

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-121/2019

RECORRENTE: DULCE MARÍA
ALCÁNTARA LIMA

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

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIO: JOSÉ EDUARDO
VARGAS AGUILAR

Ciudad de México, catorce de agosto de dos mil diecinueve.

Sentencia de la *Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, que **confirma** la sentencia emitida el veinticinco de julio de dos mil diecinueve¹, en el procedimiento especial sancionador SRE-PSD-26/2019.

ANTECEDENTES

1. Instalación del cabildo de Tepeaca. El quince de octubre de dos mil dieciocho, se celebró la sesión del cabildo para la instalación del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, para el periodo dos mil dieciocho-dos mil veintiuno, en la que Dulce María Alcántara Lima tomó protesta en el cargo de regidora.

2. Representante partidista. El seis de enero de dos mil diecinueve, el Partido Verde Ecologista de México en el Estado de Puebla solicitó al Consejero Presidente del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral de

¹ En lo sucesivo, todas las fechas corresponden al año dos mil diecinueve.

la referida entidad que acreditara a Dulce María Alcántara Lima como representante propietaria del citado partido político.

3. Denuncia. El veintinueve de mayo, el Partido Acción Nacional presentó denuncia en contra de Dulce María Alcántara Lima, por la presunta vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, así como por el uso indebido de recursos públicos, derivado de su asistencia en días hábiles como representante del Partido Verde Ecologista de México a las sesiones del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Puebla.

4. Primera sentencia de la Sala Especializada. Una vez instruido el procedimiento especial sancionador SRE-PSD-26/2019, el veintisiete de junio, la Sala Especializada emitió sentencia en la que determinó la inexistencia de las infracciones atribuidas a Dulce María Alcántara Lima, regidora del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla. Además, ordenó dar vista a la Contraloría Municipal del Ayuntamiento.

5. Impugnación. En contra de la sentencia mencionada, el Partido Acción Nacional interpuso el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-92/2019, resuelto por esta Sala Superior el diecisiete de julio de dos mil diecinueve, en el sentido de revocar la sentencia impugnada y ordenó la emisión de otra.

6. Sentencia impugnada. En cumplimiento, el veinticinco de julio, la Sala Especializada determinó; **i) la existencia** de la infracción atribuida a Dulce María Alcántara Lima, regidora del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla y, **ii) se ordenó dar vista a la Contraloría Municipal de Tepeaca, Puebla.**

7. Demanda. Inconforme con la determinación anterior, el veintisiete de julio, Dulce María Alcántara Lima presentó demanda de recurso de

revisión del procedimiento especial sancionador ante la Oficialía de Partes de la Sala Especializada.

8. Turno. Mediante acuerdo de treinta y uno de julio, se turnó a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, el expediente SUP-REP-121/2019, para los efectos previstos en los artículos 19 y 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

9. Cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente, admitió la demanda y cerró instrucción, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

**CONSIDERACIONES
Y
FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

1. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación², porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto para controvertir una sentencia dictada por la Sala Especializada, lo cual es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

2. Requisitos de procedencia

El recurso de revisión del procedimiento especial sancionador al rubro indicado reúne los requisitos previstos en los artículos 8, párrafo 1; 9,

² Con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

párrafo 1; 109, párrafo 3, y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

2.1. Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, aparece el nombre y firma autógrafa de la parte recurrente, así como su domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifica la sentencia impugnada; se mencionan los hechos en que se basa su impugnación; los agravios que le causa, y los preceptos presuntamente violados.

2.2. Oportunidad. El recurso se interpuso de manera oportuna, esto es, dentro del plazo legal de tres días, porque la sentencia impugnada se notificó el veintisiete de julio de dos mil diecinueve,³ por lo que, si el escrito de demanda del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador se presentó el treinta de julio, fue oportuno.

2.3. Legitimación. El recurso fue interpuesto por parte legítima, esto es, por Dulce María Alcántara Lima, quien tuvo el carácter de denunciada en el procedimiento especial sancionador en el que se emitió la determinación controvertida.

2.4. Interés jurídico. La recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el medio de impugnación, atento a que la sentencia impugnada declaró la existencia de las infracciones que se le atribuían.

2.5. Definitividad. Dicho requisito se encuentra colmado, porque de la normativa aplicable no se advierte que exista algún medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir a la presente instancia federal, a través del cual se pueda modificar o revocar el acto impugnado.

3. Materia de la controversia

³ Según consta en la razón de notificación personal, a foja cuatrocientos ochenta del expediente accesorio único.

Conforme a lo resuelto por la Sala Especializada y los planteamientos formulados en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador se tiene lo siguiente.

3.1. Pretensión

La **pretensión** de la recurrente consiste en que se revoque la sentencia impugnada y se dejen sin efectos los actos que fueron imputados.

3.2. Causa de pedir

La recurrente sustenta su **causa de pedir** esencialmente en que, desde su perspectiva, fue indebida la interpretación que la Sala Especializada realizó de lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución General.

3.3. Litis

En ese contexto, la **litis** a dilucidar consiste en determinar si fue correcto lo determinado por la Sala Especializada, en el sentido de declarar existente la infracción de uso indebido de recursos públicos y vulneración al principio de imparcialidad atribuible a Dulce María Alcántara Lima, en su carácter de regidora del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, derivado de su asistencia a sesiones del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en dicha entidad federativa, en representación del Partido Verde Ecologista de México, en el marco del proceso electoral extraordinario local, o, por lo contrario, si no implicó infracción alguna.

4. Estudio de la controversia

Las personas que ejercen el cargo de regiduría y actúan como representantes partidistas ante los órganos electorales, sí

constituyen un uso indebido de recursos públicos y vulneran los principios de imparcialidad y neutralidad.

Al respecto, la recurrente aduce los motivos de agravio que se sintetizan a continuación:

- La interpretación que realiza la Sala Especializada del artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, dado que la inobservancia a la imparcialidad conlleva necesariamente una acción u omisión realizada por la recurrente que se materialice en beneficio o, en su caso, en perjuicio de una fuerza política, sin que se actualice con la sola presencia de un funcionario público en un evento.
- Los representantes partidistas son verdaderos coadyuvantes de la autoridad administrativa electoral, al verificar, en todo momento, que los actos de autoridad se realicen en congruencia con el marco normativo y no solo salvaguardar los intereses partidistas.
 - La Sala Especializada no solo interpreta la legislación, sino que se convierte en legislador al ampliar el espectro de prohibición, en el sentido de que los regidores no pueden ser representantes de un partido político ante un órgano del Instituto Nacional Electoral, así como al menospreciar el informe que rindió el síndico municipal en el que se señala que los integrantes del cabildo no tienen horario laboral, olvidando que los ayuntamientos son autónomos y libres para organizarse en su régimen interior y que la obligación de la recurrente es por obra determinada y no por tiempo determinado.
 - La interpretación de la responsable no reconoce el carácter *bidimensional* de su función como regidora y representante, lo que ya reconoció la Sala Superior en el caso de los legisladores,⁴ pese a que la principal función de los regidores es de carácter legislativo al interior del municipio, por lo que, si bien se encuentran al servicio de la ciudadanía en todo momento, también lo es que no se puede suprimir la militancia partidista.
 - La presentación del permiso tuvo como finalidad que las remuneraciones por el cargo público no le fueran enteradas, dado que, de manera consiente, la recurrente destinaría parte de su

⁴ Al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-162/2018 y SUP-REP-163/2018.

tiempo a una actividad diversa a la del Ayuntamiento, y por ende, se realizó para no afectar la hacienda pública municipal.

Tesis de la decisión

No asiste la razón a la parte recurrente, porque bajo consideraciones distintas a las pronunciadas por la responsable, la función de representación partidista ante el órgano electoral, ejercida por la regidora en día hábil **sí vulneró** los principios de **imparcialidad** y **neutralidad**, porque implicó el uso indebido de recursos públicos al distraer sus actividades y funciones públicas permanentes para representar y defender los intereses de partido político durante un proceso electoral extraordinario.

Marco referencial

5. Principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

El trece de noviembre de dos mil siete, se publicó el decreto de reforma a la Constitución Federal, entre tales modificaciones, se adicionaron al artículo 134 los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, de tal suerte que el párrafo séptimo regula dichos principios en los siguientes términos:

*“Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con **imparcialidad** los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la **equidad de la competencia** entre partidos.*

Por otra parte, en la exposición de motivos de la reforma de dos mil siete, al artículo 134, se señaló, en lo que al caso interesa, lo siguiente:

“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

[...]

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

*...En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una **conducta de imparcialidad** respecto a la competencia electoral...*

[...]

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

Para evaluar este razonamiento, es necesario precisar cuál es el contenido del párrafo séptimo, del artículo 134 de la Norma Suprema:

“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.”

Como se observa, la norma constitucional en su conjunto tiene un contenido complejo con distintas reglas y principios en materia de ejercicio de recursos por parte del Estado, en todos los niveles de gobierno.

Teniendo en cuenta que, la regla general que informa todos los contenidos de este precepto se encuentra en la parte inicial de dicho precepto al establecer que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, la Ciudad de México y sus alcaldías, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

De manera particular, la porción normativa transcrita, establece la regla de que los servidores públicos de todos los niveles de gobierno tienen el imperativo de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y candidatos.

En este orden, la porción normativa señalada tiene la función de establecer contenidos sustantivos que articulan el principio de imparcialidad en el uso de los recursos del Estado.

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

En esos términos, la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de los servidores públicos influya en la voluntad de la ciudadanía.

