

SÍNTESIS del SUP-REP-62/2019

Recurrente: Clemente Castañeda Hoeflich
Autoridad responsable: Sala Regional Especializada

Tema: uso indebido de recursos públicos.

Hechos

Denuncia

El 29 de marzo, se presentó queja contra Clemente Castañeda Hoeflich, senador de la Republica, por la presunta violación al principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos, derivado de su participación en el registro de la candidatura Enrique Cárdenas Sánchez, en el Consejo Local del INE en Puebla.

Resolución impugnada

El 22 de mayo, la Sala Especializada de este Tribunal, tuvo por acreditada la vulneración al principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos, en consecuencia, dio vista a la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, por la responsabilidad del senador Clemente Castañeda Hoeflich respecto de la infracción acreditada.

REP

El 25 de mayo, en desacuerdo con lo resuelto por la Sala Especializada, el recurrente presentó recurso de revisión.

Consideraciones

Agravios

Calificación

1. Argumenta que la Sala Especializada se abstuvo de analizar que en ningún momento utilizó recursos públicos para acudir al evento y acudió en carácter de Coordinador de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano.

2. Es carente de razonabilidad que se le impidan ejercer sus funciones partidistas.

3. Señala que no cometió ninguna acción de carácter proselitista en el evento de registro, omitiendo también la responsable observar precedentes que sobre el tema ha emitido la Sala Superior.

respuesta

Esta Sala Superior considera que debe **revocar** la sentencia impugnada, por las siguientes razones:

1. La Sala Especializada no consideró la calidad relevante del denunciado como dirigente nacional de un partido político.

2. En el caso se trata de la participación de un dirigente de un partido político nacional a un acto de carácter estrictamente partidista que en modo alguno constituyó un acto proselitista con la finalidad de obtener el voto de la ciudadanía, puesto que este acto tuvo la finalidad de presentar a la autoridad administrativa electoral nacional, en un acto protocolario, la solicitud de registro del candidato común de su partido.

3. Se advierte que el recurrente tiene el carácter de Senador y asistió al acto de presentación de la solicitud de registro del candidato común en un día en que se celebró una sesión ordinaria de su órgano parlamentario, también es cierto que es necesario ponderar y valorar, a partir del presente caso, la existencia de la calidad del sujeto denunciado (un dirigente nacional de partido), la protección constitucional de la autoorganización de los partidos y el papel y función de los partidos políticos en el sistema de la Constitución.

4. No se advierte una infracción al artículo 134 Constitucional, puesto que, el legislador realizó las acciones para evitar el uso de recursos materiales y humanos de su cargo público en una actividad estrictamente partidista.

Conclusión: es **fundado el agravio**, y **suficiente** para **revocar** la resolución reclamada, y consecuentemente, **revocar la vista** dada a la Mesa Directiva del Senado respecto a la responsabilidad del recurrente.

EXPEDIENTE: SUP-REP-62/2019

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, a dieciocho de junio de dos mil diecinueve.

Sentencia que revoca la resolución emitida por la **Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación** en la que declaró la existencia de la infracción consistente en vulneración al principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos atribuida a Clemente Castañeda Hoeflich, senador de la República.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| GLOSARIO | 3 |
| ANTECEDENTES | 3 |
| COMPETENCIA Y REQUISITOS PROCESALES | 5 |
| ESTUDIO DE FONDO | 7 |
| Preliminar: Materia de la controversia. | 7 |
| Apartado I: Decisión. | 8 |
| Apartado II: Justificación de la decisión..... | 9 |
| Apartado III: Conclusión y efectos de la sentencia..... | 27 |
| R E S U E L V E | 27 |

GLOSARIO

| | |
|-----------------------------|---|
| Constitución: | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| INE: | Instituto Nacional Electoral. |
| Ley de Medios: | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. |
| Ley Electoral: | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. |
| MC: | Movimiento Ciudadano, partido político nacional. |
| PAN: | Partido Acción Nacional. |
| PRD: | Partido de la Revolución Democrática. |
| Recurrente: | Clemente Castañeda Hoeflich. |
| Recurso de revisión: | Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. |
| Sala Superior: | Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. |
| Sala Especializada: | Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. |
| Unidad Técnica: | Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral. |

ANTECEDENTES

I. Procedimiento especial sancionador.

1. Conducta denunciada en el procedimiento especial sancionador.

El diecinueve de marzo², Mónica Rodríguez Della Vecchia, diputada local

¹ Secretario: José Antonio Pérez Parra. Colaboró: Heriberto Uriel Morelia Legaria.

² Todas las fechas indicadas corresponden a 2019.

del Congreso de Puebla, Verónica María Sobrado Rodríguez, diputada federal, y Clemente Castañeda Hoeflich, senador de la República, acudieron a las oficinas del Consejo Local del INE en el estado de Puebla, al evento de registro del candidato Enrique Cárdenas Sánchez, candidato común a la gubernatura de Puebla, por los partidos PAN, PRD y MC.

2. Queja. El veintinueve de marzo, Juan Pablo Cortés Córdova, en su carácter de representante propietario de MORENA ante el Consejo Local del INE en el estado de Puebla, presentó escrito de queja en contra de los legisladores antes citados, por la presunta violación al principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos, derivado de su participación en el evento antes mencionado.

Asimismo, denunció a Enrique Cárdenas Sánchez, por actos de coacción sobre el electorado, y a los partidos políticos PAN, PRD y MC, por *culpa in vigilando*, al no verificar que los servidores públicos denunciados participaran en el evento referido.

3. Resolución impugnada. El veintidós de mayo, la Sala Especializada resolvió el procedimiento especial sancionador³ en el que determinó:

a) Sobreseer en el procedimiento especial sancionador por cuanto hace a la infracción de *culpa in vigilando* atribuida a los partidos políticos PAN, PRD y MC.

b) Declarar inexistente la infracción consistente en vulneración al principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos atribuidas a Mónica Rodríguez Della Vecchia, diputada local del Estado de Puebla y Verónica María Sobrado Rodríguez, diputada federal.

c) Declarar inexistente la infracción consistente en coacción sobre el electorado atribuida a Enrique Cárdenas Sánchez.

³ SRE-PSL-13/2019.

d) Declarar existente la infracción consistente en vulneración al principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos atribuida a Clemente Castañeda Hoeflich, senador de la República; y.

e) Dar vista a la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, por la responsabilidad del senador Clemente Castañeda Hoeflich respecto de la infracción acreditada.

II. Recurso de revisión.

1. Demanda. El veinticinco de mayo, el recurrente interpuso el recurso de revisión en contra de la resolución de la Sala Especializada.

2. Trámite y remisión de la demanda a Sala Superior. El mismo veinticinco de mayo, la autoridad responsable realizó el trámite correspondiente y remitió a esta Sala Superior la demanda y las demás constancias que estimó pertinentes para su resolución.

3. Turno a ponencia. En la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior integró el expediente en que se actúa y lo turnó a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley de Medios.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió la demanda a trámite. Agotada la instrucción la declaró cerrada, por lo que el asunto quedó en estado de resolución.

COMPETENCIA Y REQUISITOS PROCESALES

I. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer el presente asunto, al tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador,

cuya resolución compete de manera exclusiva a este órgano jurisdiccional.⁴

II. Requisitos de procedencia⁵

1. Forma. El recurso se interpuso por escrito ante la autoridad responsable y en él se precisa: 1) el nombre y firma autógrafa del recurrente; 2) el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello; 3) el acto impugnado; 4) los hechos; 5) los agravios y 6) los preceptos jurídicos presuntamente violados.

2. Oportunidad. El recurso se presentó en tiempo, la resolución fue notificada al recurrente el veintitrés de mayo, y el recurso se interpuso el veinticinco siguiente, es decir, dentro del lapso de tres días posteriores a la notificación.

3. Legitimación. Se satisface el requisito en estudio respecto del recurrente, por tratarse de un ciudadano que acude por su propio derecho.⁶

4. Interés jurídico. Se surte este requisito, porque el recurrente impugna la determinación que consideró existente la infracción consistente en vulneración al principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos atribuida a él, y consecuentemente dar vista a la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, por su responsabilidad respecto de la infracción mencionada.

5. Definitividad. De la normativa aplicable no se advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia, por lo cual debe tenerse por colmado este requisito.

⁴ Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica, así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley de Medios.

⁵ Acorde con los artículos 7 párrafo 1; 8 párrafo 1; 9 párrafo 1; 13, 45; 109 y 110 párrafo 1, de la Ley de Medios.

⁶ Conforme al artículo 45, párrafo 1, fracción II, en correlación con el 110, párrafo 1 de la Ley de Medios.

ESTUDIO DE FONDO

Preliminar: Materia de la controversia.

a. En lo que es materia de impugnación, la Sala Especializada determinó la existencia de la infracción consistente en la vulneración al principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos atribuida a Clemente Castañeda Hoeflich, senador de la República, y consecuentemente dio vista a la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores por su responsabilidad.

Lo anterior, porque tuvo por acreditado que el recurrente asistió al evento de registro del candidato Enrique Cárdenas Sánchez, en día de sesión ordinaria de la Cámara de Senadores.

A pesar de que en la lista de asistencia de la sesión del Senado aparece el registro de asistencia del recurrente, éste reconoció que se ausentó la mayor parte de la sesión, para acudir al citado evento, y aunque le fuera descontada la dieta correspondiente y no utilizó recursos materiales para su traslado, esto no es suficiente para justificar que desatendió una de sus principales funciones públicas para ocuparse en atender asuntos partidarios, en su carácter de representante y Coordinador de la Comisión Operativa Nacional de MC, actividad que como senador no es parte de su encargo.

Por ende, la responsable concluyó que hubo un descuido de sus funciones al haber dejado de asistir a una sesión ordinaria celebrada en la Cámara de Senadores, que es equiparable al uso indebido de recursos públicos al constituir un recurso humano del órgano legislativo.

b. El recurrente **pretende que se revoque** la sentencia, porque en esencia argumenta que la Sala Especializada se abstuvo de analizar que en ningún momento utilizó recursos públicos para acudir al evento y acudió en carácter de Coordinador de la Comisión Operativa Nacional de MC, y que por ello es carente de razonabilidad que se le impidan ejercer sus funciones partidistas. Asimismo, señala que no cometió ninguna acción de carácter proselitista en el evento de registro, omitiendo también

la responsable observar precedentes que sobre el tema ha emitido la Sala Superior.

c. Por tanto, **la cuestión a resolver** es básicamente determinar si la resolución impugnada es apegada a Derecho y era procedente determinar la existencia de la infracción y la consecuente vista a la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores.

Apartado I: Decisión.

Esta Sala Superior considera que debe **revocarse** la sentencia impugnada.

No obstante que la responsable atendió el precedente del expediente SUP-REP-162/2018 (donde se establece en esencia que la sola asistencia de un legislador a un acto o evento de carácter partidista, político-electoral o proselitista, si bien no está prohibida, se tendrá por actualizada la infracción al artículo 134 Constitucional cuando ello implique el descuido de las funciones propias que tiene encomendadas), en el caso particular, debió tomar en cuenta que el recurrente asistió en su calidad de coordinador nacional de su partido (presidente nacional) a un evento de carácter estrictamente partidista que en modo alguno constituyó un acto proselitista con la finalidad de obtener el voto de la ciudadanía.

En el contexto del caso particular, la autoridad responsable debió considerar que la asistencia del recurrente al evento de registro del candidato a la Gobernatura de Puebla, tuvo la finalidad de presentar a la autoridad administrativa electoral nacional en un acto protocolario la solicitud de registro como candidato común por parte del partido MC, así como del PAN y el PRD, esto en ejercicio de su representación como dirigente de un partido político nacional en cumplimiento a sus fines y objetivos constitucionales.⁷

⁷ Cabe señalar que en este acto también participaron los partidos PAN y PRD, pues se trató de un acto de unidad partidista para presentar las respectivas solicitudes de candidatura común ante la Junta Local Ejecutiva del INE en el estado de Puebla.

Al respecto, es importante precisar que la Sala responsable pasó por alto ciertos y determinados elementos relevantes del caso, a partir de la doctrina judicial de esta Sala Superior, y que son: a) la calidad del sujeto denunciado, es decir, dirigente de un partido político; b) los partidos políticos tienen el estatus constitucional de entidades de interés público y tienen conferidos determinados fines constitucionales, de conformidad con el artículo 41 Constitucional; c) la autoorganización de los partidos políticos está tutelada a partir de la Constitución, y d) se trató de un órgano partidista, no proselitista.

Aunado al hecho que no hizo empleo de recursos materiales para su traslado, y solicitó el descuento de su dieta correspondiente a la sesión en la que faltó.

Por tanto, no se acredita una infracción al artículo 134 Constitucional, porque se advierte que la conducta denunciada no implicó un uso indebido de recursos materiales y humanos en afectación al principio de equidad.

En este sentido, debe considerarse que en caso de que algún legislador desempeñe algún cargo de dirigente que ostente la representación nacional del partido político, que es Coordinador de la Comisión Operativa Nacional de MC, y acuda a un evento en tal carácter, para ejercer o desempeñar sus funciones de representación, y realiza las acciones tendientes a no disponer o usar recursos materiales y humanos asignados a su función parlamentaria, no incurre en una infracción electoral.

Apartado II: Justificación de la decisión.

1. Marco normativo sobre vulneración al principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos, consagrados en el artículo 134 constitucional, párrafo séptimo.

1. 1. Marco legal.

El artículo 134, séptimo párrafo, de la Constitución establece que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, así como de la Ciudad de México y sus alcaldías, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están

bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Esto consagra los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

La Ley Electoral retoma esta disposición en su artículo 449, párrafo 1, inciso c), en donde prevé como infracciones de las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales o de la Ciudad de México; órganos autónomos y cualquier otro ente de gobierno, el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando se afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos, durante los procesos electorales.⁸

1. 2. Marco interpretativo de esta Sala Superior.

En 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, se ha establecido que la sola asistencia en días inhábiles de los servidores públicos a eventos de proselitismo político para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato, no está incluida en la restricción consistente en 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 tanto que tal conducta, por sí misma, no implica el uso indebido de recursos del Estado.

Por otra parte, en la Tesis L/2015, de rubro ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES, se establece que cuando los servidores públicos 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

⁸ En cuanto a la normatividad local, el Código Electoral de Puebla en su artículo 392 Bis, fracción III, reitera el contenido de la Ley Electoral en el artículo mencionado.

ejercer el derecho constitucional a un día de descanso por haber laborado durante seis días.

En este tenor, la Sala Superior ha tomado en cuenta el carácter *bidimensional* del legislador con el de militante o afiliado de un instituto político y su función propia en el congreso, por lo que, es válido concluir que, con la sola asistencia de un legislador a un acto o evento de carácter partidista, político-electoral o proselitista, no está prohibida.

Se tendrá por actualizada la infracción, en principio, cuando ello implique el descuido de las 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.⁹

Lo anterior, no significa que de forma automática se aplique tal criterio, sino que, en el análisis de cada caso en estudio, se deba analizar si los legisladores a los cuales se les impute esta infracción actúen en

⁹ SUP-REP-162/2018.

“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.

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 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.”

supuestos que no traigan como consecuencia el descuido de sus labores parlamentarias o el uso de recursos materiales.

2. Hechos denunciados y resolución impugnada.

2. 1. Queja.

MORENA presentó una queja en contra de Mónica Rodríguez Della Vecchia, diputada local del Congreso de Puebla, Verónica María Sobrado Rodríguez, diputada federal, y Clemente Castañeda Hoeflich, senador de la República, por la presunta violación al principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos, derivado de su participación a las 13:00 horas del día diecinueve de marzo, en el evento de registro de la candidatura común de Enrique Cárdenas Sánchez, en el Consejo Local del INE en el estado de Puebla.

Asimismo, denunció a Enrique Cárdenas Sánchez, por actos de coacción sobre el electorado, al aceptar el apoyo de los servidores públicos referidos, y a los partidos políticos PAN, PRD y MC, por *culpa in vigilando*, al no verificar que los servidores públicos denunciados participaran en el evento ya referido.

2.2. Resolución impugnada.

La Sala Especializada resolvió lo siguiente:

a) Mónica Rodríguez Della Vecchia y Verónica María Sobrado Rodríguez no cometieron una infracción consistente en uso indebido de recursos públicos.¹⁰

¹⁰ En el caso de Mónica Rodríguez Della Vecchia, se desprende que el diecinueve de marzo, el Congreso del Estado de Puebla se encontraba en receso, por lo que no se llevó a cabo sesión del Pleno, ni hubo Comisión Permanente, así también tampoco se llevó a cabo ninguna sesión de las Comisiones que integra o preside la Diputada, por tanto es posible afirmar que su asistencia al evento en cuestión no la distrajo en el desempeño de sus funciones como legisladora.

Respecto a Verónica María Sobrado Rodríguez, se desprende que la Cámara de Diputados no obstante que se encontraban en periodos activos de sesiones ordinarias, el diecinueve de marzo no celebró sesión del Pleno alguna, así también, tampoco se llevó a cabo ninguna sesión de las Comisiones que integra o preside la Diputada, por tanto, es posible afirmar que su asistencia al evento en cuestión no la distrajo en el desempeño de sus funciones como legisladora.

b) La asistencia de los servidores públicos denunciados al evento de registro de Enrique Cárdenas Sánchez no constituyó actos de presión sobre el electorado.¹¹

c) Sobreseyó la presunta falta al deber de cuidado de los partidos políticos PAN, PRD y MC, respecto de las conductas imputadas a los servidores públicos.¹²

Las anteriores determinaciones no son materia de impugnación.

En cuanto a lo que el recurrente impugna:

i. Se tuvo por acreditado que el diecinueve de marzo se celebró sesión del Pleno del Senado, de las 11:32 horas a las 17:56 horas, sin embargo, a pesar de que en la lista de asistencia aparece el registro de asistencia del senador, reconoció que se ausentó la mayor parte de la sesión ya que, en un primer momento asistió al evento de registro de Enrique Cárdenas, como representante y Coordinador de la Comisión Operativa Nacional de MC, entre la 13:00 y las 14:00 horas, donde tuvo una participación.¹³

ii. Que no obstante el senador solicitó a la Cámara de Senadores le fuera descontada la dieta correspondiente al día diecinueve de marzo, y no hubo un uso indebido de recursos materiales o financieros para trasladarse o asistir al evento en cuestión, no es suficiente para justificar que desatendió una de sus principales funciones públicas para ocuparse

¹¹ Porque el incumplimiento del legislador a sus obligaciones de imparcialidad no se refleja de forma directa o inmediata en la voluntad de los electores, factor necesario para que exista coacción. También, porque los funcionarios públicos en su actuar, están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, por lo que la tutela de la función pública no puede estar sujeta a un ente o persona ajena a este régimen de responsabilidades, razón por la cual, no es posible atribuir el deber de cuidado por las acciones de servidores públicos a Enrique Cárdenas Sánchez.

¹² Porque resulta inviable determinar la responsabilidad de los partidos políticos por conductas que se presumen ilícitas en torno a las obligaciones del servicio público, de conformidad a la jurisprudencia de la Sala Superior 19/2015, de rubro "CULPA IN VIGILANDO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON RESPONSABLES POR LAS CONDUCTAS DE SUS MILITANTES CUANDO ACTÚAN EN SU CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS".

¹³ En la sentencia impugnada, se tuvo por acreditado que realizó la siguiente participación: *"Acompañar la candidatura de Enrique Cárdenas, nos honra sobre manera, no solamente porque creemos en su lucha, no solamente porque nos parece una persona ejemplar, sino porque estamos plenamente convencidos que, a partir de las ideas, que a partir de la reconciliación, que a partir de la altura de miras se puede reconstruir mucho de lo que se ha dejado de hacer en Puebla. Por eso en Movimiento Ciudadano nos complace mucho acompañar, esto que repito, apunta para ser una fiesta cívico-política, frente a quienes quieren polarizar, frente a quienes quieren denostar, frente a quienes quieren que ningún otro proyecto político prospere, nosotros vamos a hacerle frente a esa oposición y vamos a demostrar que la política, cuando se hace desde los ciudadanos, puede convertirse en cosas muy positivas para la gente."*

en atender asuntos partidarios, actividad que como senador no es parte de su encargo;

iii. Por ende, hubo un descuido de sus funciones al haber dejado de asistir a una sesión ordinaria celebrada en la Cámara de Senadores, que es equiparable al uso indebido de recursos públicos al constituir un recurso humano del órgano legislativo.

3. Valoración de la Sala Superior.

Esta Sala Superior considera que la resolución impugnada debe **revocarse**.

Porque, si bien la Sala Especializada emitió la resolución considerando el carácter de legislador de Clemente Castañeda Hoeflich, el uso o no de recursos públicos, su inasistencia a la sesión ordinaria del senado celebrada el diecinueve de marzo y el descuento de su dieta parlamentaria por el día de su inasistencia, no consideró la calidad relevante del sujeto denunciado como dirigente nacional de un partido político, quien acudió a un acto estrictamente partidista con la finalidad de ejercer la función de representación del partido MC.

Esto es, en el caso se trata de la participación de un dirigente de un partido político nacional a un acto de carácter estrictamente partidista que en modo alguno constituyó un acto proselitista con la finalidad de obtener el voto de la ciudadanía, puesto que este acto tuvo la finalidad de presentar a la autoridad administrativa electoral nacional, en un acto protocolario, la solicitud de registro a Enrique Cárdenas.¹⁴ como candidato común por parte del partido MC -en ejercicio de su representación como dirigente de un partido político nacional-.

Asimismo, si bien se advierte que el recurrente tiene el carácter de Senador y asistió al acto de presentación de la solicitud de registro ante la Junta Local del INE al candidato común en un día en que se celebró una sesión ordinaria de su órgano parlamentario, también es cierto que

¹⁴ Conforme al marco estatutario del instituto político, el Coordinador/a de la Comisión Operativa Nacional es el dirigente que representa a MC.

es necesario ponderar y valorar, a partir del presente caso, la existencia de la calidad del sujeto denunciado (un dirigente nacional de partido), la protección constitucional de la autoorganización de los partidos y el papel y función de los partidos políticos en el sistema de la Constitución, en tanto los partidos políticos están llamados a contribuir a la representación del Estado constitucional democrático, mediante su rol en la integración de la representación ante los congresos.

Adicionalmente, el legislador realizó las acciones pertinentes para evitar el uso de recursos materiales y humanos de su cargo público en una actividad estrictamente partidista.

Por tanto, no se advierte una infracción al artículo 134 Constitucional, y debe revocarse la resolución impugnada y la consecuente vista de responsabilidad a la Mesa Directiva del Senado.

3.1. Estudio del caso.

3.1. Falta de pronunciamiento sobre la calidad de dirigente partidista y Senador de forma simultánea, y su derecho a participar en eventos relacionados con sus actividades partidistas.

En el caso, se advierte que la Sala Especializada realizó el siguiente análisis:

- Que el recurrente Clemente Castañeda Hoeflich manifestó que acudió al evento en calidad de representante político, portavoz y Coordinador de la Comisión Operativa Nacional de MC, por lo que su participación en el evento no fue en su calidad de senador, ni se utilizaron recursos públicos para solventar su traslado y estancia en el estado de Puebla, y que es válido que participe en un evento partidista sin que viole el principio de imparcialidad y neutralidad, solicitando además que le fuera descontada la dieta del día diecinueve de marzo ya que no asistió a la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores.¹⁵

¹⁵ Párrafos 38 a 40 de la resolución impugnada:

38. *Clemente Castañeda Hoeflich manifiesta que acudió al evento en calidad de representante político, portavoz y Coordinador de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano, por*

- Que Clemente Castañeda Hoeflich es senador de la República por el estado de Jalisco, integrante del grupo parlamentario de MC, y tuvo una participación activa en el evento de registro del candidato a la Gobernatura de Puebla, en su carácter de Coordinador de la Comisión Operativa Nacional de MC.¹⁶
- Que hubo sesión del Pleno del Senado el diecinueve de marzo de las 11:32 horas a las 17:56 horas,¹⁷ y el evento de registro a la candidatura común de Enrique Cárdenas Sánchez, se llevó a cabo el diecinueve de marzo, en las instalaciones del Consejo Local del INE en el Estado de Puebla, de las 13:00 horas a las 14:00 horas aproximadamente, al cual acudieron dirigentes de los partidos políticos PAN, PRD y MC.¹⁸
- Si bien de la lista de asistencia de dicha fecha aparece su registro en el Senado, el propio senador señala que ese día registró su asistencia, pero

lo que su participación en el evento no fue en su calidad de senador, ni se utilizaron recursos públicos para solventar su traslado y estancia en el estado de Puebla.

39. Agrega que de acuerdo al SUP-REP-163/2018, existe una bidimensionalidad en los legisladores que permiten que coexistan sus roles como militantes y directivos de un partido político y su labor como miembros del poder legislativo, por tanto, es válido que participe en un evento partidista sin que viole el principio de imparcialidad y neutralidad.

40. Más aun, sigue diciendo, cuando demostró que solicitó le fuera descontada la dieta del día diecinueve de marzo ya que no asistió a la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, pues tuvo que atender asuntos en su carácter de Coordinador de la Comisión Operativa Nacional del partido, como fue asistir al evento de registro de Enrique Cárdenas, así como a una audiencia de alegatos ante la Sala Superior, en el asunto de pérdida de registro del otrora partido Encuentro Social.

¹⁶ Párrafos 49, 54 y 55 de la resolución impugnada:

Es un hecho público, notorio, no controvertido y por tanto, no sujeto a prueba que, Clemente Castañeda Hoeflich es senador de la República por el estado de Jalisco, integrante del grupo parlamentario de MC. Lo anterior también se corrobora con el oficio de la Directora General de Asuntos Jurídicos del Senado de la República, en el señala que el cargo de senador de Clemente Castañeda Hoeflich comprenderá del uno de septiembre de dos mil dieciocho al treinta y uno de agosto de dos mil veinticuatro. Asimismo, preside la “Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana”, y es integrante de las Comisiones de “Estudios Legislativos”, y “Bicameral en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y de los municipios”.

...

54. También se tiene certeza que el senador Clemente Castañeda Hoeflich tuvo una participación activa en el evento en su carácter de Coordinador de la Comisión Operativa Nacional de MC. Lo anterior, derivado de la adminiculación del contenido en el acta circunstanciada ya mencionada, el escrito del representante propietario de MC ante el Consejo Local del INE en el Estado de Puebla y sus propias declaraciones anteriormente mencionadas.

55. En el acta circunstanciada mencionada se certifica un video que forma parte de la nota periodística donde se puede apreciar a Clemente Castañeda Hoeflich realizar las siguientes manifestaciones en el marco del evento en cita:

“Acompañar la candidatura de Enrique Cárdenas, nos honra sobre manera, no solamente porque creemos en su lucha, no solamente porque nos parece una persona ejemplar, sino porque estamos plenamente convencidos que, a partir de las ideas, que a partir de la reconciliación, que a partir de la altura de miras se puede reconstruir mucho de lo que se ha dejado de hacer en Puebla. Por eso en Movimiento Ciudadano nos complace mucho acompañar, esto que repito, apunta para ser una fiesta cívico-política, frente a quienes quieren polarizar, frente a quienes quieren denostar, frente a quienes quieren que ningún otro proyecto político prospere, nosotros vamos a hacerle frente a esa oposición y vamos a demostrar que la política, cuando se hace desde los ciudadanos, puede convertirse en cosas muy positivas para la gente.”

¹⁷ Párrafo 65 de la resolución impugnada.

¹⁸ Párrafo 104 de la resolución impugnada.

la mayor parte de la sesión que se celebró se ausentó para atender diversas labores, por lo que solicitó el descuento de dieta de ese día.¹⁹

- El senador Clemente Castañeda Hoeflich no empleó recursos públicos en su traslado al evento y que, si bien le fue pagada su dieta del mes de marzo, se le iba a aplicar el descuento correspondiente por no haber asistido a la sesión ordinaria ya referida.²⁰

- La Sala Especializada determinó que la Sala Superior ha considerado 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 funciones propias que tiene encomendadas como Senadores de la República o Diputados locales o federales, por resultar equiparable al indebido uso de recursos públicos, y por ello no es determinante para tener por acreditada la infracción establecer el tipo de evento de carácter político electoral al que asistieron los denunciados, ya que el elemento que acredita la infracción, en el caso de los legisladores, es que su

¹⁹ Párrafos 64 a 66 de la resolución impugnada:

64. *Del oficio de la Directora General de Asuntos Jurídicos del Senado de la República y del escrito Clemente Castañeda Hoeflich, se acredita que las Cámaras del Congreso de la Unión no establecen días ni horas hábiles para los Senadores, así como tampoco horario de labores para la realización y cumplimiento de las tareas legislativas; éstos varían en cuanto a las convocatorias y desarrollo de las Sesiones.*

65. *Asimismo, el diecinueve de marzo se celebró sesión del Pleno del Senado, de las 11:32 horas a las 17:56 horas.*

66. *Finalmente se tiene que en la lista de asistencia de la sesión del diecinueve de marzo aparece el registro del Senador Clemente Castañeda, sin embargo, como el propio senador señala en el oficio JCCH/VCGPMC/024/2019, de fecha tres de abril, ese día efectivamente registró su asistencia, pero la mayor parte de la sesión que se celebró se ausentó para atender diversas labores, por lo que solicitó el descuento de dieta de ese día.*

²⁰ Párrafos 74 a 77 de la resolución impugnada:

74. *Ahora bien, referente a Clemente Castañeda Hoeflich, del oficio de la Directora General de Asuntos Jurídicos del Senado de la República, adminiculado con el oficio del Coordinador del Grupo Parlamentario de MC de la Cámara de Senadores, el oficio de la Directora General de Asuntos Jurídicos del Senado de la República y el escrito de Clemente Castañeda Hoeflich, se acredita que:*

75. *Le fue pagada su dieta del mes de marzo, el día veinticinco del mismo mes. Sin embargo, por no haber asistido a la sesión ordinaria ya referida, se le iba a aplicar el descuento en la segunda quincena del mes de abril.*

76. *Por otro lado, que derivado de la implementación del Acuerdo por el que se establecen criterios de medidas de austeridad presupuestal, suscrito por los integrantes de la Junta de Coordinación Política del uno de septiembre de dos mil dieciocho aprobado por el Pleno de la Cámara de Senadores, se tiene que, no se cuenta con el servicio de IAVE a partir de la fecha antes mencionada, de igual forma no se cuenta con vehículos oficiales para el traslado de senadores.*

77. *Así, del dieciocho al veinte de marzo, el senador no solicitó ninguna clase de recursos para viáticos por hospedaje, alimentos o gastos de representación, ni utilizó vehículo oficial alguno.*

asistencia a eventos partidistas o proselitistas implique el descuido de sus funciones que como legisladores tienen encomendadas.²¹

- En el contexto anterior, para la Sala Especializada son existentes las infracciones denunciadas consistentes en vulneración al principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos, en contra del senador Clemente Castañeda Hoefflich, porque descuidó sus funciones al haber dejado de asistir a una sesión ordinaria celebrada en la Cámara de Senadores de la que forma parte, por atender asuntos partidistas.

- No obstante el senador solicitó a la Cámara de Senadores le fuera descontada la dieta correspondiente, esto no es suficiente para justificar que desatendió una de sus principales funciones públicas para ocuparse en atender asuntos partidarios, actividad que como senador no es parte de su encargo; más aún, cuando se demostró que el senador participó de manera activa en el evento de registro y realizó ciertas manifestaciones en nombre del partido que en ese acto representaba, en las que medularmente expuso porque acompañaban la candidatura de Enrique Cárdenas, resaltando sus cualidades y aptitudes para poder gobernar el estado de Puebla y de esta forma presentarse como un frente unido contra la oposición.²²

- Por último, la Sala Especializada destacó que el descuido de sus funciones legislativas por asistir al evento de registro de la candidatura común de Enrique Cárdenas Sánchez, aunado a su participación activa, la cual pudiera entenderse en torno a esta llamada bidimensionalidad que recae sobre los legisladores, quienes además de ejercer el cargo público se encuentran más cercanos a los institutos políticos y sus propuestas dado el vínculo que siguen manteniendo durante el periodo por el que son electos, en el caso, se considera que no alcanzan su cobertura al haberse realizado en un día hábil en el que se llevó a cabo sesión ordinaria en el cuerpo legislativo del que forma parte, razones por las que se actualiza la existencia de la violación al principio de imparcialidad imputada.²³

²¹ Párrafos 101 y 102 de la resolución impugnada.

²² Párrafos 118 y 119 de la resolución impugnada.

²³ Párrafo 120 de la resolución impugnada.

De lo que se aprecia de estas consideraciones, la Sala Especializada atendió pormenorizadamente los argumentos referidos a la calidad del recurrente, tanto de Senador como dirigente partidista, y concluyó que, si bien la llamada bidimensionalidad de funciones legislativas y cargos partidarios es permitida, lo cierto es que desatendió una de sus principales funciones públicas para ocuparse en atender asuntos partidarios, los cuales son actividades que como senador no es parte de su encargo.

Sin embargo, la Sala Especializada omitió considerar la propiedad relevante del cargo que desempeña el recurrente en su partido político, esto es, el relativo a la representación nacional de MC y por ende, el ejercicio de una función amparada en el artículo 41 de la Constitución general.

Por lo cual, si bien la Sala Especializada sí se pronunció sobre la doble calidad del recurrente, sobre los recursos empleados y sus funciones partidistas, lo cierto es que no analizó el carácter de dirigente de MC a nivel nacional, y **que el evento se trató de una actividad estrictamente partidaria.**

En este sentido, es preciso destacar que los partidos políticos son entidades de interés público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Son instituciones que contribuyen al desarrollo de la vida democrática del país, y desarrollan sus propias estrategias para cumplir con sus fines, por tanto, se vuelve relevante respetar la libertad de decisión interna, el derecho a la autoorganización, y la figura de presidente nacional del partido tiene especial relevancia normativa.

De las constancias del expediente, se advierte que la asistencia del recurrente fue para participar en el registro del candidato Enrique Cárdenas Sánchez, postulado por MC, PAN y PRD.²⁴

Así, tratándose en el caso particular del acto de presentación de la solicitud de registro de una candidatura común a la Gobernatura del estado de Puebla, organizado por el INE dentro del periodo de registro de las candidaturas a la gubernatura referida, se advierte que el acto denunciado tiene cobertura en el artículo 41 constitucional.

No obstante que pudiera considerarse que otros funcionarios o representantes partidistas pudieran haber acudido en su lugar, se advierte

²⁴ De las pruebas analizadas por la Sala Especializada, se advierte lo siguiente:

1. DOCUMENTAL PRIVADA. Consistente en el escrito RP/MC/PUE-27/2019 de cinco de abril, signado por el Representante Propietario de MC ante el Consejo Local del INE en el Estado de Puebla, en el que manifiesta, que:

- Comparecieron al registro de Enrique Cárdenas, el coordinador de la Comisión Operativa Nacional de MC, el secretario general de Acuerdos de la Coordinadora Ciudadana Nacional, Comisión Permanente y Comisión Operativa Nacional de MC, la presidenta de la Comisión Nacional de Convenciones y Procesos Internos de MC, el coordinador de la Comisión Operativa Estatal de MC en Puebla; como representantes de los diversos órganos de dirección de MC, además acudió Maribel Ramírez Topete en su carácter de integrante de la Comisión Operativa Nacional y el que suscribe.

- Quién convocó al registro fue la dirigencia nacional de MC.

- Se consideró relevante la presencia de los representantes de los diversos órganos de dirección de MC, mismos que asistieron por propia voluntad, al ser las autoridades partidistas facultadas para suscribir tal solicitud.

- El único tema abordado fue la formal solicitud de registro de la candidatura, como consecuencia de ejercer el derecho de MC, para registrar su candidato a gobernador en Puebla, bajo la figura asociativa de candidatura común.

2. DOCUMENTAL PRIVADA. Consistente en el escrito de trece de abril, signado por el representante propietario del Partido MC ante el Consejo Local del INE en el Estado de Puebla, en el que indica:

- El diecinueve de marzo el partido MC, así como el PAN y PRD, ejercieron su derecho constitucional para registrar a un candidato a gobernador del Estado de Puebla, por lo que, para tal efecto, hicieron entrega de la solicitud de registro como candidato común de Enrique Cárdenas, ante el Consejo Local del INE en el Estado de Puebla, el cual, se llevó a cabo a partir de las 13:00 horas hasta las 13:50 horas, aproximadamente del mismo día.

- El anterior fue un acto meramente administrativo, en donde, las autoridades partidistas explicaron a los presentes lo que estaba sucediendo en ese recinto.

3. DOCUMENTAL PRIVADA. Consistente en el escrito de doce de abril, signado por Clemente Castañeda Hoeflich, en el que señala:

- El diecinueve de marzo, acompañó al registro de Enrique Cárdenas como candidato a la gubernatura del Estado de Puebla, en candidatura común de los partidos PAN, PRD y MC, en su carácter de Coordinador de la Comisión Operativa Nacional de MC, en términos estatutarios, como representante político y portavoz del mismo; dicho evento se llevó a cabo ante el Consejo Local del INE, en el Estado de Puebla.

- Desconoce la persona o personas que lo organizaron.

- El registro se llevó a cabo de las 13:00 horas a las 13:40 horas aproximadamente, en las instalaciones del Consejo Local del INE, en el Estado de Puebla.

- Su horario laboral varía en cuanto a las convocatorias y desarrollo de las Sesiones del Senado.

- No se erogó un solo gasto por ese evento.

- En el registro se encontraron presentes funcionarios del Consejo Local del INE como lo son el maestro Joaquín Rubio Sánchez en su calidad de consejero presidente; Marcelo Pineda Pineda, en su calidad de secretario de dicha institución, así como los dirigentes y funcionarios de los partidos PAN, PRD y MC.

- Desconoce porque el evento se manejó de manera pública con invitación a la sociedad civil.

que, tal y como se relató anteriormente, la participación del Coordinador Operativo Nacional de MC está dentro del margen legal.

Queda acreditado que el evento no tuvo un carácter proselitista, puesto que no tuvo como finalidad la obtención del voto de la ciudadanía ni de los presentes en el evento, al versar sobre un acto eminentemente protocolario o administrativo mediante el cual asistieron las representaciones nacionales de los partidos políticos PAN, PRD y MC - previa coordinación con la Junta Local Ejecutiva del INE- a las instalaciones de la autoridad administrativa electoral nacional a presentar formalmente la documentación a valorar para registrar al candidato común.

Este evento tuvo una connotación partidista pues el hecho de que se tratará de la solicitud de registro de un candidato en un proceso electoral, en automático no significa que se trate de un acto proselitista.

De los hechos denunciados por el quejoso, así como de los elementos de prueba valorados por la autoridad responsable, no se advierte que durante la celebración del acto se haya solicitado el voto a los presentes en el evento o a la ciudadanía, en general, a favor de Enrique Cárdenas.

Como a continuación se expone:

“Acompañar la candidatura de Enrique Cárdenas, nos honra sobre manera, no solamente porque creemos en su lucha, no solamente porque nos parece una persona ejemplar, sino porque estamos plenamente convencidos que, a partir de las ideas, que a partir de la reconciliación, que a partir de la altura de miras se puede reconstruir mucho de lo que se ha dejado de hacer en Puebla. Por eso en Movimiento Ciudadano nos complace mucho acompañar, esto que repito, apunta para ser una fiesta cívico-política, frente a quienes quieren polarizar, frente a quienes quieren denostar, frente a quienes quieren que ningún otro proyecto político prospere, nosotros vamos a hacerle frente a esa oposición y vamos a demostrar que la política, cuando se hace desde los ciudadanos, puede convertirse en cosas muy positivas para la gente.”

Además, cabe señalar que el recurrente solicitó el descuento de su dieta parlamentaria y no participó con recursos materiales en el evento.

Si bien la Sala Especializada tuvo por acreditada la difusión del evento por parte de un medio periodístico donde se puede apreciar a Clemente Castañeda Hoeflich y se reseña su participación, esto debe considerarse como parte de la cobertura periodística del medio impreso sobre un tema de interés general, y no acredita por sí mismo que se trató de un evento de carácter proselitista.

En este sentido, como ya se expuso, el recurrente no asistió en simple carácter de legislador a un evento partidista, sino acudió en su carácter de representante y dirigente nacional de MC.

Así, al advertirse la clara existencia de una doble calidad en una misma persona -la de legislador y la de líder partidista- esta Sala Superior considera necesaria la coordinación entre la autoridad electoral administrativa respectiva y los partidos políticos para que los actos partidistas a los que un legislador deba acudir en su calidad de representante y dirigente de partido se lleven a cabo en días que no se celebre sesión en el Pleno, ni en las comisiones del órgano legislativo, con la finalidad de resguardar el debido cuidado en el ejercicio de la función.

Al respecto, es importante recordar la línea evolutiva interpretativa que se ha mencionado, donde se advierte que **no existe precedente en el cual se analizara el caso en que un legislador acuda a un evento también con el carácter de presidente o dirigente partidista nacional en el ejercicio de sus funciones de representación.**

Así, se observa la siguiente línea evolutiva en cuanto a la participación de legisladores como servidores públicos,²⁵ en eventos electorales y partidistas:

²⁵ En este análisis, no se incluyen los precedentes relacionados a cargos relacionados con funciones ejecutivas o administrativas, tales como 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; SUP-JRC-13/2018, y SUP-REP-163/2018, por tener una naturaleza distinta a las funciones parlamentarias.

A) En una primera etapa, se señaló que para determinar una infracción al principio de imparcialidad por el uso indebido de recursos públicos, **bastaba demostrar la asistencia de servidores públicos en día y horas hábiles a un evento de carácter proselitista, permitiendo sólo su participación en días inhábiles.**²⁶

B) Posteriormente, se adoptó un criterio más flexible, en el sentido **que no se puede pretender coartar los derechos de reunión y asociación en forma irracional o injustificada, por la asistencia de servidores públicos a un acto de carácter partidista**, 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.²⁷

²⁶ En el expediente **SUP-RAP-75/2010**, se estableció que todos los ciudadanos, incluyendo los servidores públicos, además de tener el **derecho de asistir en días inhábiles a eventos de carácter político electoral**, tienen **derecho a militar en un partido político y a realizar todos los actos inherentes a dicha afiliación en ejercicio de sus derechos fundamentales en materia política**, sin que ello se traduzca en autorización para realizar actos u omisiones que impliquen un abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión, pues en todo momento tienen un deber de autocontención al no poderse desprender de la investidura que les otorga el cargo que ostentan.

En el expediente **SUP-RAP-52/2014 y acumulados**, se determinó que el uso indebido de recursos públicos también implica que los servidores públicos pudiesen **incidir de manera indebida** en la contienda electoral o en la voluntad de la ciudadanía, a efecto de favorecer a un determinado candidato o partido político dentro del proceso electoral a partir de su **presencia en actos proselitistas en días y horas hábiles**. Así, se consideró que la asistencia a un acto proselitista en día y horas hábiles por parte del Gobernador, el Subsecretario de Finanzas y Planeación y un Diputado local actualizaba la infracción de uso indebido de recursos públicos, sin hacer diferencias entre los servidores públicos.

En el expediente **SUP-JDC-439/2017**, se declaró existente la violación al principio de imparcialidad derivado del uso indebido de recursos públicos por parte de diversos servidores públicos (Senadores, Diputados Federales y locales, así como de un Presidente Municipal), por su **asistencia en día hábil al acto de inicio de campaña** de una candidata a Gobernadora, por lo que 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 esa fecha se había solicitado licencia sin goce de sueldo.

²⁷ En el expediente **SUP-RAP-37/2018**, se determinó que el análisis de conductas que puedan suponer una vulneración del principio de imparcialidad en el servicio público, como lo es la asistencia de un servidor público a un acto partidista en día hábil, entre ellos legisladores, requiere un escrutinio estricto de las autoridades electorales a fin de evitar una vulneración al ejercicio de sus derechos de reunión y asociación, por lo que se deben analizar los actos a la luz de sus características, esto es, si se tratan de actos partidistas en sentido escrito o actos partidistas de carácter proselitista.

Este criterio dio origen a la **Tesis XIV** de rubro **ACTO PARTIDISTA. EN SENTIDO ESTRICTO Y PROSELITISTA**.

En el expediente **SUP-JE-17/2018**, se declaró inexistente la vulneración al principio de imparcialidad de los recursos, por la asistencia de un diputado federal y un senador en un día hábil (durante el periodo de sesiones de las cámaras de diputados y senadores) a una rueda de prensa en el estado de Yucatán en la que realizaron manifestaciones a favor de las candidaturas de Ricardo Anaya (entonces candidato a la presidencia de la República) y Ricardo Vila (entonces candidato a Gobernador de Yucatán). En el caso, se determinó que la sola asistencia de los legisladores a una rueda de prensa en un día hábil en modo alguno supone un uso indebido de la función pública, al tratarse de una rueda de prensa genuina y no un acto proselitista.

C) El último criterio interpretativo establece una postura más flexible, en la cual se estima que **la sola asistencia de un legislador a un acto o evento de carácter partidista, político-electoral o proselitista, no está prohibida, y pueden acudir tanto en días hábiles como inhábiles**, pero se tendrá por actualizada una infracción, en principio, cuando ello implique un descuido de las funciones propias que tiene encomendadas los legisladores, por resultar equiparable al indebido uso de recursos públicos.²⁸

Observando esta línea evolutiva, se advierte que esta Sala Superior ha seguido un criterio en clave evolutiva, donde se ha analizado la calidad parlamentaria y sus funciones, en relación con el desempeño del cargo y uso de recursos públicos, con sus derechos a de asociación partidaria, en una interpretación de los artículos 9, 35, fracciones I, II y III, 41 y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución, permitiendo su asistencia en eventos partidistas, político-electorales o proselitistas, tanto en días hábiles como inhábiles, siempre y cuando no descuiden sus funciones parlamentarias.

Ahora bien, **es necesario analizar este caso novedoso bajo la perspectiva que el legislador denunciado tiene también el carácter de dirigente nacional y representante de su partido.**

En este sentido, se debe analizar con mayor atención y exhaustividad cuando involucra también el desempeño de otras funciones, como el de dirigente nacional de un partido político, que resultan relevantes para el sistema representativo y democrático.

También cobra relevancia el hecho que los partidos políticos, como entidades de interés público y con el fin de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos

²⁸ En el expediente **SUP-REP-162/2018**, se estableció que la asistencia de legisladores 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 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.

de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacen posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, tienen el derecho de registrar candidatos a cargos de elección popular, en atención al artículo 41 Constitucional.

Asimismo, debe destacarse que el artículo 134 Constitucional, en sus párrafos séptimo y octavo, tiene entre sus finalidades evitar el uso de recursos públicos para influir en la equidad en la contienda.

Así, en el caso en estudio, se observa que no existe un conflicto entre ambas disposiciones, ya que puede darse los casos que dirigentes partidistas puedan desempeñar cargos legislativos, en ejercicio de sus derechos de asociación y afiliación política en términos del artículo 35 Constitucional.

En este tenor, debe ponderarse que no puede restringirse a los presidentes de los partidos políticos este derecho de asociación y afiliación, así como el desempeño de actividades partidistas previstos en los artículos 35 y 41 Constitucionales, con las directrices previstas en el artículo 134 Constitucional, sino que deben interpretarse de forma armónica en el sentido que por el hecho de desempeñar una función legislativa no le impide ejercer funciones de presidente de su partido, sino lo que se vela es que en el desempeño de tales actividades no se empleen recursos públicos para tales efectos o afecten la equidad en la contienda electoral.

En este sentido, razonar que un presidente de un partido político no pueda acudir a eventos inherentes a sus funciones partidistas en el caso que cuente tal carácter, se afectarían las atribuciones y actividades que tienen los partidos políticos y sus derechos de libre asociación y afiliación.

Por lo anterior, se concluye que **cuando se advierta que un diputado o senador sea involucrado en un procedimiento especial sancionador, y se alegue o advierta que desempeña como dirigente nacional de su partido, como lo es en el caso el Coordinador Operativo Nacional de MC, y este participe en actos partidistas en sentido estricto, y no**

emplee recursos públicos de su función legislativa no se incurre en una infracción al artículo 134 Constitucional.

Lo anterior, queda acotado únicamente a las funciones de dirigencia de carácter nacional y/o representación de todo el partido político, tratándose de actividades de naturaleza partidaria, en el entendido de que debe haber una necesaria coordinación entre la autoridad administrativa y los partidos políticos para que los actos partidistas se lleven a cabo en días en los que no se celebre sesión en el Pleno, ni en las comisiones del órgano legislativo, con el objeto de no afectar el debido funcionamiento del mismo.

En este tenor, como se ha expuesto, el recurrente es Coordinador de la Comisión Operativa Nacional de MC²⁹, existiendo razones que, en el caso particular, justificaron su inasistencia a las labores parlamentarias un día para participar en el acto de solicitud del mencionado registro.

Así, en el caso particular, la participación del representante nacional al evento controvertido es lícito, a la luz de los fines encomendados al partido como entidad de interés público y coadyuvar a la representación nacional.

Finalmente, es importante señalar que lo que aquí se resuelve no invalida o supera el criterio establecido en el SUP-REP-162/2019, por el contrario, resuelve el caso concreto, teniendo en cuenta ciertas propiedades relevantes en la línea argumentativa de esta Sala Superior en el desarrollo de los criterios relacionados con la imparcialidad de recursos, establecida en el artículo 134 de la Constitucional.

En consecuencia, **resulta fundado el agravio**, y suficiente para revocar la resolución reclamada, lo cual vuelve innecesario el estudio de los restantes argumentos.

²⁹ Como se advierte de la certificación expedida por la Directora del Secretariado del INE, conforme al libro de registro que lleva el mencionado instituto, mismo que obra a foja 788 del cuaderno accesorio 2 del expediente en que se actúa. Dicha constancia constituye una documental pública, por lo que hace prueba plena respecto de la veracidad de los hechos a que se refieren, de conformidad a los artículos 14, párrafo 1, inciso a), párrafo 4 inciso b), en relación con el artículo 16, párrafo 2, ambos de la Ley de Medios.

Apartado III: Conclusión y efectos de la sentencia.

Al resultar fundado el agravio principal, **lo procedente es revocar la sentencia impugnada**, en lo que fue materia de impugnación, y consecuentemente, revocar la vista dada a la Mesa Directiva del Senado respecto a la responsabilidad del recurrente.

Por lo anterior, también deberá hacerse del conocimiento de esta sentencia al Senado de la Republica, para los efectos legales conducentes.

Por lo expuesto y fundado se;

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia en lo que fue materia de impugnación.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del magistrado José Luis Vargas Valdez, y el voto concurrente del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-62/2019, 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.

Comparto la decisión adoptada en la sentencia, a través de la cual se revoca la resolución reclamada, sin embargo, considero que es necesario poner de manifiesto la existencia de elementos que permiten sostener que la conducta atribuida al recurrente no trastoca el artículo 134 constitucional.

Por lo que resulta conveniente delimitar el caso concreto y fijar algunas directrices que respaldan esta conclusión:

- El punto neural debe ser la ponderación objetiva y racional de los principios constitucionales en materia electoral que convergen en este asunto, para fijar con claridad si la actuación de un legislador que tiene a su vez la calidad de dirigente partidista nacional puede generar una modulación a las prohibiciones establecidas en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional.
- La argumentación seguida en la propuesta está encaminada a pretender establecer una causa excluyente de responsabilidad; sin embargo, desde mi perspectiva debe formularse una conciliación entre los fines que buscan cada uno de los preceptos constitucionales que entran en juego -artículos 41 y 134 constitucionales-.
- Los elementos centrales en este caso son: *i)* el acto no tuvo una finalidad proselitista, *ii)* la distracción de la labor legislativa encuentra una justificación constitucional válida y, *iii)* esa justificación resulta armónica con el artículo 134 constitucional, en la medida que los hechos no apuntan al uso indebido de recursos públicos.
- Debe tenerse en cuenta que ni la constitución ni el ordenamiento legislativo prohíben este carácter bidimensional.

- El límite se sitúa en aquellos casos en que la actividad del dirigente nacional trascienda razonablemente al descuido de las funciones públicas encomendadas, particularmente, si se tiene en cuenta que la labor legislativa va más allá que acudir a las sesiones del pleno del órgano legislativo.
- No obstante, también se debe prever un techo a fin de que los legisladores federales no incurran en un fraude a la ley, *so pretexto* de esta dualidad.

De este modo, los argumentos que sustentan el análisis son los siguientes.

El reconocimiento constitucional de los partidos políticos implica su adecuado desenvolvimiento en la actividad estatal.

En esos términos, la base I, del artículo 41, de la Constitución establece un elenco de principios y garantías de los partidos, que integran el marco de actuación en la deliberación y participación democrática:

- El reconocimiento de su naturaleza como entidades de interés público, a partir del cual se coloca en un plano intermedio entre la función estatal y su finalidad constitucional.
- Su finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
- Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos de la Constitución y la ley.
- El derecho de los partidos nacionales a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales.

Este marco de principios y garantías de los partidos son un parámetro de regularidad constitucional al momento de juzgar la afectación de principios democráticos, con una suficiente solidez y cualidad de los elementos de juicio para ponderar los hechos.

A partir de las precedentes consideraciones, resulta de interés introducir otra relevante pauta para tener en cuenta en el momento de valorar los hechos del caso, vinculada directamente con la finalidad de los partidos y su actuación en el proceso democrático para atender la dimensión instrumental de sus dirigentes en aquellas tareas que resultan de trascendencia para el partido político.

Una pauta interpretativa converge en las funciones institucionales de los partidos enfocado a la organización partidista, en los procesos electorales y en la composición de los poderes públicos, primordialmente del legislativo.

Existe pragmáticamente un nexo de partidos y órgano legislativo que permite a los primeros, a través de sus dirigencias, canalizar la ideología política en actividades comunes del Estado.

Ese liderazgo de los partidos se acentúa en la labor legislativa, pero facilita a los legisladores la intermediación con la sociedad; de ahí que, el carácter bidimensional (legislador-dirigente nacional partidista) debe operar en un escenario de modulaciones en su actuación institucional, a fin de que ambas tareas que tienen una finalidad constitucional válida no se vean mermada u obstaculizada.

Así, el caso que se analiza trasciende a un aspecto propio de la afectación del párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, dado que, no puede considerarse un hecho irregular la inscripción de una candidatura de elección popular, al que concurre un dirigente de partido a la vista del canon previsto en el citado precepto constitucional.

La actuación del sujeto denunciado encuentra una causa justificatoria de ausencia de responsabilidad, debido a que, sancionar la conducta de asistir al registro de candidatura, en su calidad de dirigente, conforme a su normativa interna, pone en riesgo los propios fines constitucionales de los partidos de hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, debido al particular significado que implica al interior de un partido y externamente, el registro de candidaturas a cargos de elección popular.

Puesto que, la valoración de la concurrencia como dirigente y representante partidista al registro de una candidatura, al margen de las

obligaciones legislativas a que está sujeto un servidor público, es necesario armonizar estos fines constitucionales que tutela cada uno de los preceptos constitucionales, dado que, han de entenderse como un sistema respecto del cual, es necesario un escrutinio funcionalista de las normas, a fin de salvaguardar el apropiado funcionamiento del modelo democrático deliberativo, de ahí que una permisión debe atender a la protección de otro bien igualmente valioso en términos de la Constitución.

En este sentido, no resulta suficiente el examen únicamente del párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, puesto que, en modo alguno es su contenido en sí mismo en donde finaliza el análisis constitucional, sino en su relación con otras normas del sistema, a fin de determinar si la norma constitucional -en un análisis sistemático y contextual- guarda compatibilidad y se inserta apropiadamente en un modelo democrático, a la luz de una perspectiva funcional; dado que, visto de manera aislada, atiende a objetivos e intenciones diferentes, por lo que cabe verificar, previamente, el alcance de eventuales objetivos a la luz de la base I, del artículo 41 de la Norma Suprema, en conjunto con la normativa partidista, respecto de los actos relevantes para la democracia que ejecutan las dirigencias nacionales partidistas, como acontece en el registro formal de candidaturas a cargos de elección popular, con la clara intención de externar esa voluntad del partido a una autoridad administrativa electoral, que se sustrae por sí solo de un evento proselitista.

Así, la sola asistencia de un legislador a un registro de candidatura, el cual derivado de la obligación que le impone su normativa partidista como dirigente de la misma, está justificada en la relevancia de las funciones atribuidas a los partidos políticos, pero esta relevancia constitucional es armónica con las prohibiciones que establece el párrafo séptimo del artículo 134 de la Norma Fundamental, en cuanto a que esa asistencia a un acto de partido de ninguna forma implique el uso indebido de recursos públicos o se afecten otros valores del principio democrático.

Los hechos de caso y el estándar de prueba solo acreditan que el recurrente asistió al registro formal de la candidatura común a la gubernatura en el estado de Puebla; sin que exista medio de convicción que permita advertir que se hubieran realizado otros actos que tuvieran

una finalidad distinta; sumado a que la cobertura en medios del acto del registro tiene cabida en el ejercicio periodístico.

Esto, atendiendo a que un partido tiene ese derecho constitucional de disponer de una estructura interna y funcionamiento democrático, que se exterioriza a través de su dirigencia, en quien recaen obligaciones inherentes que ejerce en nombre de sus militantes; por tanto, no se advierte en el caso elementos de juicio que pueda considerar un quebrantamiento de los fines del párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, porque no afecta el núcleo, esto es, la disposición de recursos públicos.

Esta forma de solución no altera la correlación entre servidor público y dirigente nacional partidista; dado que, no existe una incompatibilidad (por el contrario, armoniza el principio de auto organización y auto determinación) como tampoco la norma constitucional puede llegar al extremo de obstaculizar el funcionamiento de los partidos a través de sus dirigencias y el hecho de la existencia de una doble calidad de una persona, esto es, como dirigente y legislador, de ninguna manera se opone a las tareas que atañen a cada área, siempre y cuando, se cumplan los deberes que impone la función pública.

Por lo expuesto, es que presento voto concurrente, en virtud de que estos razonamientos debieron ser incluidos en el fallo.

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA