

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: SUP-RAP-147/2011.

ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE:
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA.

SECRETARIOS: ESTEBAN
MANUEL CHAPITAL ROMO Y
MARTÍN JUÁREZ MORA.

México, Distrito Federal, a tres de agosto de dos mil once.

V I S T O S, para resolver los autos del recurso de apelación número **SUP-RAP-147/2011**, promovido por el Partido de la Revolución Democrática por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en contra del acuerdo CG193/2011, aprobado por dicho Consejo General en sesión extraordinaria de veintisiete de junio de dos mil once; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Antecedentes. De lo narrado en la demanda y de las constancias que integran el expediente en que se actúa, se desprende lo siguiente:

a) **Acuerdo Impugnado.** En sesión extraordinaria celebrada el veintisiete de junio de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, aprobó el: “**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE IMPARCIALIDAD EN LA APLICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 347, PÁRRAFO 1, INCISO C) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**”, que en la parte que interesa, es del tenor literal siguiente:

[...]

SEGUNDA.- Además de los supuestos señalados en la norma reglamentaria primera, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal y los servidores públicos en general, incurrirán en una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, si realizan cualquiera de las siguientes conductas:

I. Asisten en días hábiles a mítines, marchas, asambleas, reuniones o 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 la abstención.

[...]

SEGUNDO. *Recurso de apelación.* El primero de julio del presente año, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de Camerino Eleazar Márquez Madrid, en su carácter de representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, interpuso recurso de apelación en contra del acuerdo referido en el resultando que antecede, en el cual hizo valer como agravios, los siguientes:

[...]

AGRAVIO

AGRAVIO UNICO.

ORIGEN DEL AGRAVIO.- Es fuente de agravio el párrafo primero, de la segunda norma reglamentaria, derivada del punto de acuerdo primero, del *"Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten normas reglamentarias sobre imparcialidad en la aplicación de recursos públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."*, en virtud de que el mismo es violatorio del artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- En el acuerdo que por esta vía se impugna, la autoridad responsable en el párrafo primero, de la segunda norma reglamentaria, derivada del punto de acuerdo primero, señala lo siguiente:

PRIMERO. Se emiten las normas reglamentarias sobre imparcialidad en la aplicación de recursos públicos a que se refieren el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto es el siguiente:

(...)

SEGUNDA. Además de los supuestos señalados en la norma reglamentaria primera, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal y **los servidores públicos en general**, incurrirán en una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, si realizan cualquiera de las siguientes conductas:

(...)

I. Asisten **en días hábiles** a mítines, marchas, asambleas, reuniones o 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 la abstención.

(...)

(Subrayados añadidos)

Los artículos que la autoridad (IFE) pretende regular, mediante la emisión de las normas reglamentarias sobre imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, son el 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen lo siguiente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo 134. *(Se transcribe)*

**CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y
PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

Artículo 347. *(Se transcribe)*

Es evidente que la norma protege la equidad en la contienda electoral al prohibir el uso de recursos públicos en la misma y, al mismo tiempo, protege el buen uso de tales recursos públicos, lo cual se encuentra también establecido en otras disposiciones legales y reglamentarias. Así, el uso de un recurso público que podría denominarse "tiempo de trabajo pagado" o jornada laboral no debe ser usado en los actos político-electorales. Pero tal prohibición se refiere solamente al tiempo de trabajo y no a todo tiempo durante los días hábiles, cuya extensión es, como todos los días, de 24 horas. Los servidores públicos gozan también, como todo trabajador, de tiempo libre después de cumplir con su jornada, por lo que no debieran aquéllos ser tratados en una forma diferente a cualquier otro trabajador. El tiempo libre no es pagado con recursos públicos ni con ningunos otros, sino que puede ser usado sin la menor restricción de parte del Estado. Tal uso del tiempo libre no sólo forma parte del derecho laboral sino de la libertad de todo individuo.

La autoridad responsable, al proscribir la participación de todo servidor público en actos político-electorales durante cualquier hora de los "días hábiles" está suponiendo que la jornada de trabajo abarca las 24 horas de cada día de todos los "días hábiles" y está invadiendo con ello la esfera de la vida privada de tales servidores y, al mismo tiempo, está imponiendo una limitación al ejercicio de los derechos ciudadanos.

Se trata, en efecto, de una limitación a la libertad política de los ciudadanos, establecida en el artículo 35 de la Constitución bajo el término "prerrogativas del ciudadano", en especial su fracción III, la cual señala justamente como prerrogativa: "Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país". Así, la concurrencia a actividades de carácter político-electoral es una parte de ese derecho de asociación política para tomar parte de los asuntos políticos del país, como lo son los procesos electorales. Este precepto está en relación con el artículo 9º de la misma Carta Magna que confiere el derecho de asociarse y también el de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, restringiendo el ejercicio de tal derecho sólo a los ciudadanos de la república.

Artículo 9º. (*Se transcribe*)

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece, entre otras cosas, cuál será la jornada diaria máxima de trabajo, tanto diurna, como nocturna, en relación a los trabajadores que se rigen por el apartado B de dicho artículo, a saber:

Artículo 123. (*Se transcribe*)

El Apartado B, del artículo 123, de la Constitución (fracción I) señala la existencia de una jornada máxima de trabajo, la cual abarca a todos los servidores públicos. De esto se deriva que más allá del tiempo de trabajo, establecido con límites dentro de cada día, incluido el tiempo extraordinario, no se deben prestar servicios, es decir, fuera de la jornada de trabajo el tiempo no es pagado y, por tanto, el trabajador se encuentra fuera de ámbito de decisión del empleador, en este caso el Estado. El Diccionario de la Academia de la Lengua define la jornada como "el tiempo de duración del trabajo diario", de tal manera que más allá de la jornada no existe ningún compromiso contractual y, por tanto, el trabajador es libre de usar su tiempo libre de la manera que él mismo lo determine sin que la autoridad pueda imponer limitaciones.

Si la jornada existe legalmente y si ésta se determina por día de trabajo, ninguna autoridad puede imponer limitaciones al tiempo excedente de la misma jornada, como lo pretende la autoridad responsable (IFE), al extender la jornada de trabajo -necesariamente diaria—a todo el "día hábil", es decir, de lunes a sábado, según la Constitución, o de lunes a viernes según los convenios de trabajo de los servidores públicos.

Ahora bien, si lo que la autoridad responsable persigue es que los altos servidores públicos de la Federación, a los que menciona expresamente en la regla emitida, se limiten a intervenir en política electoral, públicamente, a los sábados y

domingos, tomando en cuenta que éstos se encuentran en funciones de gobierno durante todo el tiempo de vigilia, el cual teóricamente puede abarcar las 24 horas, entonces se trata de una limitación sólo para los jefes de la administración pública, a saber: Presidente de la República, Gobernadores y Presidentes Municipales, así como sus equivalentes en el Distrito Federal; y si acaso los secretarios de despacho del Ejecutivo federal, pero nunca a la generalidad de los servidores públicos como pretende la autoridad responsable. Si de lo que se trata es de proclamar que los servidores públicos señalados pueden y deben fungir a cualquier hora del día y, por tanto, carecen de jornada de trabajo propiamente dicha y en tal virtud sus actividades públicas deben restringirse al desempeño de sus funciones legales, entonces la autoridad emisora del reglamento debió haber hecho una diferencia entre esos servidores públicos (jefes de gobierno y colaboradores de primer nivel de los mismos) y el resto de los mismos, aunque los días "inhábiles" también son "hábiles" para los gobernantes en la medida en que durante esos días toman resoluciones, dan órdenes y ejercen sus funciones plenamente por necesidad y por disposición legal. El gobierno no descansa ni sábados ni domingos, para decirlo con otras palabras.

Mas es injusto que la condición de gobernantes de primer nivel se reparta entre los millones de servidores públicos que se ajustan a su jornada de trabajo, fuera de la cual no tienen capacidad para ejercer funciones públicas y adquieren, por tanto, la condición de sujetos libres de usar su tiempo igualmente libre.

No obstante la norma reglamentaria señala que, además del Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal; **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 mítines, marchas, asambleas, reuniones o 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 la abstención"*.

Las disposiciones constitucional y legal no tienen como objetivo prohibir que los funcionarios públicos asistan en días hábiles a *mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos* para apoyar a un partido político, precandidato o candidato, pues lo anterior se haría en ejercicio de su derecho de afiliación partidista, y de su derecho a tomar parte en los asuntos políticos del país; sino que dichos preceptos transcritos están orientados a evitar que tales servidores públicos utilicen en

forma incorrecta los recursos públicos que están bajo su responsabilidad para alterar la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los cuales (recursos públicos) podría considerarse el sueldo de cada uno, pero sólo dentro de la jornada de trabajo.

En este sentido la asistencia de los funcionarios públicos en "días hábiles" a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos políticos, 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, están fuera del marco normativo de restricción contemplado en los artículos 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad electoral (sic) y 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues ninguno de los dos preceptos sirven de base jurídica para limitar tal asistencia a actos políticos de la naturaleza que se pretende regular, siempre que tal asistencia se realice fuera de la jornada de trabajo.

No debe pasar desapercibido que conforme lo señala el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son servidores públicos, los siguientes:

Artículo 108. (*Se transcribe*)

En este sentido es basto el universo de ciudadanos que no podrían, en días hábiles, aún fuera de su jornada laboral, en su tiempo libre, participar en mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos, con el objeto de ejercer su derecho a la participación en asuntos políticos del país.

Tampoco debe soslayarse que lo que se pretende normar es el uso o aplicación de recursos públicos que están bajo la responsabilidad de los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, con imparcialidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, y no lo que realicen en su tiempo libre.

Dicho lo anterior es claro que el hecho de que un servidor público, en ejercicio de su derecho a la participación en asuntos políticos del país, acuda en "*días hábiles*" a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos, de la naturaleza que se pretenden regular mediante la emisión de dicha norma reglamentaria, no es violatorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, siempre y cuando lo haga en su tiempo libre, fuera de su jornada laboral.

SUP-RAP-147/2011.

Dicho lo anterior, es claro que fuera del tiempo pagado, del tiempo de la jornada de trabajo, el servidor público puede destinar su tiempo libre a las actividades que él determine sin injerencia del empleador, quien no puede limitar la acción del empleado después de la jornada de trabajo.

En este sentido causa agravio al partido político que represento y a la sociedad en su conjunto el que se pretenda limitar la participación política de los ciudadanos mexicanos, que fungen como servidores públicos en general, a los días inhábiles, bajo la premisa de que la participación en días hábiles vulnera, en todo tiempo, la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

Pues a efecto de regular mediante normas reglamentarias la imparcialidad en la aplicación de recursos públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad electoral no puede dejar de observar el derecho que tiene todo ciudadano mexicano de asociarse y reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país, tal y como lo establece el artículo 9º de la Carta Magna.

En este sentido, el estipular que además del Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal, **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 mítines, marchas, asambleas, reuniones o 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 la abstención*", constituye una indebida limitación de las libertades de expresión y asociación en materia política, de los funcionarios públicos, toda vez que no se encuentra justificación constitucional ni legal para prohibir la presencia de los mismos en su tiempo libre, en días hábiles, a actos de esta naturaleza.

Por lo que el hecho de que la autoridad responsable considere que la simple asistencia de los servidores públicos, en días hábiles, a mítines, marchas, asambleas, reuniones o 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 la abstención, puede constituir, una violación al principio de

imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, resulta violatorio del derecho de tomar parte en los asuntos políticos del país.

En este sentido, la autoridad responsable, al aprobar la norma reglamentaria contenida en el acuerdo que por esta vía se impugna, no sólo vulnera el principio de legalidad, sino el de imparcialidad y objetividad, mismos que está obligada a salvaguardar en términos del artículo 41 de la Constitución General de la República, los cuales como autoridad y de conformidad con el artículo 16 del máximo ordenamiento legal; estaba obligada a cumplir y tutelar.

Además, al aprobar el Consejo General el párrafo primero de la segunda norma reglamentaria, derivada del punto de acuerdo primero del *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten normas reglamentarias sobre imparcialidad en la aplicación de recursos públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*” está faltando a lo previsto en el artículo 109 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dicho precepto del Código Comicial señala lo siguiente:

Artículo 109. *(Se transcribe)*

En este sentido, el acuerdo respecto del apartado que por esta vía se impugna, emitido por la autoridad responsable, resulta contrario a la Constitución y a la Ley, como se ha expuesto en el cuerpo del presente escrito por lo que a efecto de salvaguardar los bienes jurídicos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tutela, se solicita a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, revocar o modificar el acuerdo, en la parte que se impugna, por así ser procedente en derecho.

[...]

TERCERO. Trámite y sustanciación.

a) **Recepción.** Mediante oficio número SCG/1884/2011 de fecha ocho de julio de dos mil once, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior en la misma fecha, el Secretario

SUP-RAP-147/2011.

del Consejo General del Instituto Federal Electoral remitió el respectivo escrito de demanda, el informe circunstanciado, así como la demás documentación anexa que estimó atinente.

b) Turno a la ponencia. Por acuerdo de ocho de julio del año en curso, dictado por la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-147/2011** y turnarlo al Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos establecidos en el artículo 19, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo de referencia se cumplimentó mediante oficio número TEPJF-SGA-6490/11, de ocho del mes y año en curso, signado por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

CUARTO. *Admisión y cierre de instrucción.* El dieciocho de julio de dos mil once, el Magistrado instructor, emitió el acuerdo por virtud del cual radicó y admitió a trámite el expediente de mérito; y concluida la sustanciación respectiva, al no existir prueba alguna por desahogar ni diligencia pendiente de practicar, el dos de agosto del propio año, declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO. *Jurisdicción y Competencia.*

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los numerales 4; 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación promovido en contra de un acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se emiten normas complementarias sobre la aplicación de recursos públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. *Procedencia.*

El presente medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

a) Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en él se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; también se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas, y se hace constar la firma autógrafa de su representante legal.

b) Oportunidad. El recurso fue promovido oportunamente, toda vez que el acuerdo impugnado, se emitió el veintisiete de junio del presente año y notificado al actor ese mismo día, y el escrito de demanda se presentó el uno de julio siguiente, por lo que resulta inconcuso que el término de cuatro días previsto para la interposición del recurso de apelación que se analiza, previsto en el artículo 8 de la ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se encuentra colmado.

c) Legitimación y personería. Dichos requisitos se encuentran satisfechos plenamente, en primer término, porque el presente recurso es interpuesto por parte legítima, pues quien actúa es un partido político a través de su representante legítimo, por lo tanto, con fundamento en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se encuentra facultado para promover el medio impugnativo que nos ocupa.

Por lo que hace a la personería, también se encuentra satisfecha, pues la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, le reconoce a Camerino Eleazar Márquez Madrid el carácter de representante propietario del Partido de la Revolución Democrática, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

d) **Interés jurídico.** Dicho requisito se encuentra satisfecho, toda vez que el acto impugnado lo constituye el “**ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE IMPARCIALIDAD EN LA APLICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 347, PÁRRAFO 1, INCISO C) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**”, el cual, si bien no repercute de manera exclusiva en la esfera jurídica del partido impugnante, también lo es que, en dicha normatividad subyace un derecho colectivo que genera intereses difusos supra-individuales que pueden afectar a una colectividad, respecto de los cuales se legitima a los partidos políticos para promover las acciones procedentes para su defensa.

Esto es, los derechos colectivos se hacen valer a través de acciones tuitivas de intereses difusos y, por ello, la prosecución del juicio o recurso de que se trata se rige,

preponderantemente, por el principio oficioso de la acción, lo que significa que, el promovente de una acción tuitiva, no dispone por sí mismo del bien jurídico en controversia, pues éste pertenece a la colectividad, ya que el acto puede causar una lesión en perjuicio de una generalidad abstracta de interesados que, por no tener una vía de defensa legalmente instituida, es representada por los partidos políticos en virtud de que en ellos se depositó la legitimación general.

Este ha sido el criterio sostenido por esta Sala Superior, en las jurisprudencias identificadas con los rubros: **“ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.”** y **“PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.”**, con las claves de números 10/2005 y 15/2000, respectivamente.

Lo anterior, resulta aplicable en el presente recurso, puesto que el partido político recurrente no controvierte un interés particular, sino el interés público, sobre la vigencia de los principios de constitucionalidad, imparcialidad y legalidad, característico de la función estatal electoral, que se debe cumplir, invariablemente, en toda la actuación de las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales, entre otros sujetos de derecho electoral, la cual incluye las cuestiones relativas a la aprobación de normas reglamentarias sobre la aplicación de recursos públicos a que se refiere el artículo 347,

párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que serán aplicables para los procesos electorales locales ordinarios o extraordinarios que inicien durante el año dos mil once, incluido el proceso electoral federal 2011-2012.

Para tal efecto, el análisis que desarrollará esta Sala Superior estará encaminado a determinar, en su caso, la constitucionalidad y legalidad del acuerdo impugnado, teniendo en cuenta que las normas reglamentarias son de naturaleza autoaplicativa o de individualización incondicionada, habida cuenta que con su sola entrada en vigor pueden causar perjuicio a los destinatarios, dado que los coloca en los supuestos legales de la norma combatida.

Por lo anterior, la situación a dilucidar corresponde a una acción tuitiva de intereses difusos, colectivos o de grupo, por lo que el requisito de interés jurídico se cumple en favor del partido político actor.

e) Definitividad. También se satisface este requisito, ya que conforme a la legislación aplicable, en contra del acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, no procede otro medio de defensa por el que pudiera ser confirmado, modificado o revocado.

En consecuencia, y toda vez que la responsable no hace valer la actualización de causa de improcedencia alguna en el presente recurso de apelación, ni esta Sala Superior advierte oficiosamente la presencia de una de ellas, procede realizar el estudio de fondo del asunto planteado.

TERCERO. *Resumen de agravios.*

Previo al análisis de los conceptos de agravio aducidos por el partido político recurrente, cabe precisar que en tratándose de recursos de apelación, como en la especie, conforme con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se debe suplir en favor de los promoventes, la deficiencia en la exposición de sus conceptos de agravio, siempre que, los mismos puedan deducirse de los hechos expuestos.

Consecuentemente, dicha figura jurídica se aplicará en el presente fallo, siempre y cuando se advierta la expresión de conceptos de agravio, aunque ésta sea deficiente o bien, la parte apelante exponga en su demanda hechos de los cuales se puedan deducir.

Precisado lo anterior, del escrito del recurso de apelación que se analiza se advierte que el Partido de la Revolución Democrática expresó en un “ÚNICO” agravio, diversos motivos de disenso, en los que, en esencia, se señala lo siguiente:

A. Que el párrafo primero, de la segunda norma reglamentaria, derivada del punto de acuerdo primero, contraviene los artículos 9º, 16 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los numerales 109 y 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al señalar que el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal, y 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 mítines, marchas, asambleas, reuniones o 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 la abstención.

Por lo que si la pretensión de la responsable es que los altos servidores públicos de la Federación, se limiten a intervenir en política electoral públicamente los sábados y domingos, ésta nunca debe dirigirse a la generalidad de los servidores públicos.

B. Que la autoridad supone que la jornada de trabajo es de 24 horas los días hábiles, invadiendo la vida privada de los servidores públicos; imponiendo, además, una limitación al ejercicio de los derechos ciudadanos, concretamente a la libertad establecida en el artículo 35, fracción III, de la Constitución federal, en relación con el artículo 9º de la propia Carta Magna, que confiere el derecho a toda persona de

asociarse o reunirse pacíficamente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Al respecto, aduce el partido apelante, que si bien el uso del tiempo de trabajo pagado o jornada laboral no debe ser usado en actos político-electorales, tal prohibición se refiere sólo al tiempo de trabajo y no a las 24 horas que abarcan los días hábiles, pues los servidores públicos gozan de tiempo libre después de cumplir con su jornada, por lo que al proscribirse su participación en actos político-electorales, durante todo el día hábil, se invade su vida privada, además de que se les impone una limitación al ejercicio de sus derechos ciudadanos, concretamente a la libertad establecida en el artículo 35 de la Constitución federal, en especial la fracción III, en relación con el artículo 9º de la propia Carta Magna, que señala como prerrogativa *“Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”*; ello, tomando en consideración que la concurrencia a actividades de carácter político-electoral es una parte del derecho de asociación política para tomar parte de los asuntos políticos del país, como son los procesos electorales.

Aunado a lo anterior, el recurrente señala que el artículo 123, de la Constitución federal establece cuál será la jornada diaria máxima de trabajo en relación a los trabajadores que se rigen por el apartado B, la cual abarca a todos los servidores públicos, por lo que más allá del tiempo de trabajo establecido dentro de cada día, incluido el tiempo extraordinario, no se deben prestar servicios, pues no existe algún compromiso

contractual (sic) y, por tanto, el trabajador es libre de usar su tiempo libre de la manera que él mismo determine, sin que la autoridad pueda imponer limitaciones.

Finalmente, el apelante indica que las disposiciones constitucional y legal que pretende reglamentar el acuerdo combatido, no tienen como objetivo prohibir que los funcionarios públicos asistan en días hábiles a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos para apoyar a un partido político, precandidato o candidato, pues se haría en ejercicio de su derecho de afiliación partidista, y de su derecho a tomar parte en los asuntos políticos del país; sino que están orientados a evitar que los servidores públicos utilicen en forma incorrecta los recursos públicos que están bajo su responsabilidad para alterar la equidad de la competencia entre los partidos políticos, pero sólo dentro de la jornada de trabajo.

CUARTO. *Estudio de fondo.*

El partido político actor se duele, en esencia, de que la autoridad responsable al emitir el *“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE IMPARCIALIDAD EN LA APLICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 347, PÁRRAFO 1, INCISO C) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”*, que tiene como finalidad, según su considerando décimo séptimo, generar

certeza en los procesos electorales federales, contraviene los artículos 9, 16 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los numerales 109 y 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al señalar, en la segunda norma, párrafo primero, que el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales y los Jefes Delegacionales del Distrito Federal, **y 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 mítines, marchas, asambleas, reuniones o 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 la abstención.

Las disposiciones que reglamenta el acuerdo reclamado, en el orden que ahí se señalan, son del tenor siguiente:

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 347.

1. Constituyen infracciones al presente Código 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; [...]

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 134

[...]

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.

[...]

De lo anterior, se colige, que el acto reclamado tiene por objeto la regulación de normas o disposiciones encaminadas a que los servidores públicos observen el principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos asignados, a efecto de garantizar la equidad entre los contendientes durante el desarrollo de los procesos electorales federales.

Esto es, la intención del acuerdo de mérito, es que los procesos comiciales federales se desarrollen en un plano de igualdad de condiciones entre los participantes, de tal suerte, que ninguno de ellos pueda obtener ventaja mediante el uso indebido de recursos públicos provenientes de cualquier funcionario público de los distintos niveles, a fin de inducir el voto del electorado.

Dentro de las medidas adoptadas en el mencionado acuerdo para alcanzar el fin perseguido, se encuentra la porción impugnada, cuyo contenido es el tenor literal siguiente:

[...]

SEGUNDA. Además de los supuestos señalados en la norma reglamentaria primera, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal **y los servidores públicos** en general, incurrirán en una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, si realizan cualquiera de las siguientes conductas:

I. Asisten en días hábiles a mítines, marchas, asambleas, reuniones o 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 la abstención.

[...]

Del análisis integral de la disposición cuestionada, se advierte que la autoridad responsable pretende regular la prohibición dirigida a los titulares del Poder Ejecutivo en los distintos ámbitos: federal y estatal, así como municipal, incluyendo los Jefes de Gobierno y delegacionales del Distrito Federal, y *“servidores públicos en general”*, consistente en que deben abstenerse, a partir del inicio de los procesos electorales federales y hasta la conclusión de la jornada electoral (conforme a su norma primera), de asistir, en días hábiles, a mítines, marchas, asambleas, reuniones o 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 la abstención.

Ahora bien, esta Sala Superior considera que el agravio identificado con el inciso “A”, del resumen respectivo, es **infundado**, toda vez que la prohibición señalada en la norma impugnada, respecto los servidores públicos “en general” debe estimarse legal, y por ende, debe subsistir.

Si en la especie, como ya se señaló, el acuerdo origen de la norma impugnada, tiene como finalidad reglamentar sobre imparcialidad en la aplicación de recursos públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el diverso numeral 134, párrafo séptimo de la Constitución federal, a fin de generar certeza **durante los procesos electorales federales**, es claro, que los servidores públicos deben abstenerse de asistir a ese tipo de actos, coadyuvando con su neutralidad a preservar el ejercicio auténtico y efectivo del sufragio.

Lo anterior, sin soslayar además, que en la especie no deviene ilegal que la responsable hubiere señalado en la prohibición impugnada los vocablos *“los servidores públicos en general”*, ya que el principio de subordinación jerárquica de las disposiciones reglamentarias, como la ahora impugnada, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida, es decir, las facultades reglamentarias consisten en la expedición de disposiciones generales abstractas e impersonales que tienen como objeto la ejecución

de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que pueda excederse al alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.

Por tanto, es claro que la facultad reglamentaria que posee el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en atención al principio de subordinación jerárquica, le permite emitir disposiciones generales abstractas e impersonales, que desarrollan o completan la ejecución de las leyes reglamentadas.

En el caso, si bien de la simple lectura de la norma segunda, se advierte que el Consejo responsable, dentro de su redacción insertó los vocablos “...y *los servidores públicos en general...*”; sin indicar a qué servidores públicos se refiere, o por qué estima que éstos con su sola asistencia en días hábiles a mítines, marchas, asambleas, reuniones o 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 la abstención, violarían lo dispuesto en el artículo 347, párrafo 1, Inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; no menos verdad es, que tal inserción no se traduce en una transgresión al principio de subordinación jerárquica que debe salvaguardar un acuerdo de esa naturaleza.

En efecto, el propio artículo 347, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mencionado en el párrafo precedente, señala:

Artículo 347

1. Constituyen infracciones al presente Código 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 la transcripción anterior, se advierte con meridiana claridad que dicho numeral establece de manera textual y genérica, que constituyen infracciones a dicha normativa por parte de las autoridades o **los servidores públicos** 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, el uso de recursos públicos que afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales federales.

De tal suerte que si en el caso, la porción reglamentaria impugnada, señala, como ya se indicó, que los *servidores públicos en general*, deben abstenerse de asistir en días hábiles a mítines, marchas, asambleas, reuniones o 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 la abstención, es claro, que no excede el alcance del mandato de la ley que ejecuta, ni contraria o altera su contenido, concretamente el artículo 347 supracitado, pues es precisamente dicho numeral su medida y justificación. De ahí que deviene **infundado** el agravio en estudio.

En otro orden de ideas, este órgano jurisdiccional federal considera que resulta **esencialmente fundado** el motivo de disenso identificado con el inciso “B”, del resumen de agravios que antecede, en el que el actor, en esencia, aduce que la autoridad supone que la jornada de trabajo es de veinticuatro horas los días hábiles, invadiendo la vida privada de los servidores públicos; imponiendo, además, una limitación al ejercicio de los derechos ciudadanos, concretamente a la libertad establecida en el artículo 35, fracción III, de la Constitución federal, en relación con el artículo 9º de la propia Carta Magna, que confiere el derecho a toda persona de asociarse o reunirse pacíficamente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Además señala, que si bien el uso del tiempo de trabajo pagado o jornada laboral no debe ser usado en actos político-electorales, tal prohibición se refiere sólo al tiempo de trabajo y no a las 24 horas que abarcan los días hábiles, pues los servidores públicos gozan de tiempo libre después de cumplir con su jornada, por lo que al proscribirse su participación en actos político-electorales, durante todo el día hábil, se invade su vida privada, además de que se les impone una limitación al ejercicio de sus derechos ciudadanos, concretamente a la libertad establecida en el artículo 35 de la Constitución federal, en especial la fracción III, en relación con el artículo 9º de la propia Carta Magna, que señala como prerrogativa *“Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”*; ello, tomando en consideración que la concurrencia a actividades de carácter político-electoral es una parte del derecho de asociación política para tomar parte de los asuntos políticos del país, como son los procesos electorales.

A efecto de evidenciar lo **fundado** del agravio de mérito, esta Sala Superior considera necesario señalar que por ***servicio público*** debe entenderse el establecimiento de un régimen jurídico especial para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general.

Por ende, organizar un servicio público es formular las reglas generales según las cuales ***se regirá la actividad de ciertas personas***, o deberán ser administrados determinados bienes.

El régimen jurídico del servicio público, puede tener variantes, ser más o menos completo, y constreñirse a la limitación de la actividad concurrente de los particulares, a la fijación de tarifas, y a la prestación del servicio a cualquier persona que lo solicite en cualquier momento. La determinación de cuando existe un servicio público corresponde fundamentalmente al Poder Legislativo.

En efecto, en derecho administrativo, se entiende por servicio público, un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, y por una organización pública.

Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la Administración Pública (ya sea federal, estatal o municipal), lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales; y que consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración, quedando sujetos al estatuto respectivo, o, en otros términos, al conjunto de reglas que norman los deberes y derechos de los funcionarios y empleados públicos.

Sin embargo, no es requisito *sine qua non* que el servicio público sea desempeñado por personas previamente designadas en acatamiento de la ley y pagadas por el Estado, pues existen servicios públicos centralizados bajo el control del

Estado, y otros descentralizados o concesionados cuyo desempeño puede ser encomendado a personas no investidas del carácter de servidor público, las que pueden, incluso, desempeñar gratuitamente sus funciones.

Ahora bien, las reformas al Título Cuarto de la Constitución General de la República y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que lo reglamenta, tuvieron por objeto destacar como esencia de la función de los servidores públicos servir a la colectividad y sujetar ese servicio a los intereses superiores de ésta, como son trabajar por los intereses públicos fundamentales y por el buen despacho de éstos y no cometer violaciones graves a la Ley Suprema, pues en caso de hacerlo se prevén procedimientos de responsabilidad autónomos, el civil, penal, administrativo y político.

Así es, el vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar

responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral.

Sobre esta base, para efectos de las responsabilidades por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones (no para determinar su elegibilidad para un puesto de elección popular), se consideran *servidores públicos*, entre otros, a los funcionarios, empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública en sus tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal.

Al efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en reiteradas ocasiones ha señalado que el acto de nombramiento o de investidura para un cargo público no es ni un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato, porque no origina situaciones jurídicas individuales, por ende, se trata de un acto diverso cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que

corresponden a los titulares de los diversos órganos del poder público.

Ese acto que condiciona la aplicación del estatuto legal; que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto, y que además permite la modificación de éste en cualquier momento sin necesidad del consentimiento del empleado, es el acto condición.

Ahora bien, al no existir prohibición de que puedan preverse otros derechos en beneficio de aquéllos, ni estar establecido que dichas leyes deben ajustarse de manera exacta a la propia Ley Fundamental, es claro, que en el nombramiento respectivo debe contenerse el señalamiento de la duración de la jornada de trabajo y a falta del mismo, debe estarse al marco jurídico aplicable.

Sin embargo, a falta de mención de la duración de la jornada de labores, debe entenderse que el patrón queda en libertad para distribuir el máximo constitucional de ocho horas al día y de cuarenta horas a la semana atendiendo a las necesidades del servicio y, consecuentemente, el trabajador mantiene una jornada laboral de disponibilidad que no excede al máximo constitucional.

Precisado lo anterior, debe señalarse que lo **fundado** del motivo de disenso hecho valer por el apelante, relativo a que la autoridad responsable vulnera los derechos de reunión y asociación previstos en los artículos 9° y 35, fracción III, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que los servidores públicos incurrirán en una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, si asisten en días hábiles (considerándolos de veinticuatro horas) a mítines, marchas, asambleas, reuniones o 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 la abstención, deviene del hecho de que dicha limitación no encuentra justificación constitucional ni legal para prohibir la presencia de los servidores públicos fuera de su jornada laboral.

En efecto, no existe una restricción legítima prevista legalmente del derecho de reunión y asociación tratándose de actos de precampaña o campaña en un proceso electoral federal.

Al respecto, conviene tener presente lo previsto en los artículos de la Constitución federal que la recurrente estima violados, que señalan, en lo que importa:

Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

[...]

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país. [...]

Del contenido del artículo 9° Constitucional transcrito, se advierte que contiene los derechos de libre reunión y asociación, que junto con otros derechos políticos fundamentales constituyen elementos indispensables en todo régimen democrático, en cuanto que propician el pluralismo político e ideológico y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de su actuación.

Por lo que hace al derecho de asociación, éste implica:

- a) La creación de un ente con personalidad jurídica propia y distinta de la de cada uno de sus miembros.
- b) La existencia de fines u objetivos permanentes y constantes alrededor de los cuales gira la actividad de la asociación.

Por su parte, el derecho de reunión tiene un ámbito temporal limitado, esto es, se ejerce de manera colectiva en un momento determinado y supone:

- a) La congregación de sujetos, sin constituir una persona moral distinta.

b) La persecución de un objetivo común temporal y aleatorio que una vez verificado pone fin a la reunión.

En este sentido, conforme al texto de la Constitución federal, en materia política sólo los ciudadanos de la República podrán gozar de estas garantías.

Por tanto, en lo que interesa, la disposición constitucional analizada establece el derecho de los gobernados para reunirse libremente con cualquier objeto lícito, esto es, para la consecución de ciertos fines que no sean contrarios a las buenas costumbres o a las normas de orden público, como la realización de determinadas actividades, la protección de sus intereses comunes, o fines de carácter político.

La libertad de reunión constituye, a su vez, un derecho público fundamental indispensable en todo régimen democrático, en cuanto propicia el pluralismo político e ideológico y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno y el control de su actuación.

Ahora bien, y en el sentido de lo reseñado en los párrafos precedentes, el propio artículo 9° Constitucional establece en forma clara y directa que no es posible coartar el derecho de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, particularmente, para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En este sentido, en el artículo 35, fracción III, de la propia Norma Fundamental, se reafirma el principio de que en materia política sólo los ciudadanos de la República podrán gozar de tales derechos.

Por otra parte, los derechos de reunión y asociación se encuentran previstos en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que resultan vinculantes para el Estado Mexicano, en los términos del artículo 133 constitucional y de su interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. IX/2007, bajo el rubro “TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.”.

En particular, se destaca lo previsto en los siguientes instrumentos internacionales:

**DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS
HUMANOS**

Artículo 20.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

**PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y
POLÍTICOS**

Artículo 21.

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Artículo 22.

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

[...]

**DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y
DEBERES DEL HOMBRE**

Artículo XXI. Toda persona tiene el derecho de reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con sus intereses comunes de cualquier índole.

**CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS
(Pacto de San José)**

Artículo 15. Derecho de Reunión.

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Artículo 16. Libertad de Asociación.

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

De las disposiciones contenidas en los documentos internacionales citados, se desprende que consagran como derechos fundamentales para todas las personas, los derechos de reunión y de asociación, señalándose que su ejercicio se sujetará a las restricciones previstas por la ley de cada Estado, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.

En este orden de ideas, resulta válido señalar que el derecho de reunión con fines políticos se encuentra indisolublemente vinculado con la prerrogativa constitucional de ser votado prevista en el artículo 35, fracción III, de la Carta Magna, pues una de las maneras fundamentales en que es posible ejercer tal derecho es precisamente a través de las reuniones, mítines, concentraciones, etcétera, que los ciudadanos realizan para

asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Por tanto, tal derecho de reunión **no puede ser coartado en forma irracional o injustificada**, como ocurre en el presente caso.

En tal virtud, esta Sala Superior estima que al vulnerarse indebidamente el derecho de reunión previsto en el artículo 9° de la Carta fundamental, se conculca indebidamente el artículo 35, fracción III, del mismo 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.

Por tanto, si en el caso, como se precisó en los apartados precedentes, el *“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE IMPARCIALIDAD EN LA APLICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 347, PÁRRAFO 1, INCISO C) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”*, tiene como finalidad generar certeza en los procesos electorales federales al señalar, en la segunda norma, párrafo primero, 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 mítines, marchas, asambleas, reuniones o 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 la abstención; resulta evidente que las restricciones a los derechos de reunión y asociación durante las veinticuatro horas que conforman los días hábiles, resultan injustificadas.

En efecto, como se precisó en párrafos precedentes, la duración de la jornada laboral de todo servidor público, en cualquiera de los tres ámbitos, Federal, Estatal o Municipal, 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, es claro, que viola lo previsto en los artículos 9º y 35 de la Constitución federal, en relación con el diverso numeral 123 de la propia Ley Fundamental, en perjuicio de los servidores públicos, como acertadamente señala el partido apelante, por lo que el agravio es fundado y suficiente para modificar el acuerdo en la parte impugnada.

QUINTO. Efectos.

Al resultar sustancialmente fundado el agravio hecho valer por la apelante, relativo a que la autoridad responsable vulnera los derechos de reunión y asociación previstos en los artículos 9º y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados

SUP-RAP-147/2011.

Unidos Mexicanos, al señalar que los servidores públicos incurrirán en una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, si asisten en días hábiles a mítines, marchas, asambleas, reuniones o 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 la abstención, lo conducente es modificar el acuerdo impugnado como sigue:

Se modifica la norma segunda, fracción I, del *“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE IMPARCIALIDAD EN LA APLICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 347, PÁRRAFO 1, INCISO C) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”*, en los términos siguientes.

SEGUNDA. Además de los supuestos señalados en la norma reglamentaria primera, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal y los servidores públicos en general, incurrirán en una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, si realizan cualquiera de las siguientes conductas:

I. Asisten **dentro de sus jornadas laborales** a mítines, marchas, asambleas, reuniones o 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 la abstención.

Se ordena al Consejo General del Instituto Federal Electoral que lleve a cabo todos los trámites necesarios para que de nueva cuenta se publique en el Diario Oficial de la Federación el *“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE IMPARCIALIDAD EN LA APLICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 347, PÁRRAFO 1, INCISO C) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”*, con la modificación aprobada en esta ejecutoria.

Hecho lo anterior, el Consejo General, por conducto de su Secretario deberá informar a esta Sala el cumplimiento a la presente ejecutoria dentro de las veinticuatro horas siguientes al mismo.

Por lo expuesto y fundado; se,

RESUELVE:

PRIMERO. Se **MODIFICA** en lo que fue materia de la impugnación, el Acuerdo CG193/2011 aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria de veintisiete de junio de dos mil once, denominado *“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE IMPARCIALIDAD EN LA*

SUP-RAP-147/2011.

APLICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 347, PÁRRAFO 1, INCISO C) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”, en los términos precisados en el considerando quinto de esta ejecutoria.

SEGUNDO. Se ordena al Consejo General del Instituto Federal Electoral, que lleve a cabo todos los trámites necesarios para que de nueva cuenta se publique en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo referido en el resolutivo que antecede, con la modificación aprobada en esta ejecutoria.

TERCERO. El Consejo General, por conducto de su Secretario deberá informar a esta Sala Superior el cumplimiento dado a esta sentencia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

NOTIFÍQUESE; personalmente al partido político recurrente, en el domicilio señalado en autos para tal efecto; por correo electrónico a la responsable, en las direcciones jose.mondragon@notificaciones.tribunalelectoral.gob.mx y grissel.solís@notificaciones.tribunalelectoral.gob.mx; y, por estrados a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, 27, 28 y 48, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SUP-RAP-147/2011.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO