios

La ***pretensión*** de los recurrentes radica en que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **revoque** la resolución dictada por la Sala Regional Especializada, que estimó existente la infracción al orden jurídico nacional al haber asistido en día hábil a un acto proselitista, a efecto de que no se considere acreditada la falta y, por ende, se desestime la vista que ordenó la responsable.

La ***causa de pedir*** deriva de que los recurrentes aducen que se vulnera su derecho de asociación en materia político electoral, ya que concurrieron a un acto proselitista en su calidad de militantes.

La ***litis*** se centra en determinar si la resolución dictada por la Sala Regional Especializada fue conforme a Derecho, o si por el contrario les asiste la razón a los legisladores recurrentes y, por ende, debe considerarse que su asistencia a un acto proselitista en día y horas hábiles de ningún modo constituye una infracción en materia electoral.

Los motivos de inconformidad se califican **fundados** respecto a María Isela Torres Hernández y Adriana Fuentes Téllez e **infundados** por cuanto Ana Georgina Zapata Lucero y César Domínguez Domínguez, a partir de un alcance interpretativo de la prescripción normativa prevista en el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que atempera en parte, los precedentes reseñados con antelación y que dan cuenta de enfoques hermenéuticos sobre el dispositivo constitucional en cita, como se explica enseguida.

La disposición constitucional en examen tutela, desde el orden constitucional, los principios de equidad e imparcialidad a los que están sometidos, entre otros, los legisladores, en el contexto de procesos comiciales a efecto de salvaguardar principios rectores de la elección.

En esa tesitura, impone el deber específico a los legisladores federales y locales a abstenerse de utilizar recursos públicos, así como de intervenir influyendo de manera indebida en la equidad en la competencia de los partidos políticos.

El ámbito de prohibición constitucional está referido, además de la utilización material de servicios públicos, también al deber de abstenerse de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión con el objetivo de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, en los términos que dispone el artículo 41, apartado A, inciso g), párrafos dos y tres, de la Constitución Federal.

Así, los dispositivos constitucionales invocados establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a los legisladores para que, en su actuar, eviten actos de influencia en la preferencia electoral de los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos, con el propósito de evitar la realización de promoción personalizada y en general, el deber de abstención de actos que alteren la equidad en la contienda.

El precepto constitucional en comento, establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos que actualicen su transgresión influyan en los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda electoral.

Así, el principio de imparcialidad emanado de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como fin evitar que el poder público se utilice de manera indebida mediante la aplicación de recursos económicos hacia fines distintos a los que están constitucional y legalmente previstos dentro del ejercicio de la función pública, como podría ser ocuparlos en las campañas electorales, y con ello trastocar el principio de equidad que en la contienda, caso que, demostrado, tendría actualizada la infracción en comento.

En ese tenor, para este órgano jurisdiccional se transgrede el principio de imparcialidad en materia electoral cuando los legisladores aplican los recursos públicos que están bajo su responsabilidad de manera tal que afecte la equidad en la contienda entre partidos políticos.

En esa lógica, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados a los legisladores tiene una finalidad sustancial atinente a que no haya una influencia indebida por parte de ellos en la competencia que exista entre los partidos políticos dentro de los procesos electorales.

Como quedó expuesto en los precedentes citados, la Sala Superior ha considerado que el mandato de imparcialidad en comento tiene como objetivo salvaguardar los principios de legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad.

Así también, ha establecido, a partir de un punto de vista cualitativo, que resulta relevante analizar la naturaleza del cargo desempeñado por los funcionarios públicos cuya imparcialidad esté bajo análisis, en este caso legisladores, a efecto de identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares (**SUP-JRC-678/2015**) y determinar el especial deber de cuidado que deben observar el desempeño de sus funciones para evitar poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.[2]

Desde esa arista, en un caso como el que nos ocupa, resulta necesario llevar a cabo un análisis ponderado y diferenciado atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas de los legisladores pueden generar dependiendo las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía.

En efecto, los legisladores que tienen bajo su mando directo recursos públicos tienen el deber de aplicarlos para el cumplimiento de las atribuciones que constitucional y legalmente tienen encomendados, sin que en modo alguno los puedan utilizar para incidir en la materia comicial, ya sea tanto para fines partidistas como en los procesos electorales constitucionales, es decir, que no sean usados para favorecer

---

[2] Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro "**PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, pp. 65 y 66.

o para impedir el voto a favor de algún candidato, partido político o coalición, y por ende, no influyan en tales contiendas electivas.

Lo expuesto encuentra asidero en la jurisprudencia **38/2013** de esta Sala Superior, con rubro y contenido siguiente:

> **SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.**—De la interpretación sistemática de los artículos 41 y 134, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que, **a fin de respetar los principios de imparcialidad en la disposición de recursos públicos y el de equidad en la contienda**, que rigen los procesos comiciales, **se establece la prohibición a los servidores públicos de desviar recursos que están bajo su responsabilidad**, para su promoción, explícita o implícita, con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía con propósitos electorales. Con los referidos mandatos no se pretende limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas, tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones; en ese contexto, **la intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulnera los referidos principios, si no difunden mensajes**, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, **los vincule a los procesos electorales**.

En esa tesitura, el legislador por mandato expreso tiene a partir de sus funciones, la obligación de no utilizar en forma indebida los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad al tenerlos asignados, a efecto de no apartarse del marco legal y transgredir con ello el principio de neutralidad.

Esto, porque al ejercer las funciones que les competen desplegar deben observar invariablemente el principio de neutralidad para evitar afectar la contienda electoral, ya que les está vedado utilizar recursos públicos bajo su resguardo, programas sociales o propaganda para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos ni para

promover sus aspiraciones a un cargo público, a efecto de preservar el principio de imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públicos y la equidad en los procesos electorales que imperan en un Estado constitucional de Derecho, según lo ha considerado este órgano jurisdiccional al emitir la tesis **V/2016**, de rubro y contenido siguientes:

> **PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).**—Los artículos 39, 41 y 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, entre otras cuestiones, los principios que rigen las elecciones de los poderes públicos, como son: el voto universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones por un organismo público autónomo; la certeza, **imparcialidad**, legalidad, independencia y objetividad; el establecimiento de condiciones de **equidad** para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social; el financiamiento de las campañas electorales y el control de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales. El principio de legalidad, de observancia estricta en materia electoral, **tiene como uno de los principales destinatarios del estado constitucional de Derecho**, al propio Estado, sus órganos, representantes y gobernantes, **obligándoles a sujetar su actuación, en todo momento, al principio de juridicidad**. De igual forma, los principios constitucionales aludidos tutelan los valores fundamentales de elecciones libres y auténticas que implican la vigencia efectiva de las libertades públicas, lo que se traduce en que **el voto no debe estar sujeto a presión**; **el poder público no debe emplearse para influir al elector**, tal y como lo han determinado otros tribunales constitucionales, como la Corte Constitucional alemana en el caso identificado como 2 BvE 1/76, al sostener que no se permite que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni que los apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales, en especial, propaganda; de igual forma se protege la **imparcialidad**, la igualdad en el acceso a cargos públicos y la **equidad**, en busca de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato o que distorsione las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social, alterando la igualdad de oportunidades entre los contendientes. En concordancia con lo anterior, el artículo 59, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Colima, establece como causa de nulidad de una elección, la intervención del Gobernador, por sí o por medio de otras autoridades en los comicios, cuando ello sea determinante para el resultado de la elección. Lo que implica la prohibición al jefe del ejecutivo local de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes. Así, la actuación del ejecutivo local en los procesos electorales está delimitada por el orden jurídico y siempre es de carácter auxiliar y complementario, en

apoyo a las autoridades electorales, **siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites, implicaría la conculcación del principio de neutralidad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige a todos los servidores públicos para que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable**.

El tratamiento del principio de neutralidad en materia electoral se remonta a los años setenta, cuando el Tribunal Constitucional Federal de Alemania resolvió la impugnación presentada por un partido político en la que se alegó que el gobierno federal de ese país había transgredido diversas disposiciones normativas por haber intervenido durante la campaña de las elecciones federales de mil novecientos setenta y seis, con su propaganda gubernamental de logros previa a la jornada comicial que tuvo verificativo el tres de octubre de ese año.

Los hechos atribuidos al gobierno consistieron en diversas publicaciones -libros, periódicos y revistas-, anuncios impresos de tipo propagandístico -suplementos, folletos y volantes- y en radio y televisión financiados con presupuesto público que informaban logros gubernamentales durante la etapa previa a la jornada electoral.

En sus consideraciones el tribunal constitucional citado señaló que la Constitución prohibía a los órganos estatales durante las elecciones identificarse en ejercicio de sus funciones con los partidos políticos o los candidatos, así como apoyarlos o combatirlos con recursos estatales y, específicamente, influir en la decisión de los electores a través de propaganda, por lo que resultaba incompatible que el gobierno en funciones se presentara en la contienda electoral con el objeto de obtener una reelección y que al propio tiempo hiciera una propalación de sus logros gubernamentales.

En esa tesitura, el tribunal constitucional señalado, expuso que los recursos financieros que sirven al Estado provienen de los ciudadanos sin hacer distinción de sus ideas o dilaciones políticas, los cuales se les confían para que se empleen en el logro del bien común y no para influir en las elecciones a favor o en contra de candidato o fuerza política alguna, de modo que cuando esto sucede, tal actuar resulta incompatible con el orden jurídico porque se transgrede el mandato de **neutralidad** que el Estado tiene que mantener en la campaña electoral; es decir, se vulnera la integridad del pueblo en los comicios de que la ciudadanía no tome su decisión mediante elecciones libres.

El Tribunal Constitucional Federal de Alemania arribó a la conclusión de que el gobierno federal violó el derecho a la equidad, así como el principio de igualdad de oportunidades en las elecciones federales al intervenir durante la campaña electoral con su labor de difusión, prestar servicios de valor económico de manera desproporcionada a los partidos que detentaban el poder -erogaciones en medios de publicidad con fines de propaganda electoral-, y realizar propaganda impresa así como no tomar medidas para impedir que ello sucediera.

El citado criterio fue el que orientó a la Sala Superior para que se emitiera el criterio de tesis expuesto con antelación.

Así, la prohibición constitucional tiene como teleología que los recursos públicos asignados, ya sean **humanos**, **materiales** y **económicos** –en dinero o en especie— **no sean desviados de su finalidad primigenia** a efecto de que de ningún modo influyan en la contienda electoral a favor o en contra de alguna opción política, o bien, sean entregados bajo coacción; es decir, condicionados a que se apoye o ataque a algún sujeto parte en los procesos comiciales.

En las relatadas condiciones, la prohibición constitucional es categórica, los legisladores **no deben utilizar recursos públicos**, esto es, **humanos, materiales y económicos** para influir en la contienda electoral, de ahí que, en la especie, para tener por acreditado el rompimiento del principio de imparcialidad en materia electoral por parte de los parlamentarios, es necesaria la acreditación de su uso para efectos comiciales o descuidar las funciones propias que tienen encomendadas como legisladores cuando asistan a eventos proselitistas, **dado que tal actuar, a criterio de la Sala Superior, resulta equiparable al indebido uso de recursos públicos**.

En la lógica apuntada, se desprende que el Poder Reformador de la Constitución, con las reformas al artículo 134, de dos mil siete y dos mil catorce, respectivamente, de ningún modo pretendían que los legisladores tuvieran vedado asistir en días hábiles a actos o eventos proselitistas, porque lo que se prohibió fue que siempre y en todo tiempo aplicaran con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad a efecto de no influir en las contiendas comiciales, y que de ningún modo desatendieran las atribuciones primordiales que llevan a cabo en el ejercicio de sus funciones.

Ello en atención a que el Poder Legislativo, en el marco histórico-social, se identifica como órgano principal de representación popular, el cual, aun cuando en años recientes ha incrementado la presencia de candidatos independientes (apartidistas), su configuración está mayormente basada por representantes de partidos políticos y grupos parlamentarios, y a quien le compete el encargo de la discusión y aprobación de los proyectos de ley o decretos presentados en diversas materias.

De ese modo, se desprende una bidimensionalidad en el ejercicio de los legisladores como miembros del órgano legislativo, que entre otras cuestiones le compete la discusión de los proyectos de ley, en el marco de la dimensión deliberativa de la democracia representativa en las sesiones del Pleno del Congreso o de sus comisiones u órganos internos, con su afiliación o simpatía partidista, de ahí **que resulte válido que interactúen con la ciudadanía** sobre la viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología (partidista o política), sin descuidar las atribuciones como funcionarios emanadas del orden jurídico, siendo que este poder público es el encargado de discutir los proyectos de ley a efecto de responder a su actualización y adecuación.

Desde esa arista y teniendo en cuenta el carácter de legislador con el de militante o afiliado de un instituto político que en la mayoría de los casos subsiste en el sistema electoral actual, resulta válido concluir que la sola asistencia de ellos a actos proselitistas sean en días hábiles o inhábiles en cualquier hora, de ningún modo transgrede el principio de imparcialidad, porque ese solo hecho no implica, *per se,* la utilización indebida de recursos públicos.

Esto, porque como ciudadanos, los legisladores tienen derechos, tales como la libertad de expresión y asociación que son inescindibles, los cuales válidamente pueden ejercer siempre y cuando no se trastoquen las libertades de los demás, no irrumpan los principios rectores de los procesos comiciales y tampoco descuiden sus funciones emanadas del orden jurídico, por lo que de ningún modo existe asidero normativo para interpretar que la sola asistencia de los legisladores a actos proselitistas trastoca el orden jurídico.

En ese tenor, la sola asistencia de los legisladores a actos proselitistas partidistas no debe considerarse una vulneración a los principios de neutralidad o de equidad en la contienda, previstos en el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre y cuando no falten a las sesiones o reuniones legalmente encomendadas -Pleno y Comisiones- en los horarios en que éstas se fijen, para privilegiar en esos horarios actividades partidistas o desviación de recursos públicos para favorecer a una fuerza política.

De ese modo, al **formar parte de las labores de los legisladores la participación en las actividades del partido político que son afiliados**, el órgano legislativo es el escenario donde se desarrolla la actividad y discusión política para la toma de decisiones legislativas, a través de propuestas o iniciativas basadas en la **ideología y plataforma** de su partido:

- La necesidad de que participen en las actividades partidistas, a virtud de la relación inter-comunicativa con los partidos políticos de los que forman parte, esto es:

- Porque la intervención en actividades partidistas permite a los legisladores colaborar activamente en la **conformación de las decisiones de políticas, ideología y programas** que su partido busca proponer y difundir, **lo cual constituye un elemento esencial en su actividad legislativa, ya que las propuestas que efectúen al seno del Congreso estarán inspiradas en los programas y propuestas del instituto político**.

- Esta participación **se realiza tanto a nivel individual como colectivo**.

- Derivado de que un legislador puede reunirse con la dirigencia del partido y adoptar determinados acuerdos y propuestas que eleva al órgano legislativo sin que ello se encuentre prohibido, entonces, por tales razones, el legislador puede acudir a los eventos en los que participe la militancia del partido e incluso la ciudadanía.

- No existe prohibición expresa para que los legisladores puedan acudir a eventos, asambleas, mítines y actos de su partido político, inclusive proselitistas, dado que ello forma parte relevante e indisoluble de la labor que realizan, porque en estas reuniones y eventos se realiza una retroalimentación e intercomunicación entre el partido y los legisladores que emanan de sus filas, porque con ello:

    - **Se genera y, en su caso, se refuerza la ideología partidaria.**

    - **Se difunde y se presenta ante la ciudadanía la identidad partidaria de los legisladores y las propuestas que llevan al órgano parlamentario.**

    - **Se informa, se presenta y se puede tomar la opinión de los legisladores respecto de los programas, políticas y decisiones partidarias a efecto de que participen activamente en su conformación.**

- Lo anterior, porque, como se ha expuesto, la intervención en estas actividades constituye una parte esencial de la labor

propia que desarrollan en su trabajo como integrantes de un órgano parlamentario.

- Los legisladores rigen sus actividades por Grupos Parlamentarios que tienen un sustento partidista:

- A nivel constitucional se reconoce la participación de los partidos políticos al interior del Congreso de la Unión a través de los Grupos Parlamentario[3].

- Generalmente una de las primeras actividades de los legisladores se vincula con su afiliación partidista, ello porque, previo al inicio de los periodos de sesiones de los órganos legislativos, los institutos pueden llevar a cabo las reuniones plenarias que se desarrollan entre la dirigencia partidaria y los legisladores a efecto de diseñar las líneas de acción y acordar las principales propuestas que impulsaran los parlamentarios durante el trabajo que se desarrollen en el seno de los congresos federal y locales.

- Los Grupos Parlamentarios sirven como un instrumento de unión, cohesión e incluso de disciplina entre el instituto político y los legisladores que emanaron de sus filas.

- La vinculación entre legisladores, Grupos Parlamentarios y partidos políticos resulta indisoluble, y se evidencia porque la mayoría de las normas partidistas imponen deberes y derechos a los legisladores emanados de sus filas; y suelen integrar

[3] A modo de ejemplo, la normatividad que regulan la integración del Congreso de la Unión dispone que **sólo habrá un grupo parlamentario por cada partido político nacional**, -Art. 70 de la Constitución Federal; Arts. 14, del 26 al 30 y del 71 al 79 de la Ley Orgánica del Congreso; Arts. 23 y del 25 al 31 Reglamento del Senado; y Arts. del 17 al 24 del Reglamento de la Cámara de Diputados-.

órganos de los partidos políticos. Además, establecen mecanismos de interacción con legisladores para postular al interior de los parlamentos los idearios de los partidos políticos.

- En el desarrollo de las funciones parlamentarias existe una participación de **los legisladores en las actividades y actos del partido político del que forman parte,** ya que las propuestas o iniciativas legislativas se presentan con base su **ideología y plataforma.**

- La representación política que realizan en el Congreso tiende a reflejar **los principios, postulados y plataforma electoral del partido político,** a través de gestiones partidistas, trabajos colegiados y asistencia a eventos políticos.

- En ese sentido, la sociedad identifica la figura del legislador no solo con el candidato, sino con el partido que lo postuló; por lo que, ante la opinión pública, la postura en la función parlamentaria guarda correspondencia con el partido político en la elaboración de las políticas públicas que proponen al interior del órgano legislativo.

Bajo esa perspectiva, la sola asistencia de los legisladores a actividades partidistas en días y horas hábiles no puede implicar la malversación o desviación de un recurso público, y en consecuencia, tampoco implica la realización de actividades proselitistas prohibidas por la legislación.

Se arriba a la conclusión expuesta, porque para que se actualice la transgresión al precepto en cita es necesario que se acredite el uso de recursos públicos por parte del legislador, o que dejen de asistir a las

sesiones del órgano que integran cuando asistan a actos proselitistas, lo que en la especie, con su sola asistencia no ocurre, porque ese actuar no significa, *per se,* una indebida utilización o manejo de recursos públicos para influir en la equidad de la contienda, al concurrir los elementos siguientes:

- Asistencia de un legislador a un acto o evento de carácter político-electoral o proselitista.

- La ausencia de norma expresa que prohíba a los legisladores asistir a actos o eventos de carácter partidista, político-electoral o proselitistas.

- El derecho de asociación en materia política y de afiliación que mantienen, resultan compatibles con la función de legisladores que desempeñan y que emanó de contiendas de elección popular donde posiblemente fueron postulados por el partido político.

- Los derechos de asociación y de afiliación en materia política son derechos humanos que cobran vigencia para maximizarse y de ningún modo restringirse a los legisladores.

- La sola asistencia de los legisladores, *per se,* no implica el uso o desvío de recursos públicos con fines de influir en la contienda electoral, porque aun cuando no se separan de su investidura, **ello no significa que siempre ejerzan las funciones que corresponden a su cargo** y, porque la bidimensionalidad del ejercicio de su cargo, en el que, por un lado, son miembros del órgano legislativo que mantienen una estrecha relación con los partidos políticos a los que pertenecen y cuya ideología propalan

en el desarrollo de su función, les posibilita asistir a eventos proselitistas.

- No existe disposición que se oponga a que los partidos políticos usen como capital político a los legisladores que emanaron de su fuerza política.

- El trabajo de los legisladores no se reduce a una mera representación sin ideología, sino que se gesta a partir del origen partidista –en el caso de los que son propuestos y electos por medio de partidos políticos—, ya que deben cumplir con los programas, acciones, ideas y principios de los institutos políticos que los propusieron, por lo que en ese tenor se sujetan mayormente a ese escrutinio.

Distinto es que los legisladores ordenen o instruyan al personal subordinado que asista o acudan a un evento proselitista, que se acredite plenamente que hicieron un uso indebido de los recursos asignados para el cumplimiento de los fines que tienen encomendados, o que descuidaran sus funciones que como legisladores les compete desplegar por asistir a un acto proselitista, pero no que por su sola asistencia se vulnere el principio de imparcialidad.

Así, si en los casos sometidos a la jurisdicción electoral no se acredita el uso de recursos públicos por parte de los legisladores en un evento político-electoral o proselitista por su sola asistencia, que descuidaron sus funciones dentro del órgano colegiado al que pertenecen **y menos cuando en el acto proselitista tienen un carácter pasivo**, tampoco se materializa por ese sólo hecho la transgresión al principio de equidad en la contienda como aspectos que se tutelan desde el ámbito constitucional en materia electoral.

En ese sentido, desde un enfoque hermenéutico distinto, para la Sala Superior el hecho de que los legisladores (Senadores y Diputados, federales y locales) concurran a un acto o evento de carácter político-electoral o proselitista en día hábil no genera, *per se*, una infracción en materia electoral, ya que su sola presencia no es suficiente para considerar que se utilicen recursos públicos a efecto de influir en las contiendas electorales.

Se arriba a la conclusión referida porque con tal proceder no se actualiza la transgresión al principio de imparcialidad y uso de recursos públicos en la competencia electoral, ya que tal actuar se ejerce con base en los derechos de asociación política y de afiliación. emanados del ámbito constitucional, porque ante todo es una persona con derechos político-electorales, los cuales con su asistencia está ejerciendo, y que con la determinación a la que ahora se arriba, se maximizan tales derechos de los legisladores.

En esa arista, este órgano jurisdiccional considera que la función prioritaria de los legisladores es la creación de leyes, las cuales aprueban de manera colegiada, por lo que, en principio, no se aprecia que en lo individual tengan posibilidades de ejercer de forma indebida sus funciones con el propósito de influir en la competencia electoral, de ahí que la sola asistencia a actos proselitistas no transgreda el artículo 134, de la Ley Fundamental.

De ese modo, el legislador es una persona que goza de un cúmulo de derechos fundamentales que puede ejercer con las limitaciones constitucionales y legales previstas expresamente, sin que sus prerrogativas de asociación y afiliación puedan restringirse por la sola asistencia a un evento de carácter proselitista en un día hábil, a partir de

considerar que tal actuar, *per se*, constituya desvío o malversación de recursos públicos bajo su cargo, para influir en la contienda electoral, ya que el citado funcionario no es un recurso público.

Se suma a lo expuesto que, si la presencia de los legisladores en actos o eventos de carácter político-electoral o proselitistas en días inhábiles no vulnera el principio de imparcialidad, ello tampoco ocurre en días hábiles, ya que al no condicionar o ejercer los recursos públicos de forma diversa a la prevista en la Constitución o ley, **de ningún modo se afecta la equidad en la contienda electoral**.

Considerando lo anterior, es importante precisar que, aun cuando la naturaleza del encargo sirve como un parámetro para definir el deber de la diligencia que es posible exigir a los funcionarios legislativos, bajo esa tesitura, se considera que la sola asistencia de los legisladores no constituye una vulneración al principio de imparcialidad, lo que de ningún modo implica que estén exentos de cometer transgresiones al citado principio.

En ese sentido, resulta necesario también hacer un análisis integral de las circunstancias que rodearon la posible infracción a efecto de verificar, entre otros aspectos, si al asistir a los eventos proselitistas los legisladores se distrajeron o no de sus principales obligaciones públicas.

Lo anterior, porque ellos tienen una obligación con la ciudadanía que los eligió como representantes, por lo que faltar a ese deber para atender un interés personal de carácter electoral implica un indebido ejercicio de la función pública que, a criterio de la Sala Superior, **resulta equiparable al indebido uso de recursos públicos**.

Además, aunque el incumplimiento de los legisladores a sus obligaciones no se refleja de forma directa o inmediata en la voluntad de los electores, indirectamente reviste un detrimento al principio de equidad en la contienda y, por ende, vulnera el principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 constitucional[4].

De ese modo, aun cuando en principio los legisladores no tienen prohibido acudir a actos proselitistas en días y horas hábiles, tal participación en los eventos partidistas resulta incompatible e injustificado con el ejercicio de su función cuando por ello se distraen de sus principales obligaciones.

En esa tesitura, considerando que de la normatividad aplicable en el sistema jurídico mexicano[5], se advierte que las funciones legislativas se llevan a cabo primordialmente a partir de la participación de los legisladores en las sesiones públicas del órgano que integran y en las reuniones de trabajo de las comisiones de las que forman parte, los legisladores pueden acudir a eventos proselitistas en días y horas hábiles siempre y cuando no se distraigan de su participación de tales actividades.

En las relatadas condiciones, la Sala Superior considera que de la interpretación sistemática de los artículos 9, 35, fracciones I, II y III, 41 y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **se obtiene que la sola asistencia de un legislador a un acto o evento de carácter partidista, político-electoral o proselitista, no está prohibida, en cambio, se tendrá por actualizada la infracción cuando ello implique el descuido de las**

4 Véase el SUP-RAP-67/2014.
5 En el ámbito federal se desprenden de los artículos 51 al 67, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

funciones propias que tiene encomendadas como Senadores de la República o Diputados locales o federales, respectivamente, por resultar equiparable al indebido uso de recursos públicos.

A partir de las consideraciones relatadas la Sala Superior se aparta de la interpretación de que la asistencia de legisladores a actos o eventos proselitistas en días hábiles constituye una infracción a la normativa electoral, con independencia de que soliciten licencia sin goce de sueldo, permisos u otro acto equivalente, ello al haberse considerado en otro tiempo (ejecutorias **SUP-RAP-52/2014** y **SUP-JDC-439/2017 y acumulados**) que su presencia suponía el uso indebido de recursos públicos en atención al carácter de la función que desempeñan, que afectaba el principio de imparcialidad.

En los diversos fallos que en esta sentencia se han citado (**SUP-RAP-75/2008**; **SUP-RAP-74/2008**; **SUP-RAP-91/2008**; **SUP-RAP-14/2008**; **SUP-RAP-14/2009 y acumulados**; **SUP-RAP-228/2009**; **SUP-RAP-75/2010**; **SUP-RAP-147/2011**; **SUP-RAP-67/2014**; **SUP-JDC-903/2015** y **SUP-JDC-904/2015 acumulados**; **SUP-REP-379/2015 y acumulado**; **SUP-REP-487/2015**; **SUP-REP-17/2016**; **SUP-JRC-187/2016 y SUP-JE-63/2016, acumulados**; y **SUP-JRC-13/2018**), se constriñeron al análisis de la transgresión al principio de imparcialidad por parte de funcionarios de la administración pública, como son: Gobernadores, Subsecretario de Finanzas y Planeación estatal; Presidentes, Síndicos, y Regidores municipales; Secretario de Ayuntamiento, Presidente del Sistema del Desarrollo Integral de la Familia, Director del Mercado Municipal, y Auxiliar de área municipal, así como de Consejera Electoral Distrital de la autoridad administrativa electoral nacional. Esto es, servidores públicos distintos de los legisladores; de ahí que, en los precedentes aquí invocados, la

interpretación apuntada se dirigió a ese sector, porque como se observa, los sujetos denunciados no tenían la calidad de parlamentarios.

En el caso de las sentencias identificadas con las claves **SUP-RAP-52/2014,** y **SUP-JDC-439/2017 y acumulados**, la materia de la controversia se ciñó a la transgresión del principio de imparcialidad por **diversos servidores públicos**; en el primer caso, como se expuso con antelación, se trató de la denuncia a un Gobernador, Subsecretario de Finanzas y Planeación y **Diputado local**; en tanto que en el segundo se analizó la conducta de **Senadores de la República, Diputados Federales y locales**, así como de un Presidente Municipal, lo que revela que el estudio que llevó a cabo este órgano jurisdiccional se constriñó a la totalidad de los funcionarios públicos entonces denunciados, especificando las particularidades de los cargos.

En la primer sentencia, se revocó la resolución dictada por la autoridad administrativa electoral nacional porque contrario a lo que determinó, este órgano jurisdiccional consideró que la **asistencia a un acto proselitista en día y horas hábiles** por parte del Gobernador, Subsecretario de Finanzas y Planeación y **Diputado local** del Estado de Veracruz, actualizaba la infracción de uso indebido de recursos públicos, por lo que se ordenó emitiera un nueva resolución que considerara la asistencia como infracción, sin hacer diferencias entre los servidores públicos.

En el segundo fallo, este órgano jurisdiccional confirmó la diversa sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México que declaró existente la violación al principio de imparcialidad derivado del uso indebido de recursos públicos por parte de diversos servidores públicos (Senadores de la República, Diputados Federales y locales, así como Presidente Municipal), por su asistencia en día hábil al acto de inicio de campaña de la candidata a Gobernadora de esa entidad

federativa, en cuya lógica se desestimaron los alegatos de los parlamentarios relativos a que la fecha del acto proselitista era inhábil porque no se agendó sesión legislativa en ninguna de las Cámaras, y que en ese fecha se había solicitado licencia sin goce de sueldo,

Ahora, como se apuntó, a diferencia de las anteriores sentencias, la materia de la controversia que se resuelve **se ciñe exclusivamente a que los sujetos denunciados tienen el carácter de legisladores** (federales y locales), y en cuya argumentación se pone de relieve -como se ha expuesto a lo largo de la ejecutoria-, que la sola asistencia de un legislador a un acto o evento de carácter partidista no transgrede el principio de imparcialidad.

Esto es, se modifica el criterio respecto a los legisladores de que su asistencia a eventos o actos proselitistas en días inhábiles no genera afectación al principio de imparcialidad, porque su investidura en sí misma, no es un factor determinante que permita sostener que la sola **asistencia o concurrencia** de éstos en **días inhábiles** a un evento partidista, influye en el ánimo del electorado para emitir su voto en determinado sentido y que, por ende, se rompa el principio de equidad en la contienda comicial, de ahí que resulte válido que los legisladores por las propias funciones específicas que desempeñan puedan ejercer sus libertades de asociación al asistir a tales eventos, tanto en días hábiles como inhábiles, sin descuidar sus funciones que como legisladores les compete desplegar, hechos que desde ese tenor, de ningún modo transgredan el principio de imparcialidad.

En esas condiciones, la interpretación expuesta revela que la **jurisprudencia 14/2012** y la **tesis L/2015**, que han derivado de los fallos sobre la asistencia de servidores públicos a actos proselitistas continúan

vigentes; empero, no resultan aplicables a los legisladores, tal y como se ha razonado en acápites precedentes.

Derivado de las consideraciones reseñadas, los motivos de inconformidad planteados por María Isela Torres Hernández y Adriana Fuentes Téllez (diputadas locales), se califican **fundados**.

La calificativa apuntada atiende a que de las constancias de autos no se acreditó por parte de las citadas legisladoras la infracción denunciada.

Ello es del modo apuntado porque de las constancias de autos se desprende que en la sesión ordinaria del ocho de febrero de dos mil dieciocho, verificada en el Congreso del Estado de Chihuahua, inició a las once horas con veintidós minutos y concluyó a las trece horas con veintiséis minutos.

Asimismo, se constata de la lista de asistencia de esa fecha que las citadas legisladoras asistieron a ese acto deliberativo.

También consta en autos que en esa propia fecha asistieron al acto celebrado en el Auditorio "Ramiro Cota Ramírez" del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, en la Ciudad de Chihuahua.

Lo reseñado revela que las diputadas locales asistieron a la sesión ordinaria del Congreso del Estado de Chihuahua, y que posteriormente, después de su conclusión asistieron al evento celebrado en el Auditorio "Ramiro Cota Ramírez" del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, en la ciudad de Chihuahua, sin que ello signifique que hayan dejado de desplegar las funciones que les compete

como diputadas locales; aunado a que tampoco obra agregado al expediente, alguna constancia que indique que paralelamente a este acto que tuvo verificativo a las 17:00 horas del ocho de febrero del año en curso, se hubiese celebrado sesión de alguna de las comisiones a que las mencionadas legisladoras integran en el Congreso local y a las cuales tuvieron la obligación de asistir.

En esas condiciones, para la Sala Superior la asistencia a ese evento no actualiza alguna distracción de sus obligaciones públicas encomendadas normativamente.

En cambio, los disensos hechos valer por Ana Georgina Zapata Lucero y César Domínguez Domínguez (diputados federales), se califican **infundados** por lo siguiente.

De conformidad con el calendario legislativo correspondiente al segundo periodo de sesiones ordinarias del tercer año de ejercicio de la LXIII Legislatura, el ocho de febrero de dos mil dieciocho, se verificó una sesión ordinaria del Pleno de la Cámara de Diputados, la cual inició a las doce horas cuatro minutos y concluyó a las catorce cincuenta y seis horas de la propia data.

Asimismo, se desprende de los apartados correspondientes a las votaciones de los dictámenes respectivos, se advierte que César Alejandro Domínguez Domínguez y Ana Georgina Zapata Lucero estuvieron ausentes, aun cuando se encontraban en funciones.

Está acreditado en autos que el ocho de febrero de dos mil dieciocho, los legisladores federales citados asistieron al evento celebrado en el Auditorio "Ramiro Cota Ramírez" del Comité Directivo

Estatal del Partido Revolucionario Institucional, en la Ciudad de Chihuahua.

Lo expuesto revela que los citados legisladores se ausentaron de la sesión ordinaria celebrada en la Cámara de Diputados, el ocho de febrero de dos mil dieciocho, lo que significa que distrajeron una de sus principales funciones públicas para acudir a un evento proselitista, la cual de ningún modo resulta necesaria para el ejercicio de su encargo.

Se suma a lo anterior, que en el caso de la legisladora Zapata Lucero, aun cuando no tuvo alguna participación en ese evento, cierto es que en esa ocasión se presentó su candidatura al Senado de la República.

En esas condiciones, para este órgano jurisdiccional procede **confirmar** la existencia de las infracciones denunciadas respecto a los legisladores federales, porque como se señaló descuidaron sus funciones al haber dejado de asistir a una sesión ordinaria celebrada en la Cámara de Diputados de la que forman parte, por asistir a un evento proselitista.

En consecuencia, de lo expuesto, resulta **inexistente** la infracción en materia electoral respecto a María Isela Torres Hernández y Adriana Fuentes Téllez (diputadas locales), por lo que, en cuanto a estas legisladoras debe **modificarse** la resolución combatida y **dejarse sin efectos la vista ordenada** por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral a la Secretaría de Asuntos Interinstitucionales del Congreso del Estado de Chihuahua y; al resultar **existente** la infracción denunciada en cuanto a Ana Georgina Zapata Lucero y César Domínguez Domínguez (diputados federales), procede **confirmar**, sobre el particular, la determinación impugnada.

Por tanto, toda vez que han resultado **fundados** los conceptos de agravio de las diputadas estatales María Isela Torres Hernández y Adriana Fuentes Téllez, e **infundados** los disensos de los legisladores federales Ana Georgina Zapata Lucero y César Domínguez Domínguez, lo procedente conforme a Derecho es **modificar** la resolución controvertida.

Por lo expuesto y **fundado**, se

R E S U E L V E :

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de revisión de los procedimientos especiales sancionadores registrados con las claves **SUP-REP-165/2018, SUP-REP-166/2018 y SUP-REP-167/2018 al SUP-REP-162/2018**.

SEGUNDO. Se **modifica** la resolución combatida, en términos de la parte final del último considerando de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así lo resolvieron por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez, quienes emiten voto particular conjunto, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y LOS MAGISTRADOS FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA Y JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS EXPEDIENTES IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES SUP-REP-162/2018, SUP-REP-165/2018, SUP-REP-166/2018 Y SUP-REP-167/2018, ACUMULADOS.

Porque los suscritos no coincidimos con la determinación asumida por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, en el sentido de **modificar** la sentencia dictada por la Sala Regional responsable de este órgano jurisdiccional especializado, en el procedimiento especial sancionador, en el que se determinó que los ahora recurrentes, en su calidad de legisladores, violaron el principio de imparcialidad previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución federal, por haber asistido a un evento proselitista en un día hábil, formulamos **VOTO PARTICULAR,** en los términos siguientes:

La mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior consideran que es **fundado** el concepto de agravio, consistente en que la sentencia impugnada, viola el derecho de asociación de de los legisladores, porque se les restringe que asistan a eventos proselitistas en día hábil y ese derecho no puede restringirse, sino que se deben potenciar y considerar que al ser

integrantes de un órgano legislativo, se justifica que mantengan estrecha relación con los partidos políticos que los postularon e interactúen con la ciudadanía, máxime, que las diputadas denunciadas integrantes del Congreso de Chihuahua, María Isela Torres Hernández y Adriana Fuentes Téllez, arribaron al evento partidista después de haber cumplido con sus funciones legislativas, consistentes en asistir y participar en la sesión del Congreso de Chihuahua.

Asimismo, en la sentencia aprobada por la mayoría, se precisa que la sola asistencia de legisladores a actos proselitistas en días hábiles no viola el principio de imparcialidad, porque no implica que se utilicen recursos públicos, teniendo en consideración que los legisladores no son recursos públicos y para que se configure la violación al principio de imparcialidad, es necesario que se acredite el uso de recursos públicos por parte del legislador, lo cual con la sola asistencia no ocurre.

Por tanto, estiman que los legisladores pueden ejercer su derecho de asociación y de afiliación al asistir a eventos partidistas en días hábiles e inhábiles, siempre y cuando, no se distraigan de sus funciones legislativas, con lo cual no se viola el principio de imparcialidad.

Contrario a lo sustentado por la mayoría de los Magistrados que integran esta Sala Superior, a nuestro juicio, es **infundado** el citado concepto de agravio en atención a las siguientes consideraciones.

I. Marco jurídico relacionado con la violación al principio de imparcialidad y neutralidad por parte de servidores públicos.

Con motivo de la reforma electoral del año dos mil siete, se reformó, entre otros, el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente, en el cual se estableció, respecto al principio de imparcialidad previsto en el párrafo séptimo, que **todo servidor público**, sin distinción alguna, **tiene la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos** que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

Asimismo, se previó expresamente que **las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación** garantizarían el estricto cumplimiento de lo antes precisado, incluyendo el régimen de sanciones que resultara procedente.

Cabe destacar que el mandato constitucional está dirigido a servidores públicos de los **tres órdenes de gobierno**, esto es, dicha obligación constitucional está dirigida a **todo servidor público**, sin que la norma distinga si se trata de funcionarios legislativos o funcionarios de la administración pública. Por lo que si la norma no distingue el operador jurídico no debe distinguir.

Los principios que se buscan proteger con motivo de la disposición constitucional en comento son los siguientes:

- **Imparcialidad** en el manejo de recursos, el cual obliga a los servidores públicos a que los recursos que tienen bajo su encargo no se destinen para un fin diferente para el cual fueron dispuestos, en específico, en favor o en contra de una precandidatura, candidatura, partido político o coalición.

- **Neutralidad** en la actuación de los servidores públicos, el cual implica que no haya una actuación indebida de dichos sujetos, esto es, que mediante su encargo o investidura influyan de forma indebida en la voluntad del electorado, especialmente en la libertad del sufragio.

- **Equidad** en la competencia electoral, principio respecto del cual incide la protección de los dos anteriores, es decir, a partir de la imparcialidad y neutralidad en el manejo de los recursos públicos se busca garantizar en última instancia que la contienda electoral se desarrolle en condiciones de equidad entre los participantes.

Lo anterior se corrobora con la exposición de motivos y dictámenes que culminaron con la reforma constitucional indicada; proceso legislativo del que se transcribe lo siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

[...]

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la

propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, **es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral**.

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que **proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.**

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.

Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inicia por impulsar todo lo que esté al alcance del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.

En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y

En **quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales**. Quienes

aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de **no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones**.

[...]"

"**DICTAMEN DE ORIGEN**

ANTECEDENTES

[...]

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, **es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad** respecto a la competencia electoral.

[...]

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las **normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular**, y también el uso del mismo poder para **promover ambiciones personales de índole política**.

[...]

CONSIDERACIONES

[...]

Las bases del nuevo modelo de comunicación social que se proponen incorporar en el artículo 41 constitucional son:

[...]

En la Iniciativa bajo dictamen se propone la adición de tres párrafos al artículo 134 de la Constitución con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones **a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad** en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.

Coincidiendo con los propósitos de la Iniciativa bajo dictamen, las Comisiones Unidas consideran necesario precisar las redacciones propuestas a fin de evitar confusión en su interpretación y reglamentación en las leyes secundarias.

Por tanto, los párrafos que se adicionan al artículo en comento quedarían de la siguiente forma:

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

[...]

"DICTAMEN REVISORA

CONSIDERACIONES

[...]

Artículo 134.

Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, **se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad**, **sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos**. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

[...]

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento.

[...]"

Como se advierte de lo expuesto, lo que motivó que se reformara el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución federal, fue tutelar tres valores esenciales de los sistemas democráticos,

como son la **imparcialidad, neutralidad** y la **equidad** en los procedimientos electorales.

El legislador hizo especial énfasis en dos aspectos:

1. Que **todos los servidores públicos** observaran una conducta de imparcialidad en la competencia electoral, en la cual **no utilicen el poder público** a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de este para promover ambiciones personales de índole política.

2. Exigir a los servidores públicos total imparcialidad en las contiendas electorales, **usando los recursos públicos bajo su mando** para los fines constitucional y legalmente previstos.

En efecto, en el párrafo séptimo del artículo 134, de la Constitución federal se estableció la restricción para todos los servidores públicos, incluidos los legisladores, tal como se advierte del citado precepto, el cual es al tenor siguiente:

> **Artículo 134**.
>
> [...]
>
> 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.
>
> [...]

Lo anterior también se encuentra regulado en el artículo 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales al establecer como infracción la violación al principio de imparcialidad, el cual es al tenor siguiente:

> **Artículo 449.**
>
> 1. Constituyen infracciones a la presente Ley de **las autoridades o los servidores públicos**, según sea el caso, **de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos**, y cualquier otro ente público:
>
> [...]
>
> c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;
>
> [...]

De lo previsto en los citados preceptos constitucional y legal, los servidores públicos, incluidos los legisladores, 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.

Ahora bien, esta Sala Superior ha sostenido que el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución federal 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.

De esta forma, el mencionado precepto constitucional tutela el principio de equidad, neutralidad e imparcialidad en la contienda a fin de que los servidores públicos no realicen actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de los ciudadanos.

Lo anterior, considerando también que **la presencia de un servidor público en un acto proselitista en días hábiles supone el uso indebido de recursos públicos en atención al carácter de la función que desempeñan**, con independencia de que esa asistencia se pretenda justificar en la existencia de permisos, licencias, vacaciones o incluso descuentos a sus percepciones, toda vez que son insuficientes para generar una excepción a la regla general de que los servidores públicos no deben asistir en días hábiles a actos de proselitismo político-electoral.

Por tanto, una de las finalidades del citado principio constitucional es la de evitar que los servidores públicos utilicen el cargo que desempeñan para favorecer a determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección popular y afectar la equidad en el procedimiento electoral.

En este sentido, cuando los servidores públicos estén jurídicamente obligados a llevar a cabo actividades 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 artículo 123, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[6]

En consecuencia, los servidores públicos, incluidos los legisladores, deben abstenerse de acudir a actos proselitistas en días hábiles, a fin de preservar condiciones de equidad en el procedimiento electoral que se esté desarrollando.

Lo anterior, en razón de que la regla prevista en el párrafo séptimo del artículo 134, de la Constitución federal ordena a los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como de la Ciudad de México, y sus respectivas demarcaciones territoriales, aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, a fin de no influir en los procedimiento electorales en los que participan precandidatos o candidatos a un cargo de elección popular o afectar la voluntad ciudadana[7].

En ese sentido, es criterio reiterado de este órgano jurisdiccional especializado, que de la interpretación sistemática de los

---

[6] Criterio contenido en la tesis relevante identificada con la clave L/2015 cuyo rubro es al tenor siguiente: "*ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES*". Publicada 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.

[7] En congruencia con el precepto constitucional indicado, la Constitución Política del Estado libre y soberano de Chihuahua reitera, en su artículo 197 que: Los servidores públicos del Estado y los municipios, 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 y candidatos independientes.
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.

artículos 1°, 6°, 35, 41 y 134, párrafo séptimo del artículo 134, de la Carta Magna, **la sola asistencia en días inhábiles de los servidores públicos** a eventos de proselitismo político para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato, **no implica el uso indebido de recursos públicos**, toda vez que la asistencia a esa clase de actos partidistas se lleva cabo en ejercicio del derecho fundamental de asociación en materia política y libertad de expresión, los cuales no puede restringirse por el solo hecho de desempeñar un cargo público, teniendo en consideración que se trata de derechos fundamentales[8].

De esta forma, al tratarse de un supuesto de excepción, el análisis de conductas que puedan suponer una vulneración del principio de imparcialidad por parte de servidores públicos, requiere un escrutinio mayor de las autoridades electorales a fin de evitar fraude a la ley o a la Constitución federal *so* pretexto del ejercicio de los derechos de libertad de expresión y asociación de los servidores públicos, puesto que, en principio, **la participación en actos proselitistas de funcionarios públicos en días hábiles implica el uso indebido de recursos públicos**, toda vez que **se distraen del cumplimiento de sus funciones legislativas** al asistir a esos eventos en días laborales.

Lo anterior porque la asistencia de servidores públicos en días hábiles a actos de proselitismo político-electoral pudiera implicar

---

[8] Criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 14/2012, cuyo rubro es al tenor siguiente: "*ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY*". Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 11 y 12.

una forma de presión, coacción o inducción indebida sobre los electores, debido a la investidura o responsabilidad que representa el servidor público, lo cual constituye un ejercicio indebido de la función pública equiparable al uso indebido de recursos públicos.

Es de destacar, que la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad, tiene su alcance en la necesidad de preservar condiciones de equidad en la contienda electiva, lo que quiere decir que debe garantizarse la prestación del servicio público y que el cargo que se ostenta no se utilice para fines político-electorales, sin que ello implique una limitación desproporcionada, injustificada o innecesaria al ejercicio de los derechos fundamentales del servidor público.

En efecto, como se precisó con anterioridad, los servidores públicos están en condiciones de ejercer los derechos de asociación y de expresión, en materia político-electoral en días inhábiles, los cuales fueron establecidos por el legislador en ejercicio de su potestad normativa.

En consecuencia, la ponderación objetiva y racional, permite garantizar la coherencia de los principios constitucionales en materia electoral, frente a los derechos y libertades fundamentales de naturaleza político-electoral, porque, por un lado, la limitación para el ejercicio de esos derechos de las ciudadanas y los ciudadanos, no adquiere la calidad de absoluta, pues no hace nugatorio el derecho de acudir a eventos de naturaleza proselitista, sino que sólo lo limita o acota a aquellos

días en los que, conforme con la legislación, deben prestar y cumplir con el servicio público correspondiente al cargo que ostentan, permitiéndoles, en consecuencia, su asistencia en días en los que el legislador ha determinado como inhábiles, con lo que la limitación se circunscribe al mínimo, permitiendo que se ejerzan sus derechos político-electorales al máximo, cuando no se ejerce, ni existe la obligación de prestar el servicio público correspondiente al cargo que ostentan.

Además, con esa limitación se otorga vigencia práctica, así como fuerza normativa a los principios constitucionales de las elecciones, en particular, los de equidad en la contienda e imparcialidad en el desempeño de las funciones públicas, con la finalidad de que no incidan en el desarrollo de los procedimientos electorales.

Cabe precisar que, si bien esta Sala Superior ha sustentado los razonamientos anteriores específicamente sobre actos proselitistas, con el propósito fundamental de salvaguardar el principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos, por las mismas razones se considera que los servidores públicos, incluidos los legisladores, deben abstenerse de acudir en días hábiles a reuniones o eventos que impliquen actos partidistas en favor o en contra de un candidato o de un partido político.

Al respecto, este órgano jurisdiccional especializado ha establecido que, en principio, todo ciudadano por el sólo hecho de serlo, incluido todo servidor público, en ejercicio de sus derechos fundamentales en materia política, tiene derecho a

pertenecer a un determinado partido político, así como realizar todos los actos inherentes a dicha afiliación.

Sin embargo, es inconcuso que **un servidor público no puede realizar un desdoblamiento de su personalidad, para despojarse de su figura como servidor público** y actuar como un ciudadano más en actos que corresponden a un ejercicio legítimo de un derecho, toda vez que **la investidura del funcionario existe durante todo el periodo de su encargo**, la cual es susceptible de afectar al electorado y como resultado de ello violar el principio de imparcialidad y equidad.

Esta situación de hecho no se debe desconocer, inclusive, tampoco se debe ignorar la autoridad y ascendencia, investidura o percepción que la propia sociedad o ciudadanía le reconoce a cada uno de sus actos, lo cual está relacionado con el cargo que el mismo servidor público ocupa, de manera tal que sus actos u omisiones, especialmente cuando trascienden a la esfera pública, adquieren una connotación relevante según el carácter de las atribuciones que ordinariamente posee el servidor público y así le son reconocidas por el común de la gente.

De esta manera es que el servidor público, dada su investidura o reconocimiento social, así como sus atribuciones, debe atender a una mayor exigencia y pulcritud en su comportamiento público a fin de no vulnerar los principios constitucionales de imparcialidad y equidad en las contiendas electorales, puesto que, a través de su conducta, en forma indirecta y mediata,

pueden afectarlos, de ahí que deban atender a un principio de autocontención para preservar el Estado de Derecho.

Además, los servidores públicos tienen la obligación de cumplir con el principio de neutralidad, el cual tiene como finalidad evitar que funcionarios públicos utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance con motivo de su encargo, para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de un partido político, aspirante o candidato.[9]

II. Razones por las cuales disentimos.

La mayoría de los Magistrados que integran esta Sala Superior consideran, que, en atención a la naturaleza del cargo y funciones de los legisladores, se advierte una distinción con los servidores públicos que integran los poderes ejecutivos, en el sentido que respecto de estos últimos se presume una injerencia en el electorado, a diferencia de aquellos.

En nuestra opinión, esa distinción carece de base constitucional, ya que la disposición constitucional no distingue entre legisladores y ejecutivos, por lo que opera el principio general del Derecho "*donde la ley no distingue, no hay porque distinguir*".

---

[9] Criterio contenido en la tesis V/2016, cuyo rubro es al tenor siguiente: "***PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES***". Publicada en 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.

a) Servidores públicos en la Constitución Federal

En primer lugar, es destacar que conforme a la exposición de motivos y dictámenes que culminaron con la reforma constitucional del párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución federal, los cuales fueron precisados con anterioridad, en mí concepto, **no se advierte que el legislador haya tenido la intención de excluir alguna clase de servidor público del cumplimiento de la obligación constitucional de observar el principio de imparcialidad**, toda vez que hacen mención de que "*es necesario que **todos los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad** en la competencia electoral*".

Lo anterior evidencia que el legislador tuvo el objetivo de establecer la obligación constitucional de que todos los servidores públicos cumplan con el principio de imparcialidad, sin excluir alguna clase de funcionario público, como son los legisladores.

Por tanto, en nuestro concepto, el criterio que se sostiene en la sentencia aprobada por la mayoría no es congruente con la intención del Poder reformador de la Constitución consistente en que "***todos***" los servidores públicos deben observar el principio de imparcialidad, sin que hubiera la posibilidad de excluir algún funcionario público del cumplimiento de la citada obligación constitucional, como son los legisladores.

Ahora bien, del propio texto constitucional es posible desprender el concepto de servidor público, como se advierte del artículo 108 de la Constitución Federal:

> "**Artículo 108**. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título 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 o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

Como vemos, la norma constitucional es clara al incluir como servidores públicos tanto a los miembros del poder legislativo como del poder ejecutivo, inclusive a los miembros del poder judicial.

De igual manera, desde nuestra perspectiva, no se justifica un trato diferenciado para legisladores y titulares de la administración pública en cualquiera de los niveles de gobierno, en tanto que el mandato constitucional de aplicar con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad en la contienda, debe ser observado **por todo funcionario**, en la medida del poder público que detenta y sobre todo porque, con motivo del ejercicio de sus funciones, es una máxima de la experiencia, que todo servidor público tiene a su disposición recursos públicos bajo su responsabilidad.

Sin que necesariamente por recursos públicos se deba entender una partida presupuestal específica, sino recursos públicos que estén bajo su resguardo o responsabilidad con motivo del

ejercicio de sus funciones o desempeño cotidiano de la actividad que desarrolla.

Además, la interpretación que ha dado este Tribunal Constitucional ha sido consistente al reconocer que a los **legisladores** les resulta exigible el cumplimiento de las **restricciones previstas en el artículo 134 constitucional**, como se advierte del criterio contenido en la jurisprudencia 10/2009, de rubro "*GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL*".

En igual sentido, en los precedentes SUP-RAP-52/2014 y SUP-JDC-439/2017 y acumulados, respecto de los cuales el criterio mayoritario plantea separarse, este Tribunal Electoral consideró que con independencia del grado de participación en el acto de campaña de diversos legisladores, se encontraba acreditado que estuvieron presentes en el citado acto de campaña en día hábil, lo que por sí mismo se consideró actualiza la infracción al principio de imparcialidad, previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No pasa inadvertido para los suscritos que en la sentencia por la que se resolvió el diverso juicio ciudadano SUP-JDC-865/2017 se expusieron algunas consideraciones para distinguir entre funcionarios ejecutivos y funcionarios legislativos, entre otros.

Sin embargo, en dicho precedente la razón esencial de decisión para declarar que un diputado local no incurrió en infracción a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional no fue la naturaleza del cargo y funciones, sino que no se advirtieron elementos que, vinculados al ejercicio de su cargo como funcionario, evidenciaran dicha infracción, tales como: el uso indebido de recursos públicos, que las manifestaciones se hubieran realizado durante un periodo prohibido por la ley para la difusión de propaganda electoral y que las expresiones coaccionaran el voto del electorado.

b) Recursos públicos

Los suscritos no compartimos la afirmación relativa a que los servidores públicos de la administración pública disponen de manera directa de recursos **humanos, financieros y materiales** por lo que tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía, puesto que, como ya se precisó, todo servidor público, incluidos los adscritos al poder legislativo, tienen bajo su resguardo o disposición recursos públicos.

Ello, en la inteligencia que dichos funcionarios requieren de este tipo de recursos públicos para el desarrollo de sus funciones[10].

Al respecto, se puede atender a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que establece que, entre otros,

[10] Véanse, por ejemplo, los artículos 7 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 8, fracción XII, del Reglamento de la Cámara de Senadores, ambas del Congreso de la Unión, que establecen que los legisladores contarán con los recursos humanos, materiales y financieros que les permitan desempeñar con eficacia y dignidad su cargo.

los poderes Legislativos y judicial deben rendir cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra.[11]

La delimitación del contenido de dicho término no es sencilla, al ser un concepto sin una definición jurídica claramente prevista en algún cuerpo normativo, no obstante, se debe acudir al alcance que se le ha dado en otras áreas de la actividad jurídica, y aquel que se ha reconocido desde los precedentes jurisdiccionales.[12]

Desde el texto constitucional, además de las disposiciones contenidas en el artículo 134, el concepto de recursos públicos se encuentra previsto en los preceptos constitucionales relacionados con el derecho de acceso a la información (artículo 6), materia electoral (artículo 41), fiscalización y responsabilidades (artículos 79, 108, 109 y 116) así como el sistema nacional anticorrupción (artículo 113).

Ello lleva a considerar que, para delimitar su alcance en la materia electoral, respecto de lo previsto en el artículo 134 constitucional, resulta de utilidad atender a los conceptos relacionados con la regulación de las finanzas públicas, en tanto se trata de un término que en principio corresponde a dicha materia.

---

11 Artículo 2. ... LVII. Unidad responsable: al área administrativa de los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias y, en su caso, las entidades que está obligada a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad.

12 López Ayllón, Sergio y Fierro, Ana Elena, "El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano", en La estructura de la rendición de cuentas en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010, pp. 448 y 449.

Al acudir a dicha rama del derecho, se considera que son todo ingreso consignado en la Tesorería del Estado, independientemente de su naturaleza económica o jurídica.[13] En el mismo ámbito del derecho, se ha definido el recurso como *"el conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicos con que cuenta y utiliza una dependencia, entidad u organización para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia"*[14], siendo que tendrá el carácter de público al relacionarse con los entes del Estado.

Ahora bien, respecto de la vinculación del uso de recursos públicos en relación directa con la materia electoral, en específico con la incidencia que podría tener en los procesos comiciales, en el Informe sobre el mal uso de recursos administrativos en procesos electorales, adoptado durante la 97ª Sesión Plenaria de la Comisión de Venecia, que define el uso de dichos recursos como: "***recursos humanos, financieros, materiales*** *in natura y otros inmateriales a disposición de gobernantes y servidores públicos durante las elecciones, derivados de su control sobre el personal las finanzas y las asignaciones presupuestales del sector público, acceso a instalaciones públicas, así como recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como*

---

13 Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas, Porrúa, México, pp. 64 a 65.
14 Definición correspondiente al concepto "recurso" contenida en el Glosario de términos más usuales en la administración pública federal, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consultable en la dirección electrónica www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/1998/cuenta_publica/Glosario/glosario.htm.

representantes electos o servidores públicos y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo".[15]

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2009, al analizar la posible transgresión al artículo 134 de la Constitución Federal respeto de una disposición de la legislación electoral local en Yucatán, consideró que dicha norma implica que los servidores públicos no están en posibilidad de utilizar recursos económicos **ni humanos** para la promoción de su imagen, con lo que se denota que, para el ámbito del precepto constitucional en comento el concepto de recursos públicos implica tanto los aspectos económicos como humanos.[16]

Ahora bien, en la materia electoral, conforme a la protección de los principios de imparcialidad, neutralidad y certeza, se ha dimensionado el concepto de recursos públicos incluyendo los elementos materiales, económicos y humanos, a fin de dar una amplia protección a dichos principios que deben observarse en los procesos electorales.

Esto es así, porque la obligación prevista en el párrafo 7 del artículo 134 constitucional, consistente en que los servidores públicos apliquen con imparcialidad los recursos públicos,

---

15 Consultable en la dirección electrónica www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e

[16] La interpretación en cuestión es acorde con el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 28/2010, de rubro RECURSOS PÚBLICOS Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 188 K DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, TRANSGREDE LO PREVISTO EN LOS PÁRRAFOS SÉPTIMO Y NOVENO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL QUE OBLIGAN AL LEGISLADOR A GARANTIZAR LA APLICACIÓN IMPARCIAL DE AQUÉLLOS; consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 2591.

encuentra razonabilidad en los deberes de neutralidad y del servicio público.

Al respecto, la reforma de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos cambió el concepto "funcionario público" por "servidor público" con la finalidad de evidenciar la naturaleza del servicio a la sociedad y, por tanto, las obligaciones que adquiere todo servidor público, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión ni el nivel de la función o la institución en donde laboren, pues lo medular es el carácter de servidores públicos y su naturaleza de servicio a la sociedad.[17]

Por supuesto, esto incluye a quienes ingresan por elección de la ciudadanía (servidores públicos por elección popular).

La norma bajo estudio encuentra lógica si partimos que la función pública es el ejercicio de las atribuciones esenciales que el Estado debe desempeñar para el bienestar social, funciones que distribuye entre los diversos órganos o poderes del Estado de acuerdo con sus competencias, pero que requiere de personas físicas que mediante su actividad intelectual y física las materialice.[18]

Entonces el empleado público es el brazo ejecutor del Estado; la voluntad y acción trasciende a la sociedad a través de las personas físicas que lo representan, por eso los servidores públicos deben identificarse en su quehacer con la función

---

[17] Véase capítulo *El Servidor Público*, consultable en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/5.pdf
[18] *Ídem*

encomendada; lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad.

De ahí, la necesidad de generar una visión del servicio público con principios rectores aún más contundentes, en cuanto a establecer que los servidores públicos, en los tres órdenes de gobierno, tengan una conducta imparcial, derivada de su posición con relación a la ciudadanía.

De tal forma, la norma constitucional prevé una directriz de mesura, entendida ésta como un principio rector del servicio público; es decir, se dispone un patrón de conducta o comportamiento que deben observar las y los servidores públicos, en el contexto del pleno respeto a los valores democráticos que rigen las contiendas electorales.

Lo anterior, para evitar que el servicio público, sea una vía para hacer uso de los recursos públicos (materiales o humanos), o perseguir fines políticos, e incluso, ambiciones personales, para afectar la igualdad de oportunidades de las opciones políticas que participan en los comicios.

Así es, los ciudadanos que ejercen alguna función pública, si bien no pueden ser considerados *per se*, como recurso material, financiero o económico del Estado, si constituyen un **recurso humano**, necesario para que los órganos del poder público puedan cumplir las funciones y atribuciones que constitucional y legalmente les son conferidas.

En este sentido, dado que el servidor público es un recurso humano, acorde a la prohibición prevista en el artículo 134,

párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe ser interpretado como un recurso público cuyo ejercicio de su función, para ejecutar actos inherentes a sus atribuciones, debe ajustarse a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia.

De manera que es posible concluir, que, ante el desvío o distracción de sus funciones, para participar en actividades partidistas puede llegar a configurar una vulneración a los principios apuntados.

c) Impacto de las funciones legislativas en la ciudadanía

En la sentencia aprobada por la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, se considera que las funciones del Poder Ejecutivo en una entidad federativa pueden hacer factibles medidas unilaterales en las políticas públicas que tienen impacto significativo en la vida cotidiana de sus integrantes, atendiendo a la visibilidad de su cargo y que ordinariamente cuentan con una trayectoria pública reconocida.

No compartimos dicha afirmación, pues desde nuestra perspectiva las funciones que despliegan cotidianamente los legisladores, fundamentalmente de creación de leyes y de gestión, por supuesto que tienen un impacto significativo en la vida cotidiana de la ciudadanía, puesto que es en los ordenamientos legales en donde se reconoce el ejercicio de derechos, así como el establecimiento de obligaciones que trascienden al ámbito particular de los ciudadanos en su quehacer cotidiano.

Tampoco es cierto que sólo los titulares de los ejecutivos tengan visibilidad, pues los legisladores, por sus labores de gestión, deben estar en constante acercamiento y comunicación con la ciudadanía que representan, atendiendo sus necesidades cotidianas para el efecto, por ejemplo, de promover iniciativas de ley o presentar puntos de acuerdo con el seno de los Congresos de los que son integrantes.

Los legisladores también pueden contar con una trayectoria pública reconocida, lo cual no está reservado exclusivamente para los depositarios del poder ejecutivo.

En este sentido se debe tomar en consideración que los servidores públicos de los poderes legislativos cuentan con asignaciones presupuestales y oficinas de gestión para el desarrollo de sus actividades, las cuales, si llegan a emplear de forma indebida, pueden generar una coacción o presión en el electorado.

Además, en la sentencia se deja de lado la posibilidad que tienen los legisladores de aprobar el ejercicio de partidas presupuestales dirigidas a dar apoyos a la ciudadanía, situación que los ubicaría en la misma situación de riesgo que se planea como distinción entre ambos grupos de servidores públicos.

En consecuencia, no compartimos la afirmación que se hace relativa a que sólo en el caso de los servidores públicos integrantes de los poderes ejecutivos existe una presunción de presión o influencia indebida en los electores, pues dicha presión, influencia o injerencia en el electorado, no depende de

la naturaleza y funciones del cargo, sino de las conductas que sean motivo de denuncias.

d) Vinculación de los servidores públicos y partidos políticos

Tampoco compartimos el criterio que pretende establecer una distinción entre los servidores públicos de poderes ejecutivos y los correspondientes a los legislativos, afirmando que únicamente éstos últimos guardan una situación especial en cuanto a la naturaleza de sus funciones y su vinculación con la labor política propia de los institutos políticos que los postularon en su momento.

En efecto, desde nuestra perspectiva, la situación específica relativa a que los legisladores se organicen al interior de sus Congresos en grupos parlamentarios con una ideología y filia partidista claramente definida, no implica una permisión para que dichos servidores públicos puedan realizar actos que incidan en los principios de imparcialidad y equidad, ni establece un rasgo que marque una diferencia tajante respecto de la relación que mantienen titulares de poderes ejecutivos y los partidos políticos.

Por lo contrario, todos los servidores públicos, estamos llamados a conducirnos de manera neutral en apego a los principios que tutela la norma constitucional, la cual establece un mandato de comportamiento de frente a la celebración de los procesos electorales, consistente en que el poder público no ponga en riesgo o afecte la libertad del sufragio, así como el desarrollo de elecciones auténticas.

Ello con independencia, de que el servicio público prestado sea en el poder legislativo, ejecutivo o judicial.

Efectivamente, no compartimos asegurar que en el caso de servidores públicos que conforman poderes legislativos, la doble dimensión que presentan, esto es, como miembros del órgano legislativo y, por otra parte, con su afiliación o simpatía partidista, resulta válido que interactúen con la ciudadanía sobre la viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología (partidista o política), sin descuidar las atribuciones como funcionarios emanadas del orden jurídico, lo que no acontece con cargos unipersonales, como es el Poder Ejecutivo.

Esto es así, porque la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología partidista o política puede llevarse a cabo tanto por servidores públicos adscritos al poder legislativo y al poder ejecutivo.

Pues, ambos tipos de servidores, postulados por alguna opción o corriente política específica, presentaron durante su campaña propuestas acordes a la plataforma electoral, ideología y declaración de principios del partido político que provienen, en términos de los artículos 236 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 10 de la Ley General de Partidos Políticos.

De manera que, en ambos casos, los aspirantes a cargos de elección popular se presentaron ante la ciudadanía bajo **una corriente política o ideológica específica** y, al momento en

que fueron electos para ocupar cargos de representación, por lo que no existe una disociación automática entre el servidor público y la corriente de pensamiento a la que pertenece.

Dicho en otras palabras, los servidores públicos (legislativos y ejecutivos), están en la misma dimensión en el supuesto de mantener afinidad a determinada ideología, y a pesar de ostentar un cargo de elección popular no se encuentran limitados para continuar participando, ejerciendo su militancia y participando en las decisiones del instituto político al que pertenecen.

Tan es así que diversos partidos políticos contemplan en su normativa interna disposiciones especiales para los militantes que ostentan un cargo de elección popular, tanto para cargos legislativos como de ejecutivos locales o municipales, imponiéndoles, por ejemplo, cuotas especiales para el partido, pero también incorporándolos de forma directa en la integración de sus órganos de decisión[19].

Lo anterior, no exime que todos y cada uno de los funcionarios públicos, están llamados por la Constitución y la ley, a conducirse en estricto apego a la imparcialidad,

[19] Al respecto consultar los artículos 67, 70, fracciones VIII y IX, 72, 126 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional; 30 del Reglamento del Sistema Nacional de cuotas del Partido Revolucionario Institucional; 19, 29, fracción II, y 70 de los Estatutos del Partido Nueva Alianza; 4 del Reglamento para la recaudación y administración de las cuotas de aportación ordinaria y extraordinaria de afiliados, servidores públicos y representantes de elección popular de Nueva Alianza; 97, párrafo 2 de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México; artículos 12 y 28 de los Estatutos del Partido Acción Nacional; 6, 31 y 32 del Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por dicho partido; 67 del Estatuto de Morena; 25, 34, 66 y 85 de los Estatutos del Partido del Trabajo; 18, 19, 78, 86 y 114 de los Estatutos del Partido Encuentro Social; 53, 63, 92, 199 y 324 de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática; 13, 15 y 19 de los Estatutos del Partido Movimiento Ciudadano.

neutralidad y equidad, sin distinción entre que pertenezcan a Poderes Ejecutivos o Legislativos.

Esto es, sus decisiones y actuaciones en el servicio público no deben estar encaminadas a favorecer únicamente a aquellos sectores de la ciudadanía que comulguen con su ideología o corriente de pensamiento, sino que la implementación de las políticas públicas se debe realizar con absoluta neutralidad y objetividad, con independencia de la simpatía partidista del servidor público y de los ciudadanos a quienes está dirigida la política pública.

Inclusive, si se partiera de la premisa que los legisladores son identificables con una ideología o corriente partidista específica, en nuestra opinión, resultaría mayor el grado de exigencia de cuidado respecto de su actuación como funcionarios públicos, a fin de ser neutrales e imparciales en la interacción con la ciudadanía y no, como sostiene la mayoría, un espacio para mayor permisión o tolerancia, pues desde el momento en que ocuparon el cargo para el cual fueron electos, **representan a la ciudadanía en general** y no sólo a las personas que simpatizaron y votaron por ellos.

e) Concepción de la función legislativa

Además de que no compartimos la supuesta distinción sobre el grado de exigibilidad en el cumplimiento del artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal respecto de los servidores públicos del poder ejecutivo y los del poder legislativo, tampoco estamos de acuerdo con la propuesta relacionada con que la

violación se actualiza **únicamente** cuando se acredite que la participación conllevó el incumplimiento de obligaciones públicas de los legisladores.

El criterio de la mayoría reduce al mínimo la posible injerencia de las funciones legislativas, al circunscribirse a los eventos públicos, eliminando las tareas de gestión, atención a la ciudadanía, comisiones de trabajo, entre otras.

Ello, porque en nuestra opinión, con independencia de la operatividad y funcionamiento de los congresos mediante periodos de sesiones y periodos de receso, lo cierto es que dichos servidores públicos están llamados en todo tiempo por la norma constitucional a conducirse con apego a los principios rectores de la materia electoral.

Sin que se pueda considerar que el actuar de dichos funcionarios se circunscribe sólo a los periodos en que los Congresos sesionan, sobre todo, porque una actividad y función importante de los legisladores es la relativa a la gestión, al cual se desarrolla en todo momento, para lo cual cuentan con oficinas de atención ciudadana.

A partir del análisis de los Reglamentos del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, es posible advertir que de los derechos y obligaciones que tienen los legisladores federales, se advierte que sus funciones implican también:[20]

[20] Artículos 8 y 10 del Reglamento del Senado de la República; 6 y 8 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

- Asistir puntualmente a las sesiones y reuniones del Pleno, de los órganos directivos a que se les convoca, de las comisiones o comités de los que forman parte y permanecer hasta su conclusión, así como participar en las votaciones.
- Presentar iniciativas de ley o de decreto.
- Participar en delegaciones, foros, consultas reuniones y ceremonias de carácter oficial, en el país o en el extranjero.
- En el caso de los diputados, mantener un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina física o virtual de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo.

Reconocer el amplio espectro de actividades que desarrollan los legisladores, así como la necesaria vinculación entre su desempeño y las plataformas y postulados de los partidos políticos con los que se encuentran vinculados; es nuestra convicción que fortalece la dificultad para la ciudadanía de distinguir si efectivamente su participación en eventos proselitistas en días hábiles se hace únicamente como ejercicio de sus derechos como militantes o incide en el indebido ejercicio de recursos a su cargo como servidores públicos incidiendo en el proceso electoral.

III. Caso concreto.

Ahora bien, contrario a lo sustentado por la mayoría de los Magistrados que integran esta Sala Superior, a juicio de los suscritos, es **infundado** el concepto de agravio consistente en que la sentencia controvertida viola el derecho de asociación de

los legisladores, porque se les restringe que asistan a eventos proselitistas en día hábil.

Arribamos a la anterior conclusión, porque que conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 134, de la Constitución federal y los criterios relevantes y jurisprudenciales emitidos por esta Sala Superior, antes precisados, es una obligación constitucional de los servidores públicos, incluidos los legisladores, de observar el principio de imparcialidad a fin de preservar condiciones de equidad en la contienda electiva, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procedimientos electorales a favor o en contra de un candidato o un partido político.

Por tanto, a nuestro juicio, la sola asistencia en días hábiles de los legisladores a eventos de proselitismo político para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato está incluida en la restricción constitucional citada, en tanto que tal conducta, por sí misma, implica el uso indebido de recursos del Estado, toda vez que los legisladores, al asistir actos de proselitismo político en días hábiles, supone el uso incorrecto del erario público en atención al carácter de su envestidura o la función que desempeñan, porque se afecta el principio de imparcialidad y se traduce en una influencia indebida en la contienda electoral cuando tienen la obligación constitucional de preservar las condiciones de equidad en los procedimientos electorales, al no utilizar el cargo que ostentan para influir en la contienda electoral a favor o en contra de un candidato o un partido político.

Además, **se distraen del cumplimiento de sus funciones legislativas para las cuales fueron electos**, lo cual constituye una violación al mencionado principio de imparcialidad, en consecuencia, en nuestro concepto, se deben abstenerse de acudir a esos eventos en días laborables, incluso aun después de haber cumplido con sus funciones legislativas que tienen encomendadas.

Ahora bien, desde nuestra perspectiva, **no se viola el derecho de asociación y de afiliación** de los legisladores al restringirles su asistencia a eventos proselitistas en día hábil, toda vez que el ejercicio de esos derechos no es absoluto.

En efecto, si bien es cierto que esta Sala Superior ha sostenido que los derechos fundamentales se deben interpretar de forma que se potencie su ejercicio,[21] lo cierto es que el ejercicio de esos derechos no es absoluto, toda vez que tienen límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona.

Las limitaciones a esos derechos deben estar previstas en la legislación, y ser propias de una sociedad democrática, esto es, necesarias para permitir el desarrollo social, político y económico del pueblo, así como de la propia persona.

---

[21] Criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 29/2002, cuyo rubro es al tenor siguiente: "*DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA*". Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 27 y 28.

Sin embargo, este órgano jurisdiccional especializado ha sostenido que si bien los servidores públicos cuyos cargos son de elección popular tienen derecho a participar en la vida política (interna y externa) de sus respectivos partidos políticos, su actuación se debe guiar bajo los límites permitidos en la Constitución y la legislación aplicable, a efecto de que su actuación en la vida partidista no implique un abuso respecto del desempeño de sus funciones como servidor público.[22]

Por tanto, los derechos asociación y afiliación de los servidores públicos están limitados por lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos alcances han sido definidos con anterioridad.

Aunado a lo anterior, la obligación constitucional de los legisladores consistente en observar el principio de imparcialidad al no acudir en días hábiles a actos proselitistas, no constituye una privación o supresión absoluta de los derechos fundamentales de corte político electoral, como son los de reunión, asociación, sino que se trata de limitaciones constitucionalmente válidas, que derivan de la posición que ocupan los servidores públicos como integrantes de los órganos de gobierno o como prestadores de servicios necesarios para el cumplimiento de las obligaciones que el Estado guarda para con los gobernados, los que además, son aspectos de orden público

---

[22] Criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 29/2002, cuyo rubro es al tenor siguiente: "*DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA*". Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 27 y 28.

y de interés general, porque atañen a la conformación de las condiciones necesarias para la sana convivencia social, la que además debe ser democrática y armónica.

En efecto, la restricción impuesta al servidor público de abstención tiene fines constitucionales si se analizan en el sistema, tales como la obligación de los servidores públicos de abstenerse de emitir expresiones de apoyo a favor de un candidato o partido político tiene como fin legítimo, garantizar que en las contiendas electorales rijan los principios de equidad y autenticidad, a fin de que el electorado emita su sufragio en condiciones de libertad.

En este sentido, se traduce en preservar la existencia de condiciones generales de equidad en todas las fases que integran los procesos electorales, y que los cargos públicos, así como los bienes de los que disponen, no sean utilizados para afectar, en un sentido u otro, el desarrollo del proceso.

La exigencia impuesta a los servidores públicos que se abstengan de emitir expresiones de apoyo a favor de un candidato o partido político en su propaganda electoral, permite el cumplimiento del fin para el que se instaura la medida, pues con ello, se evita que los cargos públicos y los recursos provenientes del erario público de que disponen los respectivos servidores, se utilicen para favorecer o perjudicar a algún candidato o partido político, y permite el libre y auténtico desarrollo de los procesos electorales.

Así se permite la formación de una opinión pública libre de presiones y ajena a las actividades que deben de llevarse a cabo por el Estado, para satisfacer las necesidades y cumplir con los objetivos constitucionales y legales para los que se destinan los recursos públicos.

Cabe señalar que, a pesar de que la medida de referencia impone una restricción a derechos fundamentales de naturaleza político-electoral, esta resulta indispensable para evitar que la participación de los servidores públicos en actos proselitistas, tales como la difusión de promocionales con propaganda electoral, implique una vulneración al sufragio libre, al favorecer a alguno de los contendientes del proceso electivo.

En este sentido, la restricción temporal de asistir a eventos partidistas da certeza tanto a los servidores públicos legislativos como a la ciudadanía, ya que, en el caso de los primeros, permite saber la circunstancia temporal en la que podrán asistir a eventos proselitistas a fin de ejercer sus derechos como militantes de una determinada fuerza política, en tanto que la ciudadanía está en posibilidad de distinguir que la participación del servidor público no se relaciona con su carácter de legislador.

Además, se fortalece la necesidad de mantener la restricción de asistir a eventos propagandísticos en días hábiles, al considerar el aspecto de la reelección.

Ahora bien, en la sentencia aprobada por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, se precisa que los legisladores pueden acudir a eventos proselitistas en días y

horas hábiles siempre y cuando, no se distraigan de su participación en las funciones legislativas, como son las sesiones públicas del órgano que integran y reuniones de trabajo de las comisiones de las que forman parte.

Por tanto, tomando en consideración el anterior criterio, concluyen que las diputadas denunciadas integrantes del Congreso de Chihuahua, María Isela Torres Hernández y Adriana Fuentes Téllez, no tiene responsabilidad alguna, toda vez que el ocho de febrero del año que trascurre, día en que se celebró el evento proselitista en la mencionada entidad federativa, se llevó a cabo la sesión ordinaria del citado Congreso local, en la cual, las citadas diputadas asistieron y participaron, lo cual evidencia que no se distrajeron de sus actividades inherentes al cargo de legisladoras y por lo tanto, no violaron el principio de imparcialidad.

En razón de lo anterior, determinaron modificar la sentencia controvertida para el efecto de dejar insubsistente la vista ordenada por la autoridad responsable a la Secretaria de Asuntos Interinstitucionales del Congreso de la citada entidad federativa.

En nuestro concepto, contrario a lo afirmado por la mayoría de los Magistrados integrantes de este órgano jurisdiccional especializado, **el principio de imparcialidad se viola cuando las legisladoras asisten a eventos partidistas en días hábiles, aun después de haber cumplido con sus funciones legislativas**, consistentes en asistir a las sesiones del Congreso local, toda vez que, a nuestro juicio, **no pierden ese carácter de**

legisladoras, concluyendo las sesiones del Congreso local, ni tampoco en horarios distintos a aquellos que comprenden su jornada laboral, cuando están jurídicamente obligados a llevar a cabo actividades permanentes en el desempeño del cargo público que ejercen.

En efecto, los servidores públicos, incluidos los legisladores, tienen la obligación permanente de garantizar el ejercicio de la función pública y de observar el principio de imparcialidad en el desempeño de sus funciones a fin de no trastocar el de equidad en las contiendas electivas, motivo por el cual se deben abstener de acudir en días hábiles a los eventos proselitistas, aún en horarios en los que no estén desempeñando las actividades propias de su cargo, para evitar una indebida afectación al principio de equidad en las elecciones.

Si bien es cierto que las funciones legislativas en nuestro país se llevan a cabo primordialmente a partir de la participación de los legisladores en las sesiones públicas y en las comisiones que forman parte, lo cierto es que los trabajos legislativos en ningún modo se reducen a la mera celebración de sesiones del pleno del Congreso o de sus comisiones u órganos internos; sino que la labor legislativa implica, entre otras cosas, la elaboración de dictámenes legislativos, de información y de control, informes, opiniones, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas, mediante Comisiones, subcomisiones, equipos de trabajo o Comités, que contribuyen a que las Cámaras cumplan sus atribuciones constitucionales y legales; trabajos legislativos que, si se limitaran al calendario y horario de

sesiones de deliberación imposibilitaría materialmente su ejecución.

De manera que, para acudir a una sesión, los legisladores deben preparar el material de trabajo, lo cual realizan durante el tiempo que transcurre entre las sesiones.[23]

Ahora bien, a nuestro juicio, las diputadas denunciadas integrantes del Congreso de Chihuahua, María Isela Torres Hernández y Adriana Fuentes Téllez, sí violaron el principio de imparcialidad previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución federal y el artículo 197, de la Constitución de la citada entidad federativa, por haber asistido a un evento proselitista en día hábil, aun cuando hayan acudido previamente al Congreso local, a cumplir con sus funciones legislativas, toda vez que no pierden ese carácter de legisladoras, una vez concluida su asistencia y participación en las sesiones públicas del órgano legislativo al que pertenezcan, es decir, su investidura no concluye al momento en que terminar esos actos jurídicos legislativos, puesto que el tipo de actividades que desempeñan requieren de una disponibilidad permanente, acorde con la propia normativa orgánica.

Al respecto, el artículo 41, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua[24], establece como obligación de las diputadas y los diputados, además, de asistir a las Sesiones del Congreso y a las reuniones de las Comisiones y Comités de las que sean parte, tienen la obligación de

[23] Criterio sostenido en el SUP-JDC-439/2017 y sus acumulados.
[24] Publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 6 del 20 de enero de 2016.

representar los intereses de las y los ciudadanos, así como llevar a cabo las gestiones pertinentes ante las autoridades competentes, para la atención de las necesidades colectivas de la población chihuahuense, además, resolver las iniciativas de conformidad con los procedimientos y plazos previstos en la Constitución y visitar en los recesos de la Legislatura el distrito por el que resultaron electos, o los de aquel en que residan quienes fueron electos por el principio de representación proporcional.

Por tanto, los trabajos legislativos de las mencionadas diputadas, en ningún modo se reducen a la mera celebración de sesiones del Pleno del Congreso o de sus comisiones u órganos internos, sino que las legisladoras tienen obligaciones encomendadas por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua que requieren de una disponibilidad permanente, de las cuales no deben distraerse.

Aunado a lo anterior, a nuestro juicio, está acreditado y reconocido por las diputadas María Isela Torres Hernández y Adriana Fuentes Téllez, en las diligencias que se llevaron a cabo en el procedimiento especial sancionador, que el jueves ocho de febrero del año que transcurre, (día hábil) asistieron a un acto proselitista en el Comité Directivo Estatal de Chihuahua del Partido Revolucionario Institucional, en la cual el otrora precandidato a la Presidencia de la República, José Antonio Meade Kuribreña, solicitó el voto a su favor, lo que por sí mismo actualiza la infracción al principio de imparcialidad, previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 197, de la Constitución de la citada entidad federativa, toda vez que la sola presencia de las legisladoras locales en día hábil en el citado evento proselitista, es suficiente para acreditar que se infringió el principio de imparcialidad en la contienda electoral, porque como se precisó con anterioridad deben observar una conducta neutral.

En efecto, la acreditación de la asistencia de las legisladoras es suficiente para demostrar la infracción e implica la afectación indebida a la equidad en la contienda electoral, sin que resulte indispensable demostrar que se utilizaron recursos materiales a cargo del servidor público, porque el principio de imparcialidad, encuentra su alcance en la necesidad de preservar condiciones de equidad en la contienda electiva, lo que quiere decir que se debe garantizar la prestación del servicio público y que el cargo que se ostenta no se utilice para fines político-electorales, sin que ello implique una restricción desproporcionada, injustificada o innecesaria al ejercicio de los derechos fundamentales del servidor público.

En consecuencia, en nuestro concepto, conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 197, de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Chihuahua, así como los criterios relevantes y jurisprudenciales emitidos por esta Sala Superior, **es una obligación constitucional de los servidores públicos**, incluidos los legisladores, abstenerse de asistir a eventos partidista en días hábiles, **aun después de**

haber cumplido con sus funciones legislativas que tienen encomendadas.

Lo anterior, a fin de observar el principio de imparcialidad y de **preservar condiciones de equidad** en los procedimientos electorales, máxime que sus derechos de libertad de asociación y afiliación pueden ejercerlo en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles y los que 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 federal.

Ahora bien, desde nuestra perspectiva, al permitir a los legisladores asistir a eventos proselitistas en días hábiles, después de cumplir con sus funciones legislativas, como es acudir a las sesiones del Congreso al que pertenezcan y de Comisión, **permite que los mencionados funcionarios públicos que pretendan reelegirse al mismo cargo de elección popular, lleven a cabo actos de proselitismo político en su favor**, lo cual sería en detrimento de la equidad en el procedimiento electoral y de los candidatos que se postulen para los diversos cargos de elección popular.

Al respecto, los mencionados funcionarios tienen la obligación de cumplir con el principio de neutralidad, consistente en no utilizar los recursos humanos, materiales o financieros que tienen a su alcance con motivo de su encargo, para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos.

Por tanto, con el criterio aprobado por la mayoría, se atentaría contra la equidad en la contienda electoral porque se permitiría que los legisladores pudieran llevar a cabo actos de proselitismo político en su favor, bajo el pretexto de que ya cumplieron con asistir con sus funciones legislativas, motivo por el cual deben de abstenerse de asistir a eventos proselitistas en días hábiles, a fin de conservar la equidad en la contienda electiva.

En consecuencia, en nuestro juicio, al encontrarse acreditada la asistencia de los legisladores denunciados en día hábil a un evento proselitista, lo procedente sería confirmar la sentencia controvertida emitida por la Sala Regional Especializada.

Es por estas consideraciones jurídicas que disentimos de la decisión mayoritaria de los integrantes de este órgano jurisdiccional especializado.

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