6. Ámbito de actuación de los regidores.

Para delimitar el marco que rige la función de las regidurías se hace necesario, analizar las distintas disposiciones aplicables, tanto de la Constitución Federal, Constitución Local y Ley Orgánica Municipal de la entidad federativa que nos ocupa.

Ahora bien, en relación con los servidores públicos que ocupan el cargo de regidores, se tiene lo siguiente.

En el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, en relación con los ayuntamientos, se establece lo siguiente:

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.”

De la lectura del artículo anterior, se tiene que el Ayuntamiento es un órgano colegiado, en el que participan el presidente municipal, síndico y regidores.

El artículo 102 de la Constitución del Estado de Puebla, establece que:

“Artículo 102.- El Municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine. Las elecciones de los Ayuntamientos se efectuarán el día y año en que se celebran las elecciones federales para elegir Diputados al Congreso General. Las atribuciones que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal, se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna, entre éste y el Gobierno del Estado.”

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, preceptúa lo siguiente:

“ARTÍCULO 46.- Los Ayuntamientos estarán integrados por un Presidente Municipal, Regidores y Síndico, que por elección popular directa sean designados de acuerdo a la planilla que haya obtenido el mayor número de votos.

...

ARTÍCULO 92

I.- Ejercer la debida inspección y vigilancia, en los ramos a su cargo;
II.- Asistir con puntualidad a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento;
III.- Ejercer las facultades de deliberación y decisión de los asuntos que le competen al Ayuntamiento, y colaborar en la elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos del Municipio;
IV.- Formar parte de las comisiones, para las que fueren designados por el Ayuntamiento;
V.- Dictaminar e informar sobre los asuntos que les encomiende el Ayuntamiento;
VI.- Solicitar los informes necesarios para el buen desarrollo de sus funciones, a los diversos titulares de la Administración Pública Municipal, quienes están obligados a proporcionar todos los datos e informes que se les pidieren en un término no mayor de veinte días hábiles;
VII.- Formular al Ayuntamiento las propuestas de ordenamientos en asuntos municipales, y promover todo lo que crean conveniente al buen servicio público;
VIII.- Concurrir a los actos oficiales para los cuales se les cite; y
IX.- Las que le determine el Cabildo y las que le otorguen otras disposiciones aplicables.”

ARTÍCULO 94.- El Ayuntamiento, para facilitar el despacho de los asuntos que le competen, nombrará comisiones permanentes o transitorias, que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución. Estas comisiones sesionarán de forma mensual, siendo convocadas por el Regidor que presida la misma, conforme al reglamento respectivo. * Los Regidores deberán asistir con puntualidad a las sesiones de las Comisiones que el Honorable Ayuntamiento les ha encomendado.

ARTÍCULO 96.- Las comisiones permanentes serán las siguientes: I.- De Gobernación, Justicia, Seguridad Pública y Protección Civil; * II.- De Patrimonio y Hacienda Pública Municipal; III.- De Desarrollo Urbano, Ecología, Medio Ambiente, Obras y Servicios Públicos; IV.- De Industria, Comercio, Agricultura y Ganadería; V.- De Salubridad y Asistencia Pública; VI.- De Educación Pública y Actividades Culturales, Deportivas y Sociales; VII.- De Grupos Vulnerables, Personas con Discapacidad y Juventud; * * VIII.- De Igualdad de Género; y *

IX.- Las demás que sean necesarias de acuerdo a los recursos y necesidades de cada Municipio.

De tal forma que el Ayuntamiento divide su funcionamiento de la siguiente manera:

El Ayuntamiento como máxima autoridad toma sus determinaciones mediante la deliberación y votación de los asuntos entre sus miembros presidente municipal, síndico y regidores.

Asimismo, para la discusión y vigilancia de los asuntos, el Ayuntamiento funciona mediante comisiones, de carácter permanente que tienen como finalidad el actuar como órganos de seguimiento a los ramos de la administración, Estas comisiones pueden ser permanentes o transitorias.

El ayuntamiento también tiene facultades para emitir, a las leyes en materia municipal, los bandos de publicación y de buen gobierno, así como las disposiciones administrativas en el ámbito de su competencia.

Respecto a su funcionamiento, el Ayuntamiento celebra sesiones ordinarias y extraordinarias que sean necesarias.

De lo previamente expuesto, es posible concluir que, el regidor tiene funciones permanentes dado que, esta obligado a asistir a las reuniones del cabildo, asimismo para conducir las comisiones y vigilar su funcionamiento, además para dictaminar e informar de los asuntos que le sean encomendados; desde esa perspectiva al ejercer tales funciones permanentes es que adquiere facultades de vigilancia de los ramos a su cargo.

Cabe resaltar que, en lo que respecta a su gestión individual, tiene responsabilidades principalmente de tipo político y social en la medida que sus actos de gestión no tienen un carácter ejecutivo o de representación jurídica; sin embargo, asume la responsabilidad solidaria del cabildo, por cuanto hace a los temas aprobados al interior del cuerpo colegiado.

7. Integración de las autoridades electorales administrativas.

En este apartado se hará referencia a la conformación del Consejo Local del INE, órgano al cual acudió la referida Regidora como representante partidista.

En el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que la organización de las elecciones es una función estatal, realizada a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Nacional Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, **en cuya integración participan** el Poder Legislativo de la Unión, **los partidos políticos nacionales** y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley, y destaca que en el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

De acuerdo con los artículos 33, 34, 36, 61, 65 y 76, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el INE ejercerá sus funciones, en lo que al caso interesa, conforme a la siguiente estructura:

I. Consejo General, es el órgano superior de dirección del Instituto, es integrado por un Consejero Presidente, diez consejeros electorales, los consejeros del Poder Legislativo, **los representantes de los partidos políticos** y el Secretario Ejecutivo.

II. Treinta y dos delegaciones, una en cada entidad federativa; cada delegación está integrada por la Junta Local Ejecutiva, asentada en la capital de la entidad federativa, y las Juntas Distritales de su respectiva circunscripción; durante el proceso electoral dichos órganos se constituirán en Consejos Locales.

Los consejos locales durante su funcionamiento se integran por un consejero presidente, seis consejeros electorales y los **representantes de los partidos políticos**.

III. Trescientas subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal; al igual que en supuesto anterior, durante el proceso electoral dichos órganos se constituirán en Consejos Distritales y estarán integrados de manera similar a sus homólogos locales.

8. Actuación del Consejo local del INE en el proceso electoral local extraordinario dos mil diecinueve en Puebla.

Para el proceso electoral extraordinario de gobernador en Puebla, mediante el acuerdo **INE/CG40/2019** la autoridad electoral nacional determinó ejercer su facultad constitucional para asumir la realización de las actividades propias de la función electoral que le corresponden al Instituto Electoral del estado de Puebla.

Conforme a lo previsto en el artículo 7, numeral 2, del Reglamento de Elecciones, en el caso de las elecciones extraordinarias locales, los Consejos Locales de la entidad federativa correspondiente, funcionarán conforme al Plan Integral y Calendario aprobado por el Consejo General del INE⁵, es decir, al Consejo Local le compete asumir las atribuciones del Instituto Local, pero ajustándose al calendario y plan de trabajo determinado por el Consejo General del INE.

De tal forma que, para el proceso electoral extraordinario dos mil diecinueve del Estado de Puebla, las atribuciones del Consejo local del INE son aquellas previstas en el artículo 89 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, por tratarse de las facultades que le corresponden al Consejo General del Instituto Electoral Local, entre las que, es posible destacar las siguientes:

- Organizar y vigilar el proceso electoral.

- Realizar el registro de la plataforma electoral de los partidos políticos, sus candidatos y las formas de participación de los institutos políticos

⁵ El Plan Integral y el Calendario del Proceso Electoral Local Extraordinario en estado de Puebla, está previsto en el acuerdo INE/CG43/2019.

(candidatura común o coalición) para los cargos de gobernador y miembros de los Ayuntamientos.

- Investigar cualquier hecho relacionado con el proceso electoral, en especial, los que denuncien los partidos políticos por actos en contra de su propaganda, candidatos o miembros.

- Determinar el tope a los gastos de precampaña y campaña.

- Efectuar los cómputos finales de la elección de gobernador y de la elección de Regidores de representación proporcional.

9. Funciones de los representantes de los partidos políticos ante el Consejo Local del INE en Puebla en el marco de una elección extraordinaria.

En el sistema electoral mexicano, el derecho de los partidos políticos para nombrar representantes ante las autoridades administrativa electorales tiene como finalidad el de cumplir con un papel de corresponsables en la organización de la elección y en la fiscalización del actuar de los propios órganos, de tal manera que sus representantes cuentan con derecho a voz, lo que les faculta a participar activamente en proceso deliberativo para la adopción de las determinaciones de la autoridad administrativa electoral.

Esto es, el constituyente diferenció con el término *ciudadanización* a los integrantes de los órganos electorales que no ostentaban la calidad de simpatizantes partidistas con una actividad preponderante en la organización y funcionamiento de un partido político, pues para éstos reservó la calidad de representantes partidistas dentro de este tipo de órganos.

La finalidad de la participación de los representantes de los partidos políticos estriba en ser convocados a las sesiones, recibir la información

suficiente, formular propuestas y poder participar en el debate, con voz en las mismas⁶.

Es decir, no debe equipararse la función de los representantes partidistas como el carácter de meros asistentes a las reuniones del consejo, pues dicha posibilidad está prevista de manera general para cualquier persona derivado de que las sesiones de los órganos electorales son públicas⁷, sino que su actuación dentro de estas reuniones es la de poder intervenir en representación y defensa de los intereses de su fuerza política y acordar lo conducente, de manera que su actuación es de suma importancia.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 Bis del Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del INE, los representantes partidistas tienen, entre otros, el derecho de **integrar las sesiones como parte del órgano**.

En ese sentido, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36, párrafo 9; y 65, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el diverso 23, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, cada partido político nacional puede designar representantes propietario y suplente, con derecho a voz en las sesiones de los Consejos del Instituto, pero sin derecho a voto.

La representación de un partido político ante un órgano electoral se encuentra eminentemente prevista para tres aspectos esenciales:

1. Contribuir a la emisión de actos en los que se consideren los posicionamientos de las fuerzas políticas.
2. Tener conocimiento directo de los actos y resoluciones que se emiten por la autoridad.

⁶ Similares consideraciones se sustentaron en el SUP-RAP-92/2014.

⁷ Consúltese el SUP-JRC-218/2010.

3. Poder manifestar sus argumentos de defensa en el debate y emisión de determinaciones de la autoridad electoral.

En tal medida, la finalidad de que los partidos políticos cuenten con representante se encuentra primordialmente dirigida a la necesidad de participar en el proceso deliberativo para la toma de decisiones y de contar con alguien que defienda sus intereses ante el citado órgano colegiado al momento de acordar sobre los diversos actos que conforman el proceso electoral, y así impedir que decisiones trascendentales se determinen sin tomarlos en consideración.

Consideraciones de esta Sala Superior.

Como se anticipó a juicio de esta Sala Superior, en el caso **se acredita la infracción denunciada.**

De inicio, en el presente caso, se tienen por acreditados los siguientes hechos:

- Dulce María Alcántara Lima tiene la calidad de regidora integrante del ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, electa para el periodo dos mil dieciocho-dos mil veintiuno.
- Mediante oficio dirigido al Presidente Municipal de Tepeaca, Puebla, la mencionada regidora solicitó que se le permitiera ausentarse de sus actividades durante algunas horas, en el periodo comprendido del siete de febrero al diez de julio de esta anualidad, derivado de su designación como representante del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo Local del INE en Puebla, además de que se realizarán los descuentos correspondientes.

- La regidora acudió a siete sesiones del Consejo Local del INE en Puebla, en calidad de representante del PVEM, cinco de las cuales tuvieron verificativo en días hábiles.

De los hechos acreditados, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que la regidora municipal denunciada inobservó la prohibición constitucional de aplicar con imparcialidad los recursos públicos de que dispone, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, en atención a lo siguiente.

En efecto, la función de representación partidista ante el órgano electoral, ejercida por la regidora vulneró los principios de **imparcialidad** y **neutralidad**, ya que implicó el uso indebido de recursos públicos al distraer sus actividades y funciones públicas permanentes para representar y defender los intereses de partido político ante una autoridad administrativa electoral durante un proceso electoral extraordinario.

En ese sentido, no le asiste la razón a la parte recurrente respecto de la supuesta incorrecta interpretación del artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, relacionada con que la imparcialidad conlleva necesariamente una acción u omisión que se materialice en beneficio o, en su caso, en perjuicio de una fuerza política.

Lo anterior, porque el precepto constitucional establece principios de carácter esencial sobre el manejo de recursos públicos que no pueden distraerse para influir en el proceso electoral o en la voluntad ciudadana.

En el caso concreto, es criterio de esta Sala Superior conforme el principio de tipicidad, que el artículo 134, párrafo séptimo, establece un supuesto normativo y una consecuencia jurídica; susceptible de ser infringido por los servidores públicos.

Además del artículo 457 de la LEGIPE, establece la consecuencia legal, esto es la infracción, en este orden, contrario a lo afirmado por la

recurrente basta la sola puesta en peligro del bien jurídico tutelado para producir la infracción, debido a que se trata de infracciones de acción y no de resultado.⁸

Razón por la cual, la recurrente parte de la premisa inadecuada de que se presencia en las sesiones del consejo local del INE, en hora hábil no es motivo de irregularidad.

Lo incorrecto del argumento radica, en que con independencia de que no exista prohibición para que una persona que ejerza el cargo de regiduría pueda fungir como representante partidista ante un órgano electoral (como lo afirmó la Sala Especializada), lo cierto es que el **principio de legalidad**, es una máxima en torno al cual los servidores públicos solo pueden hacer lo que les autoriza expresamente la norma de ahí que, como se anticipo es un mandato constitucional de que los servidores públicos apliquen los recursos que tienen a su cargo, incluso humanos para los fines previstos.

En tales, condiciones, resulta necesario reiterar que en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional se impone a todos los servidores públicos el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que tengan a su disposición de manera que ello no influya en la equidad de la competencia.

En esa obligación subyace, entre otras, la directriz consistente en que el ejercicio de los derechos de libre expresión y asociación de los servidores públicos no puede emplearse como justificación para distraerlos del desempeño de sus funciones, ni que al amparo de estos derechos humanos se realicen prácticas y conductas que, en realidad, supongan el uso indebido de recursos públicos, así como un quebrantamiento del deber de neutralidad e imparcialidad con que se deben conducirse.

De este modo, los servidores públicos quienes tienen funciones de ejecución o de mando, enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos,

⁸ SUP-REP-90/2018

financieros y materiales con los que cuenta la administración pública, además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria, tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía con sus expresiones o acciones, máxime, cuando estas se realizan al interior de autoridades electorales en actos o sesiones públicas.

Cabe destacar que el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional tutela los principios de equidad e imparcialidad a los que están sometidos los servidores públicos en el ejercicio de la función que realizan, con el objeto de evitar la afectación a los principios rectores en materia electoral, el cual, no se agota con la prohibición dirigida a los servidores públicos para acudir a eventos proselitistas, sino que su ámbito de validez abarca la prohibición de realizar todos aquellos actos que pudieran implicar una intromisión indebida de los servidores públicos en las contiendas electivas.

Por su parte, la neutralidad de los poderes públicos se encuentra recogido en forma amplia en la Constitución Federal y, de esa suerte, cualquier actividad que conlleve el empleo de recursos públicos está sujeta en todo momento a tal mandato, por lo que los servidores públicos deben abstenerse de utilizar recursos públicos para actividades que puedan incidir en la equidad en la contienda electiva.

De tal forma, la interpretación de la prohibición constitucional y legal de utilizar recursos públicos durante los procesos electorales para fines que puedan incidir en la contienda electiva comprende también la restricción para que los ciudadanos que cuenten con la calidad de regidores municipales funjan como representantes de partidos políticos ante autoridades electorales.

Lo anterior, dado que el elemento fundamental es el carácter o investidura que ostenta el servidor público, así como la función pública que deben desempeñar en beneficio de toda la ciudadanía, en cumplimiento a las normas que regulan su ámbito de responsabilidades y obligaciones.

La razón es que el precepto constitucional en comento tutela la obligación impuesta a los servidores públicos de observar los principios de imparcialidad y neutralidad que se identifican con la celebración de procesos electorales auténticos, en los que el electorado se encuentre en condiciones de emitir un sufragio libre y que los recursos de que dispone el Estado se destinen a la prestación de los servicios públicos y no a cubrir intereses particulares o partidistas.

Aunado a ello, se busca evitar que existan condiciones que generen inequidad entre los contendientes en un proceso electoral, lo cual se actualiza, cuando, durante el periodo previsto para el desempeño de un cargo, los servidores públicos realizan actividades dirigidas a representar y defender públicamente los intereses de un partido político ante un órgano electoral, en lugar de avocarse, en todo momento, a ejercer las funciones y cumplir con las obligaciones que de conformidad con la normativa aplicable tiene encomendadas.

Por otra parte, tampoco le asiste la razón a la parte recurrente de que su conducta irregular no contraviene el precepto constitucional anotado teniendo en cuenta que asistió a las sesiones de mérito en día hábil, con independencia de que hubiere solicitado licencia por unas horas, puesto que la norma municipal no autoriza esa circunstancia y en el caso concreto la conducta sancionable es precisamente distraer de sus funciones permanentes en el ámbito municipal.

A efecto de justificar la conclusión anterior, cabe recordar que, este Tribunal Constitucional ha construido una línea jurisprudencial⁹ en relación con la permisibilidad de los servidores públicos, donde se ha distinguido la función legislativa o ejecutiva del funcionario denunciado para asistir a eventos proselitistas, sobre las bases siguientes:

⁹ Sintetizada en la sentencia recaída al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-88/2019.

- **Prohibición de participar en días hábiles e inhábiles**, toda vez que el cargo que ostentan existe durante todo el periodo de su ejercicio¹⁰.
- **Permiso de asistir en días inhábiles**, la mera concurrencia de un funcionario público a un evento partidista en días inhábiles no entraña por sí misma influencia para el electorado¹¹.

La Sala Superior ha sostenido que los servidores públicos 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 el ejercicio indebido de su empleo¹².

- **Prohibición de asistir en días hábiles**, los servidores públicos pueden incidir de manera indebida en la contienda electoral para favorecer a un candidato o partido, a partir de su presencia en actos proselitistas en días y horas hábiles.

La solicitud de licencias sin goce de sueldo, permisos u otros equivalentes, para realizar actividades de naturaleza privada, son insuficientes para generar una excepción a la regla general, puesto que la determinación de cuáles días son hábiles e inhábiles, se encuentra prevista ordinariamente en la legislación¹³.

Los servidores públicos, que tengan actividades en las que no cumplan con jornadas laborales definidas, tienen la obligación de actuar conforme los ordenamientos jurídicos que regulen sus propias funciones¹⁴.

- **Circunstancias que justifiquen plenamente dicha asistencia**, la asistencia de servidores públicos en días hábiles a actos de

¹⁰ SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008.

¹¹ SUP-RAP-14/2009 y acumulados, de manera conjunta con los asuntos SUP-RAP-258/2009 y SUP-RAP-75/2010, se conformó 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".

¹² SUP-RAP-75/2010.

¹³ SUP-RAP-52/2014 y acumulados.

¹⁴ SUP-JDC-903/2015 y SUP-JDC-904/2015 acumulados.

proselitismo supone un ejercicio indebido de la función pública equiparable al uso indebido de recursos públicos, salvo que existan circunstancias que justifiquen plenamente dicha asistencia o que por las circunstancias del caso no resulte razonable suponer un uso indebido o parcial de recursos públicos o un actuar indebido de servidores públicos¹⁵.

- **Los servidores públicos no tienen jornadas laborales definidas**, en atención al tipo de actividades que cumplen.
- **La sola presencia del servidor en un acto proselitista en día hábil vulnera el principio de imparcialidad**, con independencia de que obtengan licencia para no acudir a laborar y que soliciten que no se les pague ese día; aun cuando no se pruebe que tuvieron participación directa en el acto proselitista¹⁶.
- **El presidente municipal tiene prohibido asistir en días hábiles a eventos proselitistas, con independencia del horario**, toda vez que es un funcionario público electo popularmente como integrante y titular del órgano colegiado máximo de decisión en el Ayuntamiento, por lo que su capacidad de decisión del cargo y su desempeño se dan de forma permanente¹⁷.

Los precedentes anotados permiten a esta Sala Superior advertir que, es un hecho sancionable el que los servidores públicos acudan a eventos proselitistas en día hábil, con independencia de que tengan licencia para acudir a laborar y que soliciten que no se les pague la dieta de tal día, dado que ese sólo acto, vulnera el principio de imparcialidad.

En el presente caso, nos encontramos con una nueva particularidad relativa con la asistencia de una regidora en funciones a realizar labor de representación partidista ante un órgano administrativo electoral.

¹⁵ SUP-REP-379/2015 y acumulado De la ejecutoria emitida en dicho medio de impugnación, derivó la tesis L/2015, de rubro "ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES".

¹⁶ SUP-JDC-439/2017 y acumulados.

¹⁷ SUP-JRC-13/2018.

En primer término, conforme a los criterios emitidos por el Instituto Nacional Electoral para garantizar los principios de imparcialidad y neutralidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda¹⁸, se contempla como uno de los supuestos que afecta la equidad de la competencia entre los partidos políticos, las conductas realizadas por cualquier servidor público, por sí o por interpósita persona, que implique cualquier tipo de actividad o propaganda proselitista, de logística, de vigilancia o análogas en beneficio o perjuicio de algún partido político.

En segundo término, porque, a pesar de tener la calidad de regidora, desempeñó una actividad incompatible con su cargo, empleo o comisión, al representar y defender intereses de naturaleza partidista.

Lo anterior, como enseguida se razona, tenemos la conjunción de los dos elementos, un servidor público que, genera un beneficio directo a un partido político actuando en su representación ante un órgano electoral, actualizando así la prohibición constitución del párrafo séptimo del artículo 134.

En ese sentido, con el actuar de la Regidora, se genera un desequilibrio entre los partidos contendientes en la elección extraordinaria en comento, al participar un servidor público en el proceso electoral, defendiendo los intereses de un partido político, que como se ha visto de la función del órgano colegiado administrativo electoral, participan de forma primaria defendiendo los intereses del instituto político al que representen.

En efecto, la regidora Dulce María Alcántara Lima en el Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, se ubica en el supuesto prohibitivo del artículo 134 constitucional relativa a que, dada la naturaleza del cargo público de elección popular que ocupa y, por realizar actividades permanentes, resulta inconcuso que tiene restringida la posibilidad de acudir e intervenir en actos relacionados con los procesos electorales, como son las

¹⁸ Emitidos en sesión extraordinaria celebrada el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve por el acuerdo con clave INE/CG124/2019.

funciones de representación de un partido ante un órgano colegiado de una autoridad electoral administrativa, pues ello pudo afectar la equidad en la contienda, toda vez que, al desatender la función pública que tiene encomendada, y realizar actividades encaminadas a la defensa de los intereses de una fuerza política y de sus candidatos ante la autoridad electoral, encargada de la organización de la elección, incumplió con la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos a su cargo.

La regidora municipal forma parte de un órgano colegiado en el ayuntamiento, a quien le corresponde cumplir con la prestación de servicios y realizar obras públicas para satisfacer las necesidades elementales de la población.

Los regidores dentro de los ayuntamientos despliegan, en lo individual, funciones de representación de los intereses de la comunidad, ejerciendo atribuciones sobre la ejecución de los recursos con los que cuenta el ayuntamiento. Además, como integrantes del ayuntamiento, participan de manera colegiada en la toma de decisiones atinentes al gobierno municipal, en los términos señalados en la Ley.

Si bien en el caso, no le resultaba aplicable el precedente del SUP-REP-163/2018, a que se refirió la Sala Especializada, dado que las regidurías no ejercen formalmente funciones ejecutivas a que se refería tal asunto, lo cierto es que en el caso, la conducta sancionable es por su asistencia en día hábil a sesiones del consejo local del INE como representante partidista, dado que esa sola circunstancia implicó distraer de sus funciones con independencia de la citada licencia, que en esas fechas no hubiera sesiones de cabildo, porque lo jurídicamente relevante es que las comisiones y tareas asignadas implican una actuación permanente del servidor público máxime, que como lo informo la Síndico Municipal las regidurías no cuentan con un horario fijo de labores.

Estas particularidades permiten concluir que, durante el periodo en que son electos, los regidores municipales tienen la responsabilidad de ejercer

la función pública, por el cargo y actividades que desempeñan, por lo tanto, no podría considerarse que, por el solo hecho de solicitar permisos para ausentarse, los mismos convalidarían el desatender sus funciones primarias, las cuales son funciones de servicio público permanentes, para atender cuestiones de carácter electoral, que conllevan la representación y defensa de los intereses de un partido político y por consecuencia de sus candidatas y candidatos.

En tal medida, resulta incompatible la actividad de regidora con el de defender intereses partidistas ante un órgano electoral, dado que por consecuencia se desatiende la función pública que tiene encomendada, y realizar actividades encaminadas a la defensa de los intereses de una fuerza política y de sus candidatos ante la autoridad electoral, encargada de la organización de la elección, incumplió con la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos a su cargo.

Por tanto, parte de la premisa inadecuada al pretender señalar como una causa eximente de responsabilidad su actuación como representante partidista ante el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral.

Lo incorrecto de tal situación, es que con su actuar, vulneró los principios de imparcialidad y neutralidad, bajo dos supuestos acreditados: i) Actuar en día hábil de servicio público y ii) Actuar en representación de los intereses de un partido político.

Dado, que tal y como se ha analizado, la función principal y primaria que desarrollan los representantes partidistas ante los citados órganos obedece fundamentalmente a **fijar posiciones y defender los intereses** de la fuerza política a la que representan, respecto a actos que inciden de manera trascendental en el proceso electoral de que se trate, los cuales pueden influir en la propia contienda electoral y pueden dar lugar a la validez o no de las propias elecciones.

En efecto, tan es de suma importancia su participación ante tal órgano electoral que, los representantes partidistas juegan un rol y desempeño de acompañamiento, vigilancia y en su caso de estimarlo conducente poder impugnar los actos y acuerdos que ahí se emitan,

En tal virtud, la participación de una regidora perteneciente a un Ayuntamiento, en su carácter de representante partidista ante el multicitado órgano administrativo electoral tuvo trascendencia y relevancia, dado que su actuación se estima como garante del proceso electoral, al emitir opiniones que son consideradas al dictarse los acuerdos correspondientes, mismos que inciden de manera determinante en el desarrollo del proceso electoral, para que el mismo se desarrolle bajo los principios de legalidad y constitucionalidad.¹⁹

En mérito de lo anterior, no es válida su argumentación relativa a que, en el cargo de regidora posee un carácter bidimensional²⁰, toda vez que pretende equipara sus funciones a las de un legislador, sin embargo, como se ha podido observar, la recurrente realiza una incorrecta interpretación de tal circunstancia, dado que, en su carácter de regidora cuenta con atribuciones de carácter permanente, que dan funcionalidad al Ayuntamiento al cual pertenece. En efecto, en el caso no nos encontramos ante un legislador que ostente un cargo partidista y asista a un acto eminentemente protocolario o administrativo, situación totalmente diversa a la cual se analiza en el presente asunto.

Esta Sala Superior, tal y como se ha argumentado, ha delimitado, los supuestos de participación política de los servidores públicos a la luz del principio establecido en el artículo 134, considero que los servidores públicos pueden asistir a actos proselitistas en días inhábiles, asimismo que pueden asistir a eventos partidistas al tener la obligación por un cargo partidista, pero sin realizar actos que puedan implicar proselitismo.

¹⁹ Sirve la ratio essendi de la jurisprudencia "REPRESENTATES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE LOS ÓRGANOS ELECTORALES. SU ACREDITACIÓN ES DETERMINANTE PARA EL PROCESO ELECTORA O EL RESULTADO DE LAS ELECCIONES (LEGISLACIÓN DE GUANAJUATO Y SIMILARES).

²⁰ Lo sustenta en términos del precedente SUP-REP-62/2019 y acumulados.

Sin embargo, la distinción en el presente asunto subyace en el hecho de que, tenemos un servidor público que realiza en días hábiles, funciones partidistas de representación. Esto es, realiza actividades incompatibles con su cargo, esto es de acción y posicionamiento en defensa de un partido político. Con lo cual, implícitamente realiza acciones que pueden incidir en la equidad de la contienda electoral.

Por tanto, resulta claro para esta Sala Superior que no es factible que un servidor público, pueda despojarse de su figura como servidor público y actúe en representación y defensa de una fuerza política como un ciudadano más, ante una autoridad electoral, puesto que la investidura del funcionario subsiste durante todo el periodo de su encargo, y en consecuencia, es susceptible de afectar al electorado y violar los principios de imparcialidad y equidad.

Estimar lo contrario, implicaría partir de la base de que, cuando una persona es electa para un cargo público municipal, podría estar exenta de atender a su ámbito de obligaciones y responsabilidades por el simple hecho de solicitar un permiso o licencia para ausentarse del centro laboral, lo cual, resultaría evidentemente contrario a la representación popular que adquirió al asumir el cargo, ya que ese hecho, por sí mismo, no le despoja de la calidad de servidor público.

Decisión

Conforme a lo expuesto, lo procedente es confirmar, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia combatida.

Lo anterior, al ser evidente para esta Sala Superior, que la función de representación partidista ante el órgano electoral en días hábiles, ejercida por una regidora de un ayuntamiento en su carácter de servidora pública, vulnera los principios de **imparcialidad** y **neutralidad**, ya que implicó el uso indebido de recursos públicos al distraer sus actividades y funciones públicas permanentes para representar y defender los intereses de partido

político ante una autoridad administrativa electoral durante un proceso electoral extraordinario.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

RESUELVE

ÚNICO. Se confirma, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia controvertida.

NOTIFÍQUESE; como en derecho corresponda.

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

Así lo resolvieron por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto particular parcial de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el voto en contra del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, 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

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO PARTICULAR²¹ QUE FORMULA LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-121/2019, EN CUANTO A LA DECISIÓN DE CONFIRMAR LA VISTA ORDENADA POR LA SALA ESPECIALIZADA A LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DE TEPEACA, PUEBLA

I. Introducción; II. Particularidades del caso; III. Consideraciones de la Sala Especializada; IV. Agravios de los recurrentes en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador; V. Consideraciones trascendentes de la sentencia; VI. Motivo de mi disenso

I. Introducción

Emito este voto debido a que, si bien comparto el criterio de la mayoría en cuanto a confirmar la sentencia impugnada en relación con la infracción relativa al uso indebido de recursos públicos —derivado de que el desempeño simultáneo de un cargo público de representación popular, como el de regidor, y la representación de un partido político ante una autoridad electoral durante el desarrollo de un proceso electoral, vulnera los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, previstos en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución— no coincido con la decisión de confirmar la vista ordenada por la Sala Especializada a la Contraloría Municipal de Tepeaca, Puebla, derivado de la responsabilidad acreditada a cargo de Dulce María Alcántara Lima, regidora municipal, por las razones que evidencio enseguida.

II. Particularidades del caso

Este asunto está vinculado con el Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, para el periodo 2018-2021, en la que Dulce María Alcántara Lima tomó protesta en el cargo de regidora.

²¹ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

Cabe destacar que el referido Ayuntamiento no tuvo elecciones extraordinarias en el proceso electoral 2018-2019²².

En fecha posterior a la toma de protesta, el Partido Verde Ecologista de México²³ en Puebla solicitó al Consejero Presidente del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral²⁴ que acreditara a Dulce María Alcántara Lima como representante propietaria del citado partido²⁵. Derivado de esto, la regidora solicitó ante el Ayuntamiento que se le permitiera ausentarse de sus actividades durante algunas horas, en el periodo comprendido del siete de febrero al diez de julio, con el descuento respectivo, derivado de su designación como representante del PVEM²⁶.

Está acreditado que la regidora acudió a siete sesiones del Consejo Local del INE en Puebla, en calidad de representante del PVEM, cinco de las cuales tuvieron verificativo en días hábiles²⁷.

El Partido Acción Nacional²⁸ presentó denuncia en su contra, por la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda y uso indebido de recursos públicos derivado de su asistencia en días hábiles como representante propietaria del PVEM ante Consejo Local del INE en Puebla a diversas sesiones.

En una primera sentencia, la Sala Especializada concluyó que era inexistente la infracción denunciada, toda vez que las sesiones del INE son celebradas por una autoridad electoral de carácter constitucionalmente administrativa, que si bien tuvo la encomienda de organizar de manera directa la elección extraordinaria en Puebla, no puede considerarse como una función de

²² Los únicos Ayuntamientos de Puebla en ese supuesto fueron Ocoyucan, Mazapiltepec de Juárez, Tepeojuma, Ahuazotepec y Cañada de Morelos.

²³ En adelante, PVEM.

²⁴ En adelante, INE.

²⁵ El seis de enero de este año.

²⁶ Escrito recibido en la oficialía de partes del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, con fecha seis de febrero de este año.

²⁷ Siete de febrero "sesión de instalación"; veintisiete de febrero "sesión ordinaria"; veintiocho de febrero "sesión extraordinaria"; veintitrés de marzo "sesión extraordinaria"; veintiséis de marzo "sesión extraordinaria"; treinta de marzo "sesión especial y ordinaria" y diecisiete de abril "sesión extraordinaria".

²⁸ En adelante, PAN.

carácter proselitista, además de que no existe una incompatibilidad normativa por parte de la denunciada para integrar dicho órgano desconcentrado.

Argumentó que, aun y cuando la asistencia de la referida servidora pública a cinco sesiones del referido Consejo Local, en representación del PVEM, fueron celebradas en días hábiles, ello no implicó el descuido de las funciones sustanciales que dicha regidora tiene encomendadas en el Ayuntamiento, razón por la que no se actualizaba una infracción en materia electoral, con independencia de que pudiera existir alguna posible responsabilidad de otra naturaleza.

No obstante, al resolver el SUP-REP-92/2019, esta Sala Superior determinó revocar esa determinación para el efecto de que la Sala Especializada emitiera una nueva, en la que determinara si los hechos denunciados configuraron o no el uso indebido de recursos públicos.

Lo anterior al calificar fundado el agravio referente a la omisión de la responsable de estudiar: 1. Si los hechos denunciados implicaron la violación al principio de imparcialidad a partir del argumento consistente en que la servidora pública denunciada representó a un partido político ante un órgano electoral y defendió los intereses de este último en días hábiles, haciendo evidente sus intereses y preferencias; y 2. Si la actuación de un regidor como representante de un partido político ante una autoridad administrativa electoral durante un proceso electoral implica el uso indebido de recursos públicos.

III. Consideraciones de la Sala Especializada

La sentencia que se impugna ante esta Sala Superior fue emitida por la Sala Especializada en cumplimiento a lo ordenado al resolver el SUP-REP-92/2019 y determinó: **i)** la existencia de la infracción atribuida a Dulce María Alcántara Lima, regidora del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, por uso indebido de recursos públicos y vulneración al principio de imparcialidad, derivado de su asistencia a sesiones del Consejo Local del INE en Puebla, en

representación del PVEM y, **ii)** Ordenó dar vista a la Contraloría Municipal de Tepeaca, Puebla.

Para arribar a esa conclusión, argumentó que si bien no existe una prohibición expresa para que quien sea regidor desempeñe paralelamente el cargo de representante de un partido político, ante un órgano electoral, materialmente resulta incompatible representar y defender los intereses de un partido en momentos que debería estar prestando un servicio público, en atención a la investidura del cargo y las funciones que desempeña.

Señaló que no podían considerarse como excluyentes de responsabilidad el hecho de haber solicitado licencia con el descuento respectivo, y que en las fechas de las sesiones del Consejo Local no se hubieran realizado sesiones de cabildo —con excepción de la celebrada el diecisiete de abril—; aunado a que no era aplicable a la regidora el carácter “bidimensional” de los legisladores, conforme al criterio emitido por esta Sala Superior al resolver el SUP-REP-162/2018.

Sustentó su decisión en el criterio emitido por esta Sala Superior al resolver el SUP-REP-163/2019, en donde se determinaron las limitantes para los servidores públicos miembros del poder ejecutivo.

Al tener por actualizada la infracción, ordenó dar vista a la Contraloría Municipal de Tepeaca, Puebla, respecto a la responsabilidad atribuida a Dulce María Alcántara Lima, para que determinara lo procedente²⁹.

IV. Agravios en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador

La recurrente aduce que fue indebida la interpretación que la Sala Especializada realizó de lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo Constitucional, y al ampliar la prohibición a otros supuestos se convirtió en un legislador.

²⁹ Con fundamento en los artículos 168 y 169, fracción XXII de la Ley Orgánica Municipal de Puebla.

Considera que vulnerar la imparcialidad implica una acción u omisión que se debe materializar en un beneficio o perjuicio, por lo que no basta la sola presencia del servidor público, en las sesiones del Consejo General del INE en Puebla.

Refiere que los representantes partidistas coadyuvan con el INE y no solo salvaguardan los intereses partidistas.

Señala que como regidora no está sujeta a un horario en el Ayuntamiento, porque su obligación es por obra determinada y no por tiempo determinado, aunado a que la Sala Especializada pasa por alto el carácter bidimensional de su función como regidora y representante del PVEM, lo cual, a su consideración, ya ha sido reconocido por esta Sala Superior en el caso de los legisladores, de ahí que no se deba suprimir la militancia partidista.

V. Consideraciones trascendentes de la sentencia

Por mayoría de votos, las y los magistrados que integramos esta Sala Superior, concluimos que la función de representación partidista ante el órgano electoral ejercida por la regidora en día hábil sí vulneró los principios de imparcialidad y neutralidad.

Lo anterior porque, dada la naturaleza del cargo público de elección popular que ocupa y, por realizar actividades permanentes, tiene restringida la posibilidad de acudir e intervenir en actos relacionados con los procesos electorales, como son las funciones de representación de un partido político ante un órgano colegiado de una autoridad electoral administrativa.

Se determinó que a partir de su “investidura” como regidora, implicó el uso indebido de recursos públicos al distraer sus actividades y funciones públicas permanentes para representar y defender los intereses del PVEM durante un proceso electoral extraordinario.

Esto es, con independencia de que no exista prohibición para que una persona que ejerza el cargo de regiduría pueda fungir como representante partidista ante un órgano electoral, el principio de legalidad es una máxima en

torno al cual los servidores públicos sólo pueden hacer lo que les autoriza expresamente la norma, de ahí que, es un mandato constitucional el que los servidores públicos apliquen los recursos que tienen a su cargo, incluso humanos, para los fines previstos.

En consecuencia, se concluyó que no le asiste la razón a la recurrente cuando sostiene que la imparcialidad conlleva necesariamente una acción u omisión que se materialice en beneficio o, en su caso, en perjuicio de una fuerza política. Contrario a eso, se determinó que basta la sola puesta en peligro del bien jurídico tutelado para producir la infracción, debido a que se trata de infracciones de acción y no de resultado.

Si bien no existe prohibición para que quien funja como regidora sea representante de un partido ante un órgano electoral, los servidores públicos deben apegarse al principio de legalidad, y el artículo 134 constitucional prohíbe que realicen todos los actos que puedan implicar una intromisión en las contiendas, de ahí que también comprende la restricción de que quien tenga la calidad de regidor sea representante de un partido ante una autoridad electoral.

Se determinó que tampoco le asiste la razón a la recurrente cuando aduce que su conducta no contraviene el artículo 134 constitucional porque asistió a las sesiones en día hábil.

Lo anterior porque, con independencia de que hubiere solicitado licencia por unas horas, sus funciones son de servicio público permanente y la conducta sancionable es distraerse de sus funciones permanentes en el ámbito municipal para atender cuestiones de carácter electoral, que conllevan la representación y defensa de los intereses de un partido y, en consecuencia, de sus candidatas y candidatos.

La línea jurisprudencial de esta Sala Superior ha determinado que es un hecho sancionable que servidores públicos asistan a eventos proselitistas en día hábil, con independencia de que hayan solicitado licencia.

En el caso concreto, la regidora desempeñó una actividad incompatible con su cargo al defender intereses partidistas.

Las y los magistrados que integramos esta Sala Superior, por mayoría de votos concluimos que, contrario a lo sostenido por la Sala Especializada, no resulta aplicable el precedente del SUP-REP-163/2018, dado que las regidorías no ejercen funciones formalmente ejecutivas a que se refería tal asunto; sin embargo, la conducta sancionable es por la asistencia en día hábil a sesiones del consejo local del INE como representante partidista, dado que esa sola circunstancia implicó distraerse de sus funciones.

Lo anterior toda vez que el cargo de regidora no posee un carácter bidimensional, de ahí que la recurrente pretendía equiparar sus funciones a las de un legislador, realizando una incorrecta interpretación de tal circunstancia.

Bajo las consideraciones expuestas, por mayoría de votos las y los magistrados que integramos el pleno de esta Sala Superior, determinamos en que debe confirmarse la sentencia impugnada.

No obstante, la mayoría determinó que la sentencia recurrida debía confirmarse en sus términos, esto es, incluyendo la vista ordenada por la Sala Especializada al superior jerárquico de la regidora municipal, a efecto que dicha autoridad determinara lo conducente en cuanto a la responsabilidad en que incurrió dicha servidora pública.

Contrario a la postura mayoritaria, en mi opinión, debe revocarse la vista de referencia por las razones que a continuación expongo.

VI. Motivo de mi disenso

Si bien comparto la decisión de confirmar la sentencia impugnada en cuanto a la existencia de la infracción —ante la incompatibilidad de los cargos de regidora y representante de un partido político—, en mi opinión debe

revocarse la vista ordenada por la Sala Especializada a la Contraloría Municipal de Tepeaca, Puebla, derivado de las circunstancias particulares en las que se acreditó la responsabilidad a cargo de la regidora municipal.

En primer término, es importante tener presente que esta Sala Superior ha construido una línea jurisprudencial en relación con la asistencia de servidores públicos a eventos proselitistas, así como a eventos de registro de candidatos a cargos de elección popular, a partir de analizar si se trata de días hábiles, o no, y si pertenecen al poder ejecutivo o legislativo.

No obstante, el caso que ahora se analiza es novedoso. Esta es la primera ocasión que ante este órgano jurisdiccional se plantea la incompatibilidad en el desempeño simultáneo de un cargo público de representación popular — como el de regidor— y la representación de un partido político ante una autoridad electoral, durante el desarrollo de un proceso electoral.

Derivado del análisis realizado, se ha concluido que dicho proceder sí resulta violatorio a los principios de imparcialidad y neutralidad previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución.

Conclusión con la cual coincido, y estoy convencida que, a partir de esta determinación, existirán reglas más claras respecto de las exigencias a las que se encuentran sujetos los servidores públicos electos popularmente, a efecto de salvaguardar el bien jurídico tutelado en el artículo 134, párrafo séptimo constitucional.

No obstante, con independencia de la determinación que se ha adoptado en cuanto a la incompatibilidad en el desempeño paralelo de un cargo de elección popular y un cargo partidista, desde mi perspectiva, en el caso tiene un papel importante la forma en que se condujo la regidora, para efectos de determinar las consecuencias de su responsabilidad.

En autos está acreditado que la regidora municipal solicitó permiso ante el Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, para ausentarse durante algunas horas en el periodo del siete de febrero al diez de julio, con el descuento respectivo.

También está comprobado que en las fechas de las sesiones del Consejo Local del INE en Puebla a las que asistió la regidora, no hubo sesión de cabildo ni de alguna de las comisiones que preside, con excepción del diecisiete de abril, en la cual sí hubo sesión de cabildo y la regidora asistió.

Desde mi perspectiva, existen elementos para sostener que la regidora actuó de buena fe, al realizar las gestiones que consideró idóneas para poder desempeñarse como representante del PVEM ante el referido Consejo Local, a la vez que fungía como una autoridad municipal, máxime que no existe una prohibición expresa en la Ley, de ahí que este órgano jurisdiccional tuvo que hacer un análisis de las atribuciones conferidas a cada uno de los cargos que ocupó la recurrente y, una vez advertido ello, concluyó que no existe compatibilidad en el ejercicio de ambos cargos.

Derivado de lo anterior, en mi opinión, en esta única ocasión, la decisión debería ser en el sentido de confirmar la determinación de la Sala Especializada en cuanto a que existe incompatibilidad de cargos, a partir de la verificación de obligaciones y facultades, determinando que existe la infracción, sin embargo, debe revocarse la vista ordenada al superior jerárquico.

Es importante señalar que mi propuesta no invalida o supera el criterio consistente en que, cuando las autoridades federales, estatales o municipales cometan alguna contravención prevista por dicha ley, debe darse vista al superior jerárquico, a fin de que proceda en los términos de las leyes

aplicables³⁰, por el contrario, implica resolver el asunto teniendo en cuenta las particularidades del caso.

³⁰ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 457, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por estas razones, emito el voto.

MAGISTRADA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA POR MAYORÍA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-REP-121/2019.

Respetuosamente, disiento del criterio adoptado por la mayoría de los Magistrados integrantes de este órgano jurisdiccional, al dictar sentencia en el recurso al rubro identificado, consistente en que la función de representación partidista ante un órgano electoral, ejercida por un regidor o regidora en días hábiles, **vulnera** los principios de **imparcialidad** y **neutralidad** previstos en el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque implica el uso indebido de recursos públicos, al distraer sus actividades y funciones públicas permanentes para representar y defender los intereses de un partido político durante un proceso electoral, en el caso, extraordinario.

A mi juicio, la ciudadana sancionada por la Sala Regional Especializada no incurrió en alguna falta o infracción en materia electoral por desempeñar el cargo de regidora y a la vez ser representante de un partido político ante un órgano administrativo electoral.

Sostengo mi aseveración en **tres premisas esenciales**:

1. No existe vulneración al artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, cuando una regidora, como en el caso acontece, funja como representante del partido político en que milita ante la autoridad administrativa electoral, durante el desarrollo de un proceso electoral, debido a que ello **no implica el uso indebido de recursos públicos para influir en la contienda.**

2. **Tampoco constituye una infracción en materia electoral**, al no existir prohibición legal alguna para que, derivado del cargo que ostenta, pueda desempeñarse como representante del partido político en que milita.

3. Finalmente, asumir que no puede desempeñar esos dos cargos de manera simultánea, equivale a restringir **indebidamente su derecho político electoral de afiliación**, al impedírsele tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos precisados en la Constitución General de la República, así como en las leyes de la materia.

Para sustentar las premisas que anteceden, se debe tener presente el texto del artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del cual se deriva el deber de los servidores públicos de **aplicar con imparcialidad los recursos públicos** que están bajo su responsabilidad, **sin influir en la equidad de la competencia** entre los partidos políticos, como se advierte de su transcripción.

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

[...]

*Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de **aplicar con imparcialidad** los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, **sin influir en la equidad de la competencia** entre partidos.”*

(Énfasis agregado)

De esta manera, la Sala Superior ha considerado que el artículo 134 de la Constitución Federal forma parte de la modificación constitucional integral que tuvo verificativo en noviembre de dos mil siete; y que con dicha reforma se incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad con que deben actuar los servidores públicos y la equidad en los procesos electorales.

El párrafo séptimo del artículo 134, establece una norma constitucional que prescribe una orientación general para que todos los servidores públicos de la Federación, las Entidades Federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, en todo tiempo los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral.

Esa obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados, tiene una finalidad sustancial, atinente a que no haya una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia que exista entre los partidos políticos.³¹

Para atender esta obligación, esta Sala Superior ha considerado dentro del análisis de casos, los siguientes elementos:

- **Principios protegidos:** legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad.³²
- **Obligaciones de autoridades en proceso electoral:** carácter auxiliar y complementario.³³
- **Punto de vista cualitativo:** relevancia de las funciones para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.³⁴
- **Permisiones a servidores públicos:** en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en

³¹ Criterio contenido en la sentencia dictada por la Sala Superior, en el expediente SUP-JRC-678/2015.

³² Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: "**PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)**". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, pp. 108 a 110.

³³ Ídem.

³⁴ Sala Superior, sentencia dictada el 22 de octubre de 2015 en el SUP-JRC-0678/2015 p. 378.

materia política, realizar actos de proselitismo político en días inhábiles.³⁵

- **Prohibiciones a servidores públicos:** desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales.³⁶
- **Especial deber de cuidado de servidores públicos:** para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.³⁷

En ese sentido, la naturaleza de los poderes públicos es relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada servidor público. En consecuencia, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público:

- 1) **Poder Ejecutivo:** encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal³⁸ o local:

- a) **Titular.** Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la

³⁵ Criterio previsto en la Jurisprudencia electoral 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**". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, pp. 11 y 12; y Tesis L/2015, de rubro "**ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES**". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, pp. 56 y 57.

³⁶ Criterio previsto en la Jurisprudencia electoral 38/2013, de rubro "**SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, pp. 75 y 76.

³⁷ Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro "**PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, pp. 65 y 66.

³⁸ Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional, dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública.³⁹

Dado el contexto histórico-social de su figura y la posibilidad de disponer de recursos, influye relevantemente en el electorado, por lo que los funcionarios públicos que desempeñen el cargo deben tener especial cuidado en las conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurre el proceso electoral.

b) Miembros de la Administración Pública. Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del poder ejecutivo.⁴⁰

Su poder de mando está reducido al margen de acción dictado por el titular del Poder Ejecutivo, en ese sentido, tienen mayor libertad para emitir opiniones en el curso del proceso electoral, siempre que ello no suponga instruir o coaccionar al personal a su cargo o a la ciudadanía que puede verse afectada o sentirse constreñida por ese servidor público en razón del número de habitantes en su ámbito de influencia o a la importancia relativa de sus actividades en un contexto determinado, así como de su jerarquía dentro de la Administración Pública, de forma que entre más alto sea su cargo mayor su deber de cuidado en el ejercicio de sus funciones, dada que es mayor la exigencia de garantizar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

2) Poder Judicial: encargado de dirimir las controversias bajo los principios de independencia e imparcialidad judicial.

Como garantías de imparcialidad, existen mecanismos como la recusación entendida como el derecho de cualquier justiciable para promover impedimento en contra del juzgador o las obligaciones de

³⁹ A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al presidente de la República realizar Acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.

⁴⁰ Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República".

manifestación de excusas por posible conflicto de interés previstas en las leyes orgánicas y códigos de ética.

Por el principio que subyace a este poder, el Juez en ningún momento podría realizar manifestaciones o realizar actos fuera de sus funciones, que influyan en el proceso electoral.

3) Poder Legislativo: encargado de la discusión y aprobación de los proyectos de ley o decretos presentados en diversas materias.

En el marco histórico-social, dicho poder es identificado como órgano principal de representación popular. Si bien, en años recientes ha incrementado la presencia de candidatos independientes (apartidistas), su configuración está mayormente basada por representantes de partidos políticos y grupos parlamentarios.

Así, existe una bidimensionalidad en los servidores públicos de este poder, porque **convive su carácter de miembro del órgano legislativo con su afiliación o simpatía partidista.**

Por tanto, derivado de su carácter de afiliado y simpatizante de partido resulta **válido interactuar con la ciudadanía** sobre la viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología (partidista o política), siendo que este poder público es el encargado de discutir los proyectos de ley.

En modo alguno podría hacer promoción que implique coacción o condicionamientos relacionados con su función parlamentaria.

4) Órganos autónomos: especializados en materias técnico-jurídicas, consecuentemente, encargados de regular ciertos mercados o sectores de manera independiente a los depositarios tradicionales del poder público.⁴¹

⁴¹ Criterio previsto en la Jurisprudencia (Constitucional) P./J. 12/2008, de rubro: "**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS**". Semanario Judicial de la Federación, Novena época, tomo XXVII, febrero de 2008, p. 1871.

Desempeñan funciones cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas,⁴² por lo que tienen especial cuidado de atender a su naturaleza y mantenerse totalmente distantes del proceso electoral.

Las anteriores diferencias entre las funciones y entidades del poder público permiten identificar la existencia de diversos elementos que deben considerarse al analizarse las conductas de servidores públicos que puedan afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales: el cargo, el poder público al que se adscribe (poder ejecutivo, legislativo, judicial u organismos autónomos), el nivel de gobierno y la capacidad para disponer por sí mismo de recursos públicos o personal a su cargo; las funciones que ejerce, la influencia y grado de representatividad del Estado o entidad federativa, el vínculo con un partido político o una preferencia electoral, entre otros elementos que permiten generar inferencias válidas de un posible uso indebido de sus funciones públicas.

Tales planteamientos tampoco resultan ajenos a los criterios adoptados por esta Sala Superior. En sus precedentes, este tribunal ha reconocido las diversas calidades con las que una persona conduce sus acciones: como funcionario público, como afiliado de algún partido y como ciudadano, por lo que las bases de regulación y sanción pueden encontrarse en diversas legislaciones.⁴³

Así, la obligación de neutralidad, como principio rector del servicio público se fundamenta, principalmente, en la finalidad de evitar que funcionarios públicos **utilicen los recursos humanos**, materiales o financieros a su alcance con motivo de su encargo, **para influir en las preferencias electorales** de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político, aspirante o candidato, lo cual, conforme a diversos criterios

⁴² Criterio previsto en la Jurisprudencia (Constitucional) P./J.46/2015, de rubro: “**ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**”. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, libro 26, enero de 2016, tomo I, p. 339.

⁴³ Criterio previsto en la tesis electoral CIII/2002, de rubro: “**MILITANTES DE UN PARTIDO POLÍTICO. LA POSIBLE RESPONSABILIDAD SOBRE SUS ACTOS U OPINIONES SE CONSTRIÑE A LA CALIDAD CON LA QUE SE HAYAN OSTENTADO**”. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, año 2003, páginas 163 y 164.

adoptados por esta Sala Superior, se verifica cuando asisten a **eventos de naturaleza proselitista**, durante el periodo de campañas.

En efecto, en su línea jurisprudencial este órgano jurisdiccional ha definido que la vulneración al artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, se presenta en eventos de carácter electoral, actos de precampaña o campaña, por lo que se ha definido que la sola presencia de un servidor público en un **acto proselitista** en **días hábiles** supone el uso indebido de recursos públicos, en atención al carácter de la función que desempeña, y a la **naturaleza del acto** al que acude, sin que sea obstáculo a tal consideración, el hecho de que obtenga licencia sin goce de sueldo, porque ello es insuficiente para salvaguardar la imparcialidad y equidad en la contienda.

En el caso, dadas las circunstancias particulares, en mi consideración resulta **inexistente** la infracción imputada a la recurrente, en su carácter de regidora del Ayuntamiento de Tepeaca, Puebla, por parte del Partido Acción Nacional, consistente en el **uso indebido de recursos públicos**, en contravención a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución.

Lo anterior toda vez que, si bien está acreditada su asistencia a diversas sesiones del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el estado de Puebla, durante el pasado proceso electoral extraordinario celebrado en esa entidad federativa, lo cierto es que ello **no puede equipararse** a la asistencia a un **acto de carácter proselitista**, cuya finalidad primordial es la obtención del apoyo ciudadano, mediante el ejercicio de su voto en favor del candidato o candidata que aspira a ocupar el cargo público objeto de la contienda.

En efecto, conforme a la definición legal de los actos de precampaña⁴⁴, se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados,

⁴⁴ Artículo 227, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

En tanto que, debemos entender por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas⁴⁵.

Ahora, los Consejos Locales del Instituto Nacional Electoral por definición legal son órganos directivos de carácter temporal constituidos en cada una de las entidades federativas, que se instalan y sesionan exclusivamente **durante los procesos electorales.**⁴⁶

Dichos órganos electorales se integran de la siguiente manera:

- Un **consejero presidente**, quien pertenece a la estructura orgánica del INE, ya que es integrante de la Junta Local respectiva.
- Seis **ciudadanas y ciudadanos** que fungen como **consejeros locales**, designados mediante convocatoria pública.
- **Representantes** de los partidos políticos, así como los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, de la Junta Local, quienes concurrirán a sus sesiones con voz, **pero sin voto**.

Por lo que hace a las **funciones** que realizan en el marco de los comicios locales, a partir de las nuevas atribuciones del Instituto Nacional Electoral, los Consejos Locales tienen como atribuciones sustanciales: **designar** por mayoría absoluta a las y los consejeros distritales y vigilar su instalación; **resolver** los medios de impugnación que les competan; **acreditar** a las y los ciudadanos mexicanos o agrupaciones interesadas en participar como observadores electorales.

⁴⁵ Artículo 242, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁴⁶ Artículos 65 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 4, párrafo 1, apartado B, inciso a), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, **registran** supletoriamente los nombramientos de los representantes generales o representantes ante las mesas directivas de casilla; las fórmulas de candidatos a senadores, por el principio de mayoría relativa; también, **llevan a cabo el cómputo total y la declaración de validez** de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, y el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, entre otras funciones.

De esta forma, es factible concluir que los representantes de los partidos políticos ante las autoridades electorales, debido a sus funciones, no llevan a cabo actos proselitistas, ni presentan las candidaturas o precandidaturas con la finalidad de obtener apoyo, sino que simplemente participan con derecho a voz en un órgano deliberativo, por lo que no se puede aseverar que en esos actos afecten la equidad en la contienda electoral.

Por tanto, la asistencia de la regidora a las sesiones del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en Puebla, como representante del Partido Verde Ecologista de México, **tampoco supone un respaldo** al entonces candidato Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, como pretende establecer el partido denunciante, ya que ello no se encuentra acreditado en autos ni se puede advertir a partir de las funciones propias de un representante de partido político, toda vez que su presencia y participación fue **con voz**, pero **sin voto**, dentro del marco de actuación de una autoridad administrativa en materia electoral y no para el apoyo de una candidatura y solicitar el voto a los electores a su favor.

Ello implica que sus actos tuvieron una **naturaleza político electoral**, por lo que considero, conforme a los criterios emitidos por esta Sala Superior, que no le resultaba exigible a la servidora pública denunciada, en su carácter de regidora, **abstenerse de acudir a tales reuniones en días hábiles**; además de que, como he expuesto, no incurrió en una indebida utilización de recursos

públicos, que incidieran en la equidad de la contienda en el pasado proceso electoral extraordinario verificado en el estado de Puebla.

Por otra parte, como adelanté, en el caso **no existe una prohibición normativa** para que la denunciada integrara el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el estado de Puebla, como representante del Partido Verde Ecologista de México, durante el citado proceso electivo.

Al respecto, en el artículo 24, de la Ley General de Partidos Políticos; y su correlativo 57, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, se dispone lo siguiente:

“Artículo 24. No podrán actuar como representantes de los partidos políticos nacionales ante los órganos del Instituto, quienes se encuentren en los siguientes supuestos:

- a) Ser juez, magistrado o ministro del Poder Judicial Federal;**
- b) Ser juez o magistrado del Poder Judicial de una entidad federativa;**
- c) Ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral;**
- d) Ser miembro en servicio activo de cualquier fuerza armada o policiaca, y**
- e) Ser agente del Ministerio Público federal o local.”**

“Artículo 57. No podrán ser representantes de los partidos políticos ante los órganos del Instituto:

- I.- Los Ministros, Magistrados y Jueces del Poder Judicial de la Federación;**
- II.- Los Magistrados y Jueces del Poder Judicial del Estado;**
- III.- Los Magistrados, Secretario General, Secretarios Instructores y Secretarios de Estudio y Cuenta del Tribunal;**
- IV.- Los miembros en servicio activo de las fuerzas armadas o de la policía federal, estatal o municipal;**
- V.- Los Agentes del Ministerio Público del fuero común o federal; y**
- VI.- Los Ministros de culto religioso.”**

(Énfasis agregado)

Como se puede reconocer, a partir de las porciones normativas transcritas, dentro de la prohibición para ser representante de un partido político nacional, como es el Verde Ecologista de México, ante un órgano del Instituto Nacional Electoral, como es el Consejo Local en el estado de Puebla, **no se encuentran** los regidores de un Ayuntamiento, norma que se replica en los mismos términos para las instancias estatales.

En este contexto cabe concluir que todas las normas jurídicas relativas a los derechos políticos, derechos político-electorales, derechos fundamentales o como se les quiera denominar, siempre que no se desconozca o desvirtúe su esencia y naturaleza jurídica formal, como es el derecho humano de afiliación, por citar un ejemplo, deben ser interpretadas con un criterio garantista, maximizador, progresista, tutelador, que proporcione la protección más amplia de su vigencia eficaz, en beneficio de la sociedad y del titular del derecho en cita.

Lo anterior, desde luego, no significa que los derechos fundamentales sean absolutos o ilimitados; el ejercicio de los derechos fundamentales, en general, se puede someter a determinadas limitaciones o restricciones y modalidades, siempre que estén previstas en la ley, en su sentido material y formal.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las restricciones y limitaciones a los derechos fundamentales, desde la perspectiva del bien común y del orden público, no pueden derivar en la supresión misma del derecho fundamental. Toda limitación o restricción o modalidad, a un derecho fundamental, debe estar encaminada a protegerlo e incluso a potenciarlo, de tal suerte que se favorezca siempre su ejercicio eficaz, en la expresión más plena por parte de quien sea el titular.

En consecuencia, los derechos fundamentales no son derechos absolutos o ilimitados que no puedan ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que estén previstas en la legislación y no sean irracionales, injustificadas o que se traduzcan en privar de su esencia cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Siguiendo esa misma lógica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, toda restricción a un derecho fundamental debe cumplir con criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, es decir, deben existir razones suficientes que justifiquen la restricción o limitación, a efecto de que no sean arbitrarias o caprichosas.

Así, cualquier restricción debe ser interpretada de forma tal que garantice el ejercicio efectivo de tales derechos y evite suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución, más aun, cuando la interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental.

La limitación o restricción debida de los derechos fundamentales ha de satisfacer determinados requisitos, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- a)** La restricción debe ser adecuada para alcanzar el fin propuesto.
- b)** La restricción debe ser necesaria.
- c)** La restricción debe ser proporcional, en sentido estricto, sin posibilidad de implicar un sacrificio excesivo del derecho o del interés sobre el que se produce la intervención pública; y
- d)** La restricción debe de estar prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley, no en una norma reglamentaria.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado, en esta materia, que el Estado debe generar las condiciones y proveer los mecanismos óptimos para que los derechos humanos reconocidos convencionalmente puedan ser efectivamente ejercidos, para lo cual se requiere que el mismo Estado asuma las medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio de estos derechos.

En consecuencia, si no existe la limitación a un derecho fundamental en la legislación, no se puede pretender restringirlo, ya sea mediante una disposición reglamentaria o bien con la emisión de una norma administrativa individualizada, porque ello equivaldría a la violación de ese derecho fundamental, debido a que el único autorizado para restringirlo es el legislador y, en este caso, existe reserva de ley.

De ahí que, en el caso, considero que **tampoco se acredita la infracción** imputada a la recurrente, pues se parte de una premisa incorrecta al estimar que las sesiones a las que asistió se pueden equiparar con **actos proselitistas**, cuando en realidad se trata de reuniones celebradas por una autoridad electoral de carácter constitucionalmente **administrativa**, que si bien tuvo la encomienda de organizar de manera directa la elección extraordinaria en el estado de Puebla, dada la asunción de dicho proceso electoral que llevó a cabo el Instituto Nacional Electoral en esa entidad federativa, lo cierto es que ello **no puede considerarse como una función de carácter proselitista**, sino político-electoral.

En este orden de ideas, concluyo **innecesario restringir** a la inconforme su derecho de asociación en materia política, en su vertiente de afiliación, atento que es un derecho fundamental en materia político electoral, previsto en los artículos 9o. y 35, fracción III, de la Constitución General de la República, en los siguientes términos:

“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.

[...]

“Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

[...]

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

[...]

(Énfasis agregado)

Como se desprende de las porciones normativas antes transcritas, formar parte en los asuntos políticos del país, **es un derecho fundamental** de todo ciudadano o ciudadana de la República Mexicana, como es el caso de la recurrente, siempre que su finalidad sea **lícita**, esto es, apegada al marco

legal que rija su actuación, por lo que, como se demostró previamente, si **no existe una prohibición en materia electoral** que impida que un regidor o regidora actúe como representante de un partido político, durante el desarrollo de un proceso electoral, como en el caso uno de carácter extraordinario, como el celebrado recientemente en el estado de Puebla, este Tribunal Constitucional en materia electoral **debe privilegiar su ejercicio**, siempre que éste no implique el uso de recursos públicos en el desempeño de esa representación, caso en el cual se incurriría en una vulneración al principio de imparcialidad y neutralidad previsto en el artículo 134 Constitucional.

Por lo hasta aquí expuesto y fundado, formulo el presente **VOTO PARTICULAR**.

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES