

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-52/2014
Y SUP-RAP-54/2014,
ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL Y PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL COMO AUTORIDAD
SUSTITUTA DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIOS: ARTURO
ESPINOSA SILIS, OMAR ESPINOZA
HOYO Y MAURICIO I. DEL TORO
HUERTA

México, Distrito Federal, a dieciséis de julio de dos mil catorce.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en los recursos de apelación al rubro indicados, en el sentido de **REVOCAR** la resolución **CG140/2014**, aprobada el treinta y uno de marzo del año en curso por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, autoridad sustituida por el Instituto Nacional Electoral, con motivo del procedimiento administrativo sancionador promovido por los apelantes en contra de diversos funcionarios públicos del Estado de Veracruz, así como los partidos políticos

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

- 1. Mitin de prensa y firma de compromisos.** El cuatro de abril de dos mil doce, se llevó a cabo en Veracruz, Veracruz, un evento de carácter proselitista del entonces candidato a la presidencia Enrique Peña Nieto, en el cual estuvieron presentes Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz, Gabriel Deantes Ramos, Subsecretario de Finanzas y Planeación de la entidad, y Jorge Alejandro Carvallo Delfín, entonces Diputado Local en el estado de Veracruz. En la misma fecha, el representante del Partido Acción Nacional ante el entonces Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentó escrito de queja en contra de diversos funcionarios públicos del Gobierno del Estado de Veracruz.
- 2. Ampliación de queja y cierre de instrucción.** Previa ampliación de queja presentada por el Partido Acción Nacional en noviembre del dos mil trece, el Secretario Ejecutivo del Consejo General del citado órgano electoral administrativo, dictó acuerdo mediante el cual declaró cerrada la instrucción.
- 3. Resolución del Consejo General.** El treinta y uno de marzo de la presente anualidad, el Consejo General del

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

Instituto Nacional Electoral como autoridad sustituta del Instituto Federal Electoral en sesión extraordinaria, emitió la resolución en la que se declaró infundado el procedimiento sancionador ordinario incoado en contra de Javier Duarte de Ochoa, Gabriel Deantes Ramos, Jorge Alejandro Carvalho Delfín y Francisco Javier Muñoz Ruiz, así como los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

4. Recurso de apelación. El cuatro de abril del año en curso, los representantes propietarios de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática ante el citado órgano electoral, interpusieron recursos de apelación en contra de la resolución CG140/2014, mismos que fueron remitidos a este órgano jurisdiccional para su sustanciación.

5. Turno. En su oportunidad el Magistrado Presidente de este Tribunal, turnó los expedientes citados al rubro al Magistrado Salvador O. Nava Gomar a fin de que los sustanciara y elaborara el proyecto de sentencia correspondiente.

6. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado instructor radicó y admitió a trámite el recurso y al no existir trámite pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA.

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III incisos a) y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4 y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por partidos políticos nacionales, a fin de controvertir la resolución emitida por un órgano central del Instituto Nacional Electoral como autoridad sustituta del Instituto Federal Electoral, a saber, el Consejo General del mismo.

2. ACUMULACIÓN.

Con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lo procedente es acumular los recursos de apelación, en virtud de que existe identidad, tanto del acto reclamado, esto es la resolución **CG140/2014**, aprobada el treinta y uno de marzo del año en curso por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, como de la

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

autoridad responsable, es decir, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como autoridad sustituta del Instituto Federal Electoral.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria a los autos del expediente acumulado.

3. ESTUDIO DE PROCEDENCIA.

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b); 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

3.1. Forma: Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, y en ellas se hacen constar los nombres de los recurrentes, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto los nombres, como las firmas autógrafas de quienes promueven en representación de los partidos recurrentes.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

3.2. Oportunidad: Considerando que la resolución combatida se notificó a los partidos recurrentes de manera automática el treinta y uno de marzo del año en curso, y que los recursos de apelación respectivos se presentaron el cuatro de abril siguiente, esto es, dentro del plazo legal de cuatro días previsto para tal efecto, se tiene por satisfecho el requisito en cuestión.

3.3. Legitimación y personería: Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que los recurrentes son partidos políticos nacionales, quienes interponen recursos de apelación a través de sus representantes propietarios acreditados ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral como autoridad sustituta del Instituto Federal Electoral, tal y como lo reconoce la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

3.4. Interés jurídico: Los partidos apelantes impugnan una determinación del Consejo General del referido instituto electoral, a través de la cual se declaró infundado el procedimiento sancionador incoado con motivo de la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional, en contra de diversos servidores públicos del Estado de Veracruz, así como los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, en el que se les acusó de atentar contra los principios de legalidad y equidad en la contienda partidista, hecho que, según los recurrentes, deviene en ilegal dada la incorrecta valoración del acervo probatorio ofrecido por los

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

apelantes, así como la inadecuada fundamentación y motivación de la resolución combatida, produciendo una afectación directa a los mismos.

3.5. Definitividad: El requisito en cuestión se considera colmado, ello en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de apelación.

4. TERCERO INTERESADO

Se tiene por no presentado los escritos presentados por Javier Duarte de Ochoa en su calidad de Gobernador del Estado de Veracruz, así como del Partido Revolucionario Institucional, en su carácter de terceros interesados en el presente medio de impugnación, en virtud de que lo presentaron extemporáneamente.

En efecto, mediante escritos de diez de abril de dos mil catorce, pretendieron comparecer como terceros interesados Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz, así como del Partido Revolucionario Institucional, sin embargo, esta Sala Superior advierte que sus escritos fueron presentados de manera extemporánea, en virtud de que de conformidad con la cedula de publicación del medio de impugnación difundida en los estrados de la autoridad responsable, en los términos del artículo 17, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que el plazo

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

para que los terceros interesados comparecieran corrió de las diecisiete horas del siete de abril, a las diecisiete horas del diez de abril, ambos de dos mil catorce, siendo que los escritos de los terceros se presentaron, respectivamente, a las veinte horas con cincuenta y un minutos, y a las dieciocho horas con cuarenta y cuatro minutos, ambos del diez de abril de dos mil catorce, esto es posteriormente al vencimiento del plazo de setenta y dos horas que se establece para que comparezcan los terceros interesados, de ahí que no es posible tener a los mencionados ciudadanos compareciendo en su carácter de terceros interesados.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Consideraciones de la responsable

Sustento de la denuncia: Los hechos que motivaron la denuncia son los siguientes:

- El cuatro de abril de dos mil doce, Enrique Peña Nieto entonces candidato a la Presidencia de la República, ofreció una conferencia de prensa y firma de compromisos en el estado de Veracruz.
- En el mencionado evento, dicho candidato a la Presidencia de la República, se reunió con el C. Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional del estado de Veracruz, así como con un número no identificado de funcionarios públicos de dicha entidad.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

- A la reunión con dicho candidato asistieron más servidores públicos del estado de Veracruz.
- La aparición de un gobernador del estado en un evento político de un candidato a Presidente de México, es una violación al principio de imparcialidad, que además afecta la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
- Enrique Peña Nieto y los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, han incurrido en infracciones en materia electoral, al realizar actos públicos con diversos servidores públicos del estado de Veracruz y mediante ello, han influido directamente en la equidad de la contienda.
- Los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, incumplieron su calidad de garantes al tolerar que el candidato Enrique Peña Nieto llevara actos en flagrante violación al artículo 134 constitucional, así como el 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por lo que se encuentra actualizada su responsabilidad en términos del artículo 38, párrafo primero, inciso a) del Código Electoral Federal.

Materia del procedimiento: La autoridad responsable centró la materia del procedimiento sancionador en dos puntos torales:

1. Si Javier Duarte de Ochoa, en su carácter de Gobernador del Estado de Veracruz, así como otros servidores públicos de la entidad, infringieron lo previsto en el

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 347, párrafo 1, incisos c) y f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al haber participado en los eventos proselitistas de Enrique Peña Nieto, entonces candidato a la Presidencia de la República por la coalición “Compromiso por México”, los cuales se llevaron a cabo el cuatro de abril de dos mil doce, y consistieron en una conferencia de prensa y firma de compromisos en “El café la Parroquia”, así como un evento en el “Salón del Sindicato de Empleados de Comercio”, ambos en Veracruz, Veracruz, y

2. Si los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México transgredieron la normativa electoral, derivado de su obligación de vigilar que la conducta de sus militantes se realice dentro de los cauces legales y apegada a Derecho.

Hechos probados: A partir del material probatorio aportado por el denunciante, así como de los elementos de convicción obtenidos a través de las diligencias llevadas a cabo por la propia autoridad responsable, y de las comparecencias de los denunciados, en la resolución impugnada se concluyó lo siguiente:

- El cuatro de abril de dos mil doce, en el café “La Parroquia”, en el Estado de Veracruz el entonces candidato a la Presidencia de la República, por la Coalición “Compromiso por México”, Enrique Peña Nieto,

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

llevó a cabo la firma de su décimo tercer compromiso ante el Notario Público 41.

- No se tiene constancia de que a dicho evento hubieran asistido servidores públicos federales o locales.
- En el evento realizado en el Café “La Parroquia” no asistieron los servidores públicos denunciados, estos son: Javier Duarte de Ochoa, Gabriel Deantes Ramos y Jorge Alejandro Carvalho Delfín, Gobernador del Estado de Veracruz, Subsecretario de Finanzas y Planeación, y otrora Diputado Local en el estado de Veracruz, respectivamente.
- Ese mismo día, el Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional en Veracruz, organizó un evento proselitista a favor del entonces candidato Enrique Peña Nieto, el cual se llevó a cabo en “Salón del Sindicato de Empleados del Comercio”, en Veracruz, Veracruz.
- Entre los asistentes a dicho evento, se encontraba Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz, quien emitió un discurso a los presentes, a favor del Enrique Peña Nieto. También asistieron Gabriel Deantes Ramos y Jorge Alejandro Carvalho Delfín, Subsecretario de Finanzas y Planeación, y otrora Diputado Local en el estado de Veracruz, respectivamente.
- A ninguno de los eventos denunciados asistió Francisco Javier Muñoz Ruiz, otrora Coordinador de Asesores de la Secretaría de Finanzas y Planeación.
- Los recursos utilizados para el evento proselitista a favor del Enrique Peña Nieto fueron tomados de las

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

prerrogativas de financiamiento ordinario que por derecho corresponden al Partido Revolucionario Institucional.

- El tres de abril de dos mil doce, Javier Duarte de Ochoa **instruyó** al Secretario de Finanzas y Planeación que se realizaran los trámites conducentes a efecto de que fuera habilitado sin goce de sueldo, el día cuatro de abril de dicha anualidad, ya que llevaría a cabo actividades de naturaleza privada, que serían cubiertas con recursos propios.
- Mediante oficio SFA/217/2012, de tres de abril de dos mil doce, el Subsecretario de Finanzas y Administración, solicitó al Jefe de la Unidad Administrativa de la oficina del C. Gobernador que se realizaran las acciones pertinentes para efectuar el descuento a las percepciones económicas de Javier Duarte de Ochoa.
- El tres de abril de dos mil doce, Gabriel Deantes Ramos y Francisco Javier Muñoz Ruiz, Subsecretario de Finanzas y Administración, y otrora Coordinador de Asesores de la Secretaría de Finanzas y Planeación, respectivamente, solicitaron de forma individual al Secretario de Finanzas y Planeación el descuento en sus percepciones económicas ya que el cuatro de abril de dos mil doce, realizarían actividades de carácter privado.
- Mediante oficios DGA/1301/2012 y DGA/1328/2012, de tres de abril de dos mil doce, el Director General de Administración, informó a Gabriel Deantes Ramos y Francisco Javier Muñoz Ruiz, que se han realizado las acciones pertinentes para efectuar el descuento a sus

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

percepciones económicas correspondientes al día cuatro de abril de dos mil doce.

- Francisco Javier Muñoz Ruiz, otrora Coordinador de Asesores de la Secretaría de Finanzas y Planeación en el Estado de Veracruz viajó a Cancún, Quintana Roo, el cuatro de abril de dos mil doce, fecha de realización de los eventos denunciados.
- El tres de abril de dos mil doce, el otrora Diputado Jorge Alejandro Carvallo Delfín, solicitó al Secretario de Servicios Administrativos y Financieros del Congreso del Estado de Veracruz, el descuento a sus percepciones económicas correspondientes al cuatro de abril de dos mil doce, en virtud de que realizaría actividades de carácter personal, mismas que serían cubiertas con recursos propios.
- Mediante oficio CEV/SSAyF/DRH/DCP/195/2012, de tres de abril de dos mil doce, el Secretario de Servicios Financieros y Administrativos, instruyó al Jefe del Departamento de Nómina, para que realizara lo conducente para cumplir lo solicitado por el otrora Diputado Jorge Alejandro Carvallo Delfín.

Consideraciones: Al realizar el estudio de las conductas denunciadas la autoridad responsable, en esencia, expuso lo siguiente:

No se encuentra acreditado en autos que los servidores públicos denunciados hubieren asistido a la conferencia de prensa y firma de compromisos realizado el cuatro de abril de dos mil doce en el café “La Parroquia”, por lo que no es posible

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

atribuirles responsabilidad alguna por dicho acto, ya que no existen indicios mínimos que permitan acreditar lo contrario.

Por otra parte, tuvo por acreditada la asistencia de los servidores públicos al evento llevado a cabo en el "Salón del Sindicato de Empleados del Comercio", lo cual se realizó el cuatro de abril de dos mil doce, esto es, en la etapa de campaña del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

En ese sentido, la autoridad responsable consideró que si bien la presencia de Javier Duarte de Ochoa en el mencionado evento de campaña de Enrique Peña Nieto se realizó en días y horas hábiles, lo cierto es que no existe algún indicio que permita inferir una utilización de recursos públicos, pues el servidor público solicitó licencia sin goce de sueldo para poder acudir al evento. Aunado a que de las diligencias efectuadas dentro del procedimiento sancionador se advierte que la organización del evento se realizó por parte del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional con cargo a las prerrogativas de financiamiento ordinario que por derecho corresponden a dicho partido.

Por tanto, en concepto de la autoridad responsable el Gobernador del Estado de Veracruz no acudió en su carácter de servidor público, sino como ciudadano en ejercicio de su libertad de reunión, por lo que su asistencia al acto de campaña de Enrique Peña Nieto no vulnera disposición legal alguna, ya que se encuentra amparada bajo la libertad de expresión y asociación con que gozan todos los ciudadanos.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

Mismas consideraciones sostuvo la autoridad responsable respecto del Subsecretario de Finanzas y Planeación y el Coordinador de Asesores del Secretario de Finanzas y Planeación, así como del entonces diputado local Jorge Alejandro Carvalho Delfín, al señalar que dichos servidores públicos no hicieron uso de recursos públicos al asistir al evento ya que solicitaron licencia sin goce de sueldo, por lo que no existe ninguna vulneración al principio de imparcialidad.

Respecto del Subsecretario de Finanzas y Administración se advierte que el mismo se encontraba en la Ciudad de Cancún en esa fecha, por lo que tampoco existen elementos de convicción a partir de los cuales se pueda advertir su responsabilidad.

En la resolución recurrida se señala que no existió violación al principio de imparcialidad por el uso de recursos públicos, ya que no se acreditó que alguno de los denunciados hubiera autorizado o destinado fondos, bienes o servicios que tuviera a su disposición a fin de organizar o participar en la realización del evento de campaña de Enrique Peña Nieto.

Finalmente, respecto de la *culpa in vigilando*, señala la autoridad responsable que la misma no se actualiza pues las conductas violatorias de la normatividad electoral no quedaron demostradas.

5.2. Síntesis de agravios

El **Partido Acción Nacional** aduce que la autoridad responsable realizó una indebida valoración de pruebas, ya que de las notas periodísticas de fecha cuatro de abril de dos mil doce, se advierte que en la ciudad de Veracruz se llevaron a cabo diversas actividades de campaña de Enrique Peña Nieto, entre ellas una reunión en el “Salón del Sindicato de Empleados de Comercio de Veracruz”, al cual asistió el Gobernador de la entidad Javier Duarte de Ochoa, quien dirigió un mensaje a los asistentes, de ahí que se encontraran plenamente acreditados los hechos denunciados.

Añade que incluso en el expediente obra un escrito en el que Javier Duarte de Ochoa reconoce haber asistido al evento mencionado, e incluso se señala que el Subsecretario de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado también acudió.

Al estar acreditados los hechos denunciados, el recurrente señala que contrariamente a lo sostenido en la resolución impugnada también se encuentran plenamente acreditadas la vulneración a la normativa electoral, ya que el Gobernador del Estado de Veracruz participó activamente en el acto de campaña, e incluso realizó diversas manifestaciones a fin de mostrar su apoyo en favor del candidato a la Presidencia de la República Enrique Peña Nieto, sin que las mismas hubieren sido motivo de análisis por parte de la autoridad responsable.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

Por tanto, en concepto del partido recurrente, tanto la presencia del Gobernador del Estado de Veracruz, como el mensaje pronunciado por él mismo, constituyen una vulneración al principio de imparcialidad que deben observar los servidores públicos, pues lo que resulta ilegal es la actuación de un funcionario público estatal cuyo cargo es relevante en virtud de que es el Gobernador del Estado, y que a partir de dicha investidura, su actuación en favor de un candidato determinado tiene un fuerte impacto y relevancia en la opinión pública y en general en la sociedad del Estado.

Por su parte, el **Partido de la Revolución Democrática** señala que la resolución impugnada no se encuentra correctamente fundamentada ni motivada, ya que la responsable no hace un análisis del contenido del mensaje pronunciado por Javier Duarte de Ochoa en el acto de campaña del cuatro de abril de dos mil doce, así como tampoco realizó diligencias para requerir las versiones estenográficas del evento, lo que implica que la resolución carece de exhaustividad.

Por otro lado señala que independientemente de si Javier Duarte de Ochoa y los demás funcionarios públicos que asistieron al evento lo hicieron solicitando licencia sin goce de sueldo, por lo que no realizaron uso de recursos públicos, ello no implica que el evento se realizó en un día y horas hábiles, lo cual es suficiente para considerar que se vulneró la normativa electoral aplicable.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

También aduce que parte del mensaje pronunciado por el Gobernador del Estado de Veracruz implicó una indicación directa a los funcionarios públicos de su gobierno, así como del nivel municipal, que generó un impacto directo en la preferencia de los electores.

Por otro lado, señala el recurrente que se debe atribuir responsabilidad por *culpa in vigilando* a los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

5.3 Planteamiento del caso

Los recursos de apelación versan sobre la participación del Gobernador del Estado de Veracruz, así como otros funcionarios públicos de la entidad en actos de campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República Enrique Peña Nieto, realizado el cuatro de abril de dos mil doce, los cuales consistieron en una conferencia de prensa y firma de compromisos en “El café la Parroquia”, así como un evento en el “Salón del Sindicato de Empleados de Comercio”, ambos ubicados en Veracruz, Veracruz, actos que en concepto de los denunciados y hoy recurrentes constituyen una vulneración a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 347, párrafo 1, inciso c) u f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en ese momento. En el caso, en autos, únicamente se encuentra acreditada la asistencia de los funcionarios denunciados al evento realizado en el “Salón del Sindicato de Empleados de Comercio”.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

La **pretensión** de los partidos políticos recurrentes es que se revoque la resolución controvertida, y que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emita una nueva en la que declare fundado el procedimiento sancionador e imponga las sanciones correspondientes a los servidores públicos involucrados, así como a los partidos políticos denunciados.

Su **causa de pedir** la hacen consistir en que el Gobernador del Estado de Veracruz sí asistió al evento de campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República Enrique Peña Nieto, en donde incluso emitió un discurso en el que llamaba al voto en favor de dicho candidato, así como de la coalición que los postuló.

En ese sentido, la **litis** consiste en determinar si los sujetos denunciados vulneraron las disposiciones constitucionales y legales citadas al acudir al acto de campaña del candidato Enrique Peña Nieto, en un día hábil, o si como lo sostuvo la autoridad responsable su actuar se encuentra dentro de los límites del ejercicio de sus derechos de libertad de expresión y asociación.

5.4. Alcances del artículo 134 constitucional

El texto del artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el siguiente:

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

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. (Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 13 de noviembre de 2007)

Como se advierte del contenido del precepto, los servidores públicos tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional tiene como objetivo garantizar la imparcialidad de los procesos electorales, al prohibir a los servidores públicos el uso de recursos públicos a efecto de influir en las preferencias electorales.

De esta forma, el mencionado precepto constitucional 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 ese sentido, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-410/2012 este órgano jurisdiccional consideró que para tenerse por actualizada la vulneración a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario que se encuentre plenamente acreditado el uso indebido de recursos públicos.

En consecuencia, se puede considerar que la vulneración al principio de imparcialidad tutelado en el párrafo séptimo del

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

artículo 134 constitucional, implica que el servidor público haya usado de manera indebida recursos públicos que puedan incidir de manera indebida en la contienda electoral o en la voluntad de la ciudadanía, a efecto de favorecer a un determinado candidato o partidos político dentro del proceso electoral.

Lo anterior considerando también que la presencia de un servidor público en un acto proselitista en días y horas hábiles supone el uso indebido de recursos públicos en atención al carácter de la función que desempeñan.

5.5. Derecho a la libertad de expresión y asociación de los servidores públicos

Esta Sala Superior ha sostenido que los derechos fundamentales se deben interpretar de forma que se potencie su ejercicio.¹

La libertad de expresión como derecho fundamental previsto en los artículos 6º constitucional, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, el cual, para efectos políticos se encuentra estrechamente vinculado con el derecho de asociación contemplado en los artículos 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15 de la Convención

¹ Es aplicable la jurisprudencia 29/2002 de rubro **DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.**, consultable en la Compilación 1997-2013 de jurisprudencia y tesis en materia electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tomo Jurisprudencia, volumen 1, pp. 301 y 302.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

Americana sobre Derechos Humanos y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues es a través del ejercicio del derecho a la libertad de expresión como los militantes de los partidos políticos tienen la posibilidad de generar al interior del partido un debate abierto de ideas que permitan el dinamismo y la participación de los afiliados en los asuntos de interés general, lo cual se extiende a las opiniones que se reproduzcan hacia el exterior del partido.²

El ejercicio de esos derechos no es absoluto, pues encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona. Las limitaciones a dichos derechos deben encontrarse previstas en la legislación, y ser propias de una sociedad democrática, esto es, necesarias para permitir el desarrollo social, político y económico del pueblo, así como de la propia persona.

Ambos derechos, libertad de expresión y asociación, tienen un papel relevante dentro de una democracia, tal como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos quien ha señalado que la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática, y es condición indispensable para que

² Similar criterio se sostuvo en el SUP-RAP-75/2010, resuelto en sesión pública de trece de octubre de dos mil diez.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

los partidos políticos, sindicatos y en general quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente.³

En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al señalar que la libertad de expresión constituye uno de los principales fundamentos de una sociedad democrática y una de las condiciones más importantes para su progreso y desarrollo individual.⁴

La Sala Superior ha sostenido si bien los servidores públicos cuyos cargos son de elección popular tienen derecho a participar en la vida política (interna y externa) de sus respectivos partidos políticos, su actuación se debe guiar bajo los límites permitidos en la Constitución y la legislación aplicable, a efecto de que su actuación en la vida partidista no implique un abuso respecto del desempeño de sus funciones como servidor público.⁵

En ese sentido, como parte del ejercicio de libertad de expresión y asociación en materia política de los ciudadanos, la Sala Superior ha reconocido el derecho de los servidores

³ Caso Claude Reyes y otros vs Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 19 de septiembre de 2006, serie C, No 151, parr. 85, y Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, No 107, párr. 112.

[...] la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”.

⁴ Caso Lingens vs Austria, sentencia del 8 de julio de 1986, parr. 41.

⁵ Criterio sostenido en el SUP-RAP-4/2014.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

públicos a asistir en días inhábiles a eventos de proselitismo político a fin de apoyar a determinado partido, precandidato o candidato, siempre y cuando no implique el uso indebido de recursos del Estado.⁶

Sin embargo, los derechos de libertad de expresión y asociación encuentran su limitación en lo establecido en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos alcances han sido definidos en el apartado anterior.

5.6. Estudio de los agravios

Por razón de método, primeramente serán analizados los conceptos de agravio relacionados con la responsabilidad de los funcionarios denunciados.

Esta Sala Superior considera que los agravios expuestos por los partidos políticos recurrentes son sustancialmente **FUNDADOS**, puesto que de autos se advierte que tanto Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz, Gabriel Deantes Ramos, Subsecretario de Finanzas y Planeación de la entidad, y Jorge Alejandro Carvallo Delfín, entonces Diputado Local en el Estado de Veracruz, asistieron al evento de campaña de Enrique Peña Nieto llevado a cabo el cuatro de abril de dos mil doce, esto es, en un día y horas hábiles, por lo

⁶ 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**, consultable en en la Compilación 1997-2013 de jurisprudencia y tesis en materia electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tomo Jurisprudencia, volumen 1, pp. 112 Y 113.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

que en concepto de esta Sala Superior ello constituye una conducta injustificada contraria al principio de imparcialidad, equiparable a un uso indebido de recursos públicos, ya que con ello tales funcionarios generaron una situación de influencia indebida al distraerse de sus actividades laborales para acudir a un acto de campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República de la Coalición “Compromiso por México”, sin que ese hecho se encuentre justificado, dado que la mera solicitud de licencia sin goce de sueldo, permiso u otra equivalente, para realizar actividades de naturaleza privada, es insuficiente para generar una excepción a la regla general de que los funcionarios públicos no deben asistir en días hábiles a actos de proselitismo político-electoral, puesto que la determinación de cuáles días son hábiles e inhábiles, se encuentra prevista ordinariamente en la legislación y la reglamentación correspondiente y no depende de la voluntad de los propios funcionarios, pues ello sería contrario al principio de certeza y seguridad jurídica, así como a la expectativa pública de imparcialidad de tales funcionarios durante el ejercicio de sus funciones, sin que ello se traduzca en una restricción indebida de los derechos a las libertades de expresión y asociación, u otro derecho fundamental de los funcionarios públicos, pues la prohibición de asistir en días hábiles a actos de campaña en circunstancias que pueda incidir en la contienda electoral, deriva de lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, así como de los principios que rigen la materia electoral, en particular los de equidad, imparcialidad, objetividad y certeza; tal prohibición resulta necesaria, en tanto que limita en la menor medida los derechos de los funcionarios,

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

al permitirse su asistencia a tales actos en días inhábiles, y es proporcional en atención a los valores y principios que la justifican, como se expone a continuación.

A. Valoración de los hechos y consecuencias jurídicas

En autos no se encuentra controvertido que tanto el Gobernador del Estado de Veracruz, Subsecretario de Finanzas y Planeación de la entidad, y el entonces Diputado Local, asistieron a un **acto proselitista** del otrora candidato a la Presidencia de la República postulado por la coalición “Compromiso por México”. Inclusive el Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional en Veracruz, al comparecer ante la autoridad responsable señala que *“el evento proselitista, convocado de forma general a todos los militantes del instituto político en el estado...tuvo una amplia concurrencia”*⁷, lo cual también es reconocido por parte del propio Gobernador de la entidad al señalar en su escrito de comparecencia que *“el evento fue ampliamente concurrido”*⁸.

Esta Sala Superior ha sostenido que los actos proselitistas tienen como finalidad ganar adeptos en favor de un candidato o un partido político⁹, igualmente, como lo ha señalado este órgano jurisdiccional *“un acto adquiere la calidad de público cuando se vuelve manifiesto, es del conocimiento de todos, cuando es notorio. **La notoriedad la adquiere un acto incluso cuando habiéndose realizado en un lugar cerrado, en un***

⁷ Página 76 de la resolución controvertida.

⁸ Página 69 de la resolución controvertida.

⁹ SUP-RAP-8/2013 y acumulados, SUP-JIN-359/2012 y SUP-RAP-411/2012, entre otros.

*espacio acotado, se da a conocer a la generalidad o es sacado a la luz pública difundiendo, por los medios de comunicación escritos o electrónicos, o por cualquier otro, apto para lograr su comunicación o información a los demás*¹⁰.

En el caso, de autos se advierte que el evento proselitista al que asistieron los referidos funcionarios públicos se dio a conocer públicamente a través de los medios de comunicación, según se desprende de las ocho notas periodísticas que se valoran en la resolución impugnada, de las que se advierte la asistencia de diversos funcionarios públicos a un acto de campaña del entonces candidato a la Presidencia de la República Enrique Peña Nieto, en el que el Gobernador del Estado de Veracruz emitió un mensaje en favor del citado candidato, el cual, en concepto de los partidos recurrentes generó un impacto no sólo en los asistentes, sino también en la ciudadanía en general, ya que su difusión se realizó en toda la entidad.

Lo anterior permite advertir que fue un evento proselitista en tiempo de campaña, con una **amplia convocatoria** a la militancia partidista, así como una **amplia difusión pública en medios de comunicación**, por lo que es posible presumir que generó un impacto en la ciudadanía en general, considerando las circunstancias de tiempo, modo y lugar, su difusión y los sujetos implicados, lo que lleva a considerar que fue un acto que trascendió los intereses de la militancia partidista.

¹⁰ SUP-RAP-114/2007.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

A partir de lo anterior, esta Sala Superior concluye que contrariamente a lo sostenido por la autoridad responsable, la solicitud de licencia sin goce de sueldo a partir de la cual se justifica el actuar de los servidores públicos no es suficiente a efecto de salvaguardar la imparcialidad en el uso de recursos públicos a la que se encuentran obligados todos los funcionarios públicos en términos de lo dispuesto en los artículos 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 347, párrafo 1, incisos c) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al respecto, la regla prevista en el precepto constitucional invocado mandata que 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.

En ese mismo sentido, se debe considerar lo dispuesto en el *“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE IMPARCIALIDAD EN LA APLICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 347, PÁRRAFO 1, INCISO C) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN*

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, autoridad sustituida por el Instituto Nacional Electoral, mediante acuerdo CG247/2011, aplicable al caso, el cual en sus puntos primero y segundo establece:

PRIMERA.- En relación con lo dispuesto por el inciso c) del párrafo 1 del artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y su vinculación con el actual párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, son conductas contrarias al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, y por tanto que afectan la equidad de la competencia entre los partidos políticos, las realizadas por cualquier servidor público, por sí o por interpósita persona, a partir del inicio de los procesos electorales federales y hasta la conclusión de la jornada electoral, mismas que se describen a continuación:

...

XI. Utilizar los recursos humanos, materiales o financieros que por su empleo, cargo o comisión tenga a su disposición para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato.

...

XIII. Cualquier conducta análoga que a través de la utilización de recursos públicos vulnere la equidad de la competencia entre los partidos políticos, coaliciones, aspirantes, precandidatos o candidatos, a juicio de la autoridad electoral.

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

*I. Asisten **durante sus respectivas jornadas laborales** a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o la abstención.*

...

IV. Utilizar medios de transporte de propiedad pública para asistir a eventos político-electorales para promover o influir de cualquier forma en el voto a favor o en contra de un partido

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

político, coalición, aspirante, precandidato, candidato o a la abstención.

Se considera necesario precisar que el Acuerdo antes señalado, fue objeto de modificaciones con motivo de la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-147/2011, en el que se ordenó modificar la norma segunda, fracción I, para quedar en los términos siguientes.

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

I. Asisten **dentro de sus jornadas laborales** a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o la abstención.

Al respecto, esta Sala Superior, considerando el conjunto de normas y principios constitucionales que rigen la materia electoral, así como los derechos a las libertades de expresión y asociación, de las personas que desempeñan un cargo público, ha considerado válido que los servidores públicos asistan a un acto de carácter proselitista, sin que ello vulnere, por sí mismo, lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, siempre que ello ocurra en un día y hora inhábil, tal como se desprende de la citada jurisprudencia 14/2012, en los términos siguientes:

ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY.—De la interpretación sistemática de los artículos 1º, 6º, 35, 41 y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige la prohibición a los servidores del Estado de desviar recursos públicos para favorecer a determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección popular. En este contexto, la sola asistencia en días inhábiles de los servidores públicos a eventos de proselitismo político para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato, no está incluida en la restricción citada, en tanto que tal conducta, por sí misma, no implica el uso indebido de recursos del Estado; en consecuencia, se reconoce que la asistencia a esta clase de actos, se realiza en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política de los ciudadanos, las cuales no pueden ser restringidas por el sólo hecho de desempeñar un cargo público, por tratarse de derechos fundamentales que sólo pueden limitarse en los casos previstos en el propio orden constitucional y legal.¹¹

De esta forma, la restricción para asistir a actos proselitistas, responde a un fin legítimo en un sistema democrático, como lo es el de garantizar los principios de equidad e imparcialidad, es necesaria en tanto que no es absoluta, pues excepcionalmente se les permite asistir en días inhábiles, por lo que resulta proporcional en sentido estricto frente a otros derechos, considerando que además con ello se contribuye a generar certeza para los propios partidos políticos, sus militantes, funcionarios públicos y en la ciudadanía en general respecto del

¹¹ Jurisprudencia 14/2012, consultable en la Compilación 1997-2013 de jurisprudencia y tesis en materia electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tomo Jurisprudencia, volumen 1, pp. 112 Y 113.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

momento y circunstancias en que pueden participar los funcionarios públicos, en particular aquellos de elección popular o de mando superior, en eventos proselitistas.

En este sentido, el análisis de conductas que puedan suponer una vulneración del principio de imparcialidad en el servicio público requiere un escrutinio mayor de las autoridades electorales a fin de evitar supuestos de fraude a la ley o a la constitución so pretexto del ejercicio de los derechos de libertad de expresión y asociación de los servidores públicos, puesto que, en principio, la participación en actos proselitistas de funcionarios públicos en días hábiles implica un supuesto de uso indebido o injustificado de recursos públicos.

En el caso, no existe controversia alguna sobre la asistencia del Gobernador del Estado de Veracruz, así como el Subsecretario de Finanzas y Planeación, y del entonces diputado local Jorge Alejandro Carvallo Delfín al acto de campaña de Enrique Peña Nieto el cuatro de abril de dos mil doce, organizado por el Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, en el “Salón del Sindicato de Empleados del Comercio”, pues ello se acreditó plenamente con las constancias que obran en el expediente, así como del propio dicho de los servidores públicos así mismo, es un hecho público y notorio que el cuatro de abril de dos mil doce era un día hábil, ya que era miércoles laborable.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

A partir de ello, este órgano jurisdiccional considera que se acreditó un actuar indebido que vulnera el principio de imparcialidad que subyace al artículo 134, párrafo 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que los funcionarios mencionados asistieron a un acto proselitista en un día hábil. Ello porque la asistencia de servidores públicos en días hábiles a actos de proselitismo político-electoral cuando se trate de cargos de elección popular, supone un ejercicio indebido de la función pública, sin que el uso de figuras legales, como la solicitud de inhabilitación de jornadas laborables, licencia, permiso, aviso de habilitación sin goce de sueldo, o cualquier otra, a efecto de justificar su asistencia a actos proselitistas en días hábiles, sea suficiente para eximir al servidor público de lo dispuesto en los mencionados preceptos constitucionales y legales, dado que podría configurarse un fraude a la ley, debido a que con base en el ejercicio de un supuesto derecho a gozar de licencia para ausentarse de sus funciones públicas, el efecto que se generaría, sería el de evadir el cumplimiento de la restricción constitucional a que se refiere el artículo 134, párrafo octavo, de la Ley Fundamental.

Especialmente, cuando se trata del Gobernador de la entidad, un diputado local, ambos electos mediante voto popular, así como un funcionario de alto nivel dentro de la administración pública estatal, los cuales no acudieron al evento a efecto de participar en un acto relacionado con alguna de las funciones inherentes al cargo que desempeñan. De ahí que no resulte aplicable la jurisprudencia 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.¹²

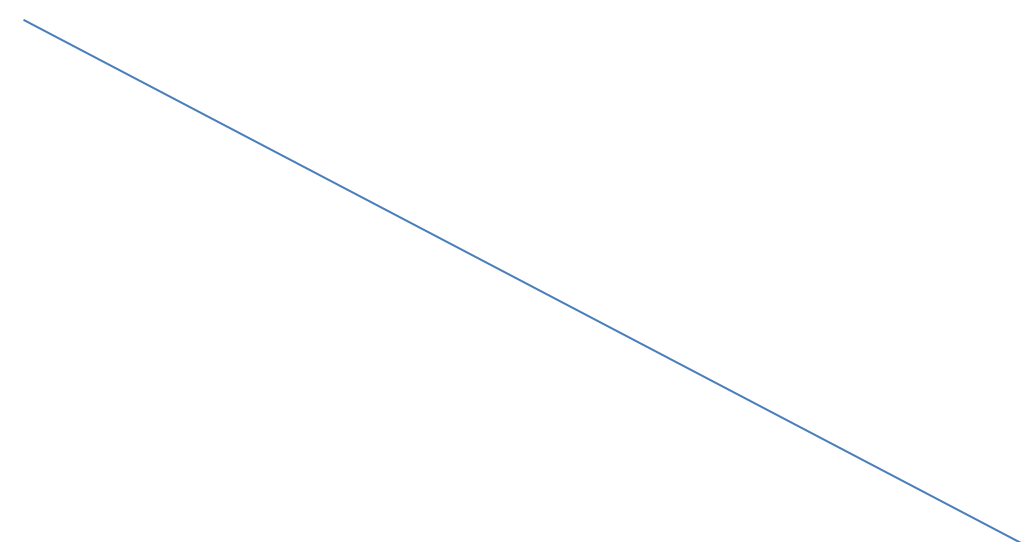
De acuerdo de la interpretación de los artículos 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 347, párrafo 1, incisos c) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como lo dispuesto en *“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE IMPARCIALIDAD EN LA APLICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 347, PÁRRAFO 1, INCISO C) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”* citado anteriormente, no les está permitido a los servidores públicos asistir en días y horas hábiles a actos de carácter proselitista, por tanto, contrariamente a lo sostenido por la responsable, el hecho de solicitar licencia, permiso o habilitación sin goce de sueldo a efecto de acudir a un acto proselitista, no implica que el día sea inhábil, dado que tal carácter no depende de los intereses personales de un servidor público, sino que ordinariamente se encuentra previsto en las leyes o reglamentos aplicables, mismos que contemplan los

¹² Jurisprudencia 38/2013, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 75 y 76.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

días no laborables, dentro de los cuales, en las circunstancias del caso, no es posible advertir que se encuentre el cuatro de abril de dos mil doce.

Lo anterior, ya que de conformidad con el “Calendario Oficial 2012 de días de descanso obligatorio para los empleados al servicio del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz”, emitido por el Subsecretario de Gobernación de la entidad¹³, los días que se pueden considerar como inhábiles para efectos de los funcionarios públicos que laboran dentro del Gobierno del Estado de Veracruz fueron:



¹³ Emitido, de conformidad con los artículos 8 fracción II, 12 fracciones I, III, VI y 14 fracciones IV y VII de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en los que se establecen las facultades tanto del Gobernador, como del Secretario de Estado y su respectiva subsecretaría, de expedir todo tipo de reglamentos, acuerdos y decretos para hacer cumplir las políticas públicas, en relación con el Título Séptimo denominado “*De las condiciones Generales de Trabajo*” de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, y el artículo 41 de las correspondientes *Condiciones Generales de Trabajo del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz 2010-2012* suscritas por el entonces titular del Ejecutivo Fidel Herrera Beltrán, en el que se señala la obligación de expedir un calendario oficial de día de descanso obligatorio para los empleados al servicio del Estado del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO






CALENDARIO OFICIAL 2012

DÍAS DE DESCANSO OBLIGATORIO
PARA LOS EMPLEADOS AL SERVICIO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ
CONFORME A LA LEY ESTATAL DEL SERVICIO CIVIL Y A LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

MES	DÍA	CELEBRACIÓN
ENERO	1	Año nuevo.
	2 al 6	Continuación de Vacaciones de Invierno 2011.
FEBRERO	6*	Commemoración del Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <i>Primer lunes de febrero.</i>
	20 y 21	Carnaval del Puerto de Veracruz. <i>(Solo empleados de Veracruz, Xalapa, Boca del Río y Medellín).</i>
MARZO	19*	Commemoración del Natalicio de Don Benito Juárez. <i>Tercer lunes de marzo.</i>
ABRIL	5 y 6	Semana Santa.
MAYO	1	Día del Trabajo.
	5	Aniversario de la Batalla de Puebla.
	10	Día de las Madres.
JULIO	16-31	Vacaciones de Verano 2012. <i>(En términos del párrafo segundo del artículo 55 de la Ley Estatal del Servicio Civil, el personal que se quede de guardia y tuviese derecho a vacaciones, las disfrutará dentro de los 3 meses siguientes a la fecha a que las mismas se iniciaron).</i>
AGOSTO	1-3	Vacaciones de Verano 2012.
SEPTIEMBRE	15 y 16	Fiesta Patrias.
	17	Acuenta de Vacaciones de Invierno de 2012.
	25	Día del Tipógrafo. <i>(Únicamente empleados de la Editora de Gobierno).</i>
OCTUBRE	12	Día de la Raza.
	21	Día del Empleado Público Estatal.
	22	Acuenta de Vacaciones de Invierno 2012.
NOVIEMBRE	1 y 2	Día de todos los Santos o Día de Muertos.
	19*	Commemoración del Aniversario del inicio de la Revolución Mexicana. <i>Tercer lunes de noviembre.</i>
	22	Día del Músico. <i>(Únicamente miembros de la Banda de Música del Estado).</i>
DICIEMBRE	17-31	Vacaciones de Invierno 2012. <i>(En términos del párrafo segundo del artículo 55 de la Ley Estatal del Servicio Civil, el personal que se quede de guardia y tuviese derecho a vacaciones, las disfrutará dentro de los 3 meses siguientes a la fecha a que las mismas se iniciaron).</i>
	25	Navidad.
	26	Año Nuevo.
ENERO 2013	1	Año Nuevo.
	2 al 4	Continuación de Vacaciones de Invierno 2012.

* Las Dependencias del Poder Ejecutivo, de acuerdo a la naturaleza de sus funciones, podrán optar por la aplicación escalonada de los periodos vacacionales y otorgar días a cuenta de vacaciones de los periodos de verano e invierno, si lo consideran pertinente.
 * La Secretaría de Educación se registrará por su propio calendario.
 * El Día del Agua, 22 de marzo, aplica sólo para trabajadores de la CAE, conforme a sus Condiciones Generales de Trabajo.
 * En todas las localidades del Estado, los empleados al Servicio del Poder Ejecutivo tienen derecho a un día de descanso durante la celebración de la fiesta principal de cada lugar, excepto los de Veracruz, Boca del Río, Medellín y Xalapa.
 * Reforma del artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo, establecida por el Decreto de fecha martes 17 de enero de 2006.

Xalapa-Enríquez, Veracruz, 1 de enero de 2012

L.I.C. ERICA LARA HERNÁNDEZ
 SUBSECRETARÍA DE GOBIERNO

En concepto de este órgano jurisdiccional, a fin de salvaguardar los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, en los términos de lo dispuesto en los preceptos constitucionales y legales mencionados, no es justificación suficiente que los servidores públicos soliciten la licencia o habilitación sin goce de sueldo a efecto de asistir a un acto proselitista en un día hábil, pues ello conculca la regla prevista en el precepto constitucional invocado, el cual, mandata que los servidores

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen **en todo tiempo** la obligación de no influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, en virtud de que generar días inhábiles más allá de los establecidos en la legislación correspondiente, podría implicar un fraude a la Constitución o un abuso del derecho.

Una situación contraria, es decir, permitir que los servidores públicos puedan generar los días inhábiles a través de una solicitud de licencia, permiso, habilitación sin goce de sueldo, como es el caso (o cualquier otra con los mismos efectos) no sólo implicaría una violación de los principios de imparcialidad y equidad, sino que también generaría falta de certeza, pues la imparcialidad que deben guardar los servidores públicos durante los procesos electorales dependería de su propio arbitrio, en función de que serían los mismos funcionarios quienes determinarían que días son hábiles y cuales inhábiles.

Si bien la asistencia de los servidores públicos a un acto proselitista en días y horas inhábiles es parte de sus derechos a la libertad de expresión y de asociación en materia política, tal proceder está condicionado a que no hagan uso de recursos públicos o que lleven a cabo conductas que se equiparen a ello, que trastoquen los principios de imparcialidad y equidad que deben regir en cualquier proceso electoral.

De esta forma, al momento de analizar la posible afectación al principio de imparcialidad con motivo de la asistencia de un

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

funcionario público a un acto de proselitismo en días hábiles se deben considerar el conjunto de principios y valores que rigen y orientan la materia electoral a fin de evitar situaciones que los afecten o contradigan, pues la valoración aislada y descontextualizada de los derechos de libre expresión y asociación de tales funcionarios, es insuficiente para salvaguardar el conjunto de normas y principios constitucionales que rigen la materia electoral, lo que no supone una restricción injustificada o desproporcionada de tales derechos pues los mismos no son absolutos.

En el caso no se actualiza algún supuesto excepcional, pues de autos se advierte que tanto el Gobernador del Estado de Veracruz, así como el Subsecretario de Finanzas y Planeación, y el entonces diputado local Jorge Alejandro Carvallo Delfín, acudieron a un acto de campaña del candidato a la Presidencia de la República postulado por la coalición “Compromiso por México” en un día hábil, sin que la solicitud de licencia sin goce de sueldo sea suficiente para considerar el día como inhábil, pues los días inhábiles son aquellos que se encuentran establecidos en la legislación o reglamentación correspondiente, por lo que en el caso existió un comportamiento injustificado contrario al principio de imparcialidad, equivalente a un uso indebido de recursos públicos, al haber generado una situación de influencia indebida, al distraerse de sus actividades laborales para acudir al referido acto de campaña.¹⁴

¹⁴ Similar criterio se sostuvo en el SUP-RAP-67/2014 y acumulados, resuelto por mayoría de votos en sesión pública de once de junio del presente año.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

En consecuencia, ante lo **fundado** de los agravios relacionados con la responsabilidad de los servidores públicos denunciados que acudieron al referido evento, resulta innecesario ocuparse de los motivos de inconformidad en los que se alega la culpa *in vigilando* de los partidos denunciados, dado que deberá ser la autoridad electoral administrativa, la que con plena libertad, se pronuncie sobre esta cuestión.

Efectos de la sentencia. Lo procedente es revocar la resolución reclamada, para el efecto de que la autoridad responsable emita una nueva en la que siguiendo los lineamientos de la presente ejecutoria, considere responsables a los servidores públicos denunciados que acudieron al evento proselitista y con plena libertad les imponga la sanción que proceda conforme a derecho corresponda; igualmente, con plena libertad, deberá decidir lo procedente respecto de la *culpa in vigilando* que se le atribuye a los partidos denunciados.

Por lo expuesto y fundado, se **RESUELVE**

III. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **ACUMULA** el expediente del recurso de apelación SUP-RAP-54/2014 al diverso SUP-RAP-52/2014, debiendo glosar copia certificada de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria a los autos del expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **REVOCA** la resolución **CG140/2014**, aprobada el treinta y uno de marzo del año en curso por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en los términos

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

precisados en la parte final de la considerando 5.6 de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE: **personalmente** a los partidos políticos recurrentes; **por correo electrónico**, a la autoridad señalada como responsable, y **por estrados**, a los demás interesados; lo anterior con fundamento en los artículos 9, párrafo 4, 26, párrafo 3, 28, 29, párrafos 1, 2 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de cuatro votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza y Pedro Esteban Penagos López, quienes formulan voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO
CARRASCO DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 5° DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITEN LOS MAGISTRADOS PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ Y MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-52/2014 Y SUP-RAP-54/2014, ACUMULADOS.

Disentimos con el sentido de la resolución adoptada por la mayoría de los integrantes de esta Sala Superior, que revoca la resolución CG140/2014 aprobada el treinta y uno de marzo del año en curso por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, autoridad sustituida por el Instituto Nacional Electoral, con motivo del procedimiento administrativo sancionador promovido por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática en contra de diversos funcionarios públicos del Estado de Veracruz, así como los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

Lo anterior, porque si bien, Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz, Gabriel Deantes Ramos, Subsecretario de Finanzas y Planeación de la entidad, respectivamente, y Jorge Alejandro Carvallo Delfín, entonces Diputado Local en ese estado, asistieron al evento en el que participó el otrora candidato a la Presidencia de la República Enrique Peña Nieto, realizado el cuatro de abril de dos mil doce, en un día y horas hábiles, ello no implicó el uso indebido de recursos públicos, ni influyó en la equidad en la competencia entre los partidos políticos, con lo cual no se vulneró el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal, aunado a que el acto partidista se celebró en un lugar

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

cerrado, no abierto al público en general por lo que tampoco, se vulneró el artículo 228, párrafo segundo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se demuestra a continuación.

El artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal, prevé que los servidores públicos deben aplicar con imparcialidad los recursos públicos, sin influir en la equidad de la contienda electoral.

En el caso, los servidores públicos denunciados, acudieron a una reunión en el marco de la campaña electoral del entonces candidato a la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto, acto que fue exclusivamente partidista, ya que se realizó en un lugar cerrado, de acceso restringido y cuya convocatoria no fue abierta al público en general, sino sólo a los militantes del partido, en la que además participaron previa licencia del ejercicio del cargo, haciendo uso de sus derechos de libertad de expresión y asociación en materia política que les garantiza la Constitución Federal, por lo que, si bien Javier Duarte de Ochoa emitió un mensaje, éste fue dirigido exclusivamente a la militancia priista de Veracruz, que participó en el evento, de ahí que no se afectara el principio de equidad en la contienda electoral.

En efecto, en autos está acreditado que el Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Veracruz, mediante escrito de siete de julio de dos mil doce, a través del cual dio contestación al

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

requerimiento de información realizado por el Secretario Ejecutivo del entonces Instituto Federal Electoral, reconoce que dicho Comité organizó y llevó a cabo, en el marco de la campaña electoral del entonces candidato a la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto, el citado evento, convocando a los militantes de dicho instituto político en el Estado y que organizó el evento de referencia con financiamiento ordinario de dicho partido político.¹⁵

En este sentido, también manifestó en relación al financiamiento del evento partidista de cuatro de abril de dos mil doce, llevado a cabo en el “Salón del Sindicato de Empleados de Comercio” en el puerto de Veracruz, que presentaría los informes correspondientes, en el momento legalmente establecido para tal efecto y ante la autoridad de fiscalización correspondiente.

Cabe señalar que, dichas afirmaciones no están controvertidas por los recurrentes.

Por lo que, consideramos que fue correcta la conclusión de la autoridad responsable, en el sentido de que los recursos utilizados para el evento partidista a favor del entonces candidato presidencial Enrique Peña Nieto fueron tomados de las prerrogativas de financiamiento ordinario que por derecho corresponden al Partido Revolucionario Institucional.

¹⁵ Página 76 de la resolución impugnada.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

Por lo que no existió un uso indebido de recursos públicos por parte de los sujetos denunciados, en la realización de dicho evento, aunado a que los servidores públicos referidos solicitaran licencia a efecto de que se les descontara el salario correspondiente ese día.

De manera que, es evidente, que no se vulneró al artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, porque no se acreditó que los recursos que sirvieron para la organización de dicho evento, provinieran de los servidores públicos denunciados, en un ejercicio indebido de sus funciones.

Por otra parte, es necesario analizar si la asistencia de los servidores públicos a dicha reunión presupone un ejercicio indebido de funciones al participar en ese acto partidista y si ello influyó en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

En este sentido, cabe destacar que en autos, está demostrado que el tres de abril de dos mil doce, previo a acudir al evento denunciado, Javier Duarte de Ochoa instruyó al Secretario de Finanzas y Planeación de su gobierno para que realizara los trámites de licencia sin goce de sueldo, con efectos para el cuatro de abril de dos mil doce, ya que realizaría actividades de carácter privado, y que los demás funcionarios denunciados hicieron lo propio, tal como lo reconoce la autoridad responsable,¹⁶ y se advierte de las solicitudes de licencia

¹⁶ Páginas 54, 70, 72 y 79 de la resolución impugnada.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

agregadas a los autos a fojas 106, 108, 235, 236 y 594 del cuaderno accesorio 1, del presente expediente.

Al respecto, es conveniente precisar que el artículo 48 de la Constitución Política de Veracruz, establece que el gobernador del Estado podrá ausentarse hasta por diez días naturales, sin necesidad de dar aviso al Congreso local, quedando encargado del despacho el Secretario de Gobierno.

Asimismo, está acreditado que dicha ausencia fue solicitada con la finalidad de que acudieran a un acto de carácter partidista, que se realizó en un lugar cerrado con la presencia de la militancia veracruzana, cuya convocatoria no fue abierta al público en general y que consistió en una comida con militantes del Partido Revolucionario Institucional, y el entonces candidato a la Presidencia de la República Enrique Peña Nieto.

Ahora bien, en la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional, se insertan diversas notas periodísticas, entre las que sobresale la del medio de comunicación XEU, de cuatro de abril de dos mil doce, intitulada "Peña Nieto se reúne con principales priístas del Estado", en la que se destaca que en el evento *"se tuvo un despliegue de seguridad en el que incluso los mismos invitados priístas tuvieron restricciones para ingresar al recinto"*.¹⁷

Asimismo, de la respuesta emitida por el representante del entonces candidato a la Presidencia de la República, de cinco

¹⁷ Página 3, de la resolución impugnada.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

de julio de dos mil doce, a través del cual dio contestación al requerimiento que se le formuló de fecha veintiocho de junio de dos mil doce, se advierte que éste manifestó que Enrique Peña Nieto *“realizó una visita al Estado de Veracruz el día cuatro de abril de 2012. En la fecha señalada efectivamente se incluyó una comida de carácter privado, al parecer en el lugar conocido como Salón para los Trabajadores de Comercio.”*

Por su parte, mediante escrito presentado por Javier Duarte de Ochoa, en la etapa de alegatos, manifestó que *“asistió a la reunión privada y comida del Partido Revolucionario Institucional, en el Salón del Sindicato de Comercio”* y que *“asistió al mencionado evento previa habilitación sin goce de sueldo, para realizar actividades de carácter privado”*.¹⁸

Los anteriores elementos de prueba, valorados conjuntamente, de conformidad con las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia, de acuerdo con el artículo 16, numeral 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al no estar controvertidos, merecen valor probatorio para acreditar que el evento fue de carácter restringido y cerrado, pues únicamente asistieron los militantes invitados del Partido Revolucionario Institucional en Veracruz, previo registro para su acceso.

Ahora bien, la convocatoria a dicho acto no fue abierta a la ciudadanía ni al público en general, porque el Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional convocó

¹⁸ Página 30 de la resolución impugnada.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

solamente a los militantes de dicho instituto político en Veracruz.

Asimismo, de las constancias de autos no se aprecia algún medio de convicción con el que se acredite plenamente que los medios de comunicación social hubieran estado presentes en dicho evento.

De manera que, las personas denunciadas, acudieron a un evento de carácter partidista, que se realizó a puerta cerrada, previa solicitud de licencia sin goce de sueldo en el ejercicio del cargo, por lo que tal conducta a nuestro juicio no influyó en la equidad de la competencia entre los partidos políticos que garantiza el artículo 134 de la Constitución General de la República.

Ni tampoco se infringió el artículo 228, apartado 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales invocado, puesto que, como se demostró, el evento se celebró en un lugar cerrado y no se trató de una reunión pública, en la que se invitara a la ciudadanía en general, pues solamente se invitó a la militancia partidista.

Por otra parte, consideramos que si bien está demostrado que Javier Duarte de Ochoa pronunció un mensaje durante dicho evento, ello no afectó la equidad en la contienda electoral, porque se dirigió exclusivamente a la militancia priísta del Estado de Veracruz y no a la ciudadanía en general, por lo que su impacto fue intrapartidista y el discurso se dio en el marco

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

del ejercicio del derecho de libertad de expresión y reunión, previsto en la Constitución Federal.

De manera que, si el mensaje estuvo dirigido exclusivamente a los militantes priistas Veracruzanos, y no al público en general, y tuvo lugar en una comida organizada en un recinto cerrado, es evidente que no se vulneró el principio de equidad, pues dicha militancia acudió a apoyar al entonces candidato a la Presidencia de la República, con independencia del discurso pronunciado.

Asimismo, estimamos necesario precisar que este asunto tiene diferencias sustanciales con el recurso de apelación SUP-RAP-67/2014 y acumulados, resuelto por este órgano jurisdiccional el once de junio del presente año.

Lo anterior, porque en dicho recurso de apelación se denunció a servidores públicos del Ayuntamiento de Tampico, Tamaulipas, por haber asistido en día y horas hábiles, a un **acto público** que tuvo como finalidad promover a la candidata a la Presidencia de la República en el pasado proceso electoral federal.

Cabe destacar que, en el recurso de apelación mencionado, el evento partidista al que asistieron los servidores públicos denunciados, tuvo lugar en el Centro de Convenciones "Expo Tampico", de esa ciudad, organizado por el Comité Ejecutivo Estatal del Partido Acción Nacional en Tamaulipas y fue dirigido a la ciudadanía en general.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

Por el contrario, en el presente recurso de apelación, el evento se llevó a cabo en el “salón del sindicato de empleados del comercio” en la ciudad de Veracruz, pero se convocó solamente a la militancia del Partido Revolucionario Institucional y “a puerta cerrada”.

Además, la licencia solicitada por los funcionarios denunciados fueron autorizadas por el órgano competente y en autos no se acredita que se les haya pagado dicho día.

Esto es, fue un evento realizado en un lugar cerrado que no fue abierto al público, sino tan sólo a los militantes priístas, por lo que constituyó un acto partidista que de manera alguna influyó en la equidad en la competencia entre partidos políticos.

Siendo así, con independencia de lo que hubiera sido pronunciado por los asistentes al evento en cuestión, lo cierto es que su presencia y las manifestaciones que hubieran realizado no implicaron una violación al artículo 134 de la Constitución Federal, en el sentido de constituir una vulneración a la equidad de la contienda, pues esta última necesariamente se desarrolla en la escena pública y no en eventos de carácter cerrado de los candidatos.

Por lo que, al no acreditarse la existencia de la falta atribuida a los funcionarios referidos, en nuestro concepto fue correcto que la autoridad responsable considerara infundado el procedimiento sancionador en contra del Partido

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, ya que al no demostrarse una vulneración a la normativa electoral por los servidores públicos denunciados, en consecuencia no puede analizarse la responsabilidad de los institutos políticos por *culpa invigilando*.

De lo anterior, se puede concluir conforme a una interpretación, sistemática de los artículos 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 347, numeral 1, incisos c) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (actualmente 449, numeral 1, incisos c) y f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) que a fin de respetar los principios de imparcialidad en la disposición de recursos públicos y el de equidad en la contienda, que rigen los procesos comiciales, se establece la prohibición a los servidores públicos de desviar recursos que están bajo su responsabilidad, con la finalidad de posicionar a un partido político o candidato ante la ciudadanía con propósitos electorales, esto, acorde con la neutralidad que respecto de los partidos políticos y sus candidatos debe observar el Estado.

En ese sentido, no existe vulneración a dichos principios por parte de un servidor público ante la asistencia y participación en un evento partidista cuando: a) La naturaleza de la reunión sea de carácter cerrado, es decir de acceso restringido; b) La conducción del acto no esté a cargo del servidor público; c) Su realización sea en una instalación privada; d) No se utilicen recursos públicos, e) No se coaccione o presione la libertad de

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

los electores y f) Medie licencia sin goce de sueldo para asistir en días hábiles.

No debe pasar por desapercibido que los denunciados no acudieron en su carácter de ciudadanos, pues los servidores públicos no pueden deslindarse en momento alguno de la investidura oficial que ostentan, de ahí que no pueda estimarse que en determinados eventos actúan como ciudadanos y, en otras situaciones, en plena posesión de su investidura oficial, sin embargo, al haberse demostrado que la actuación de dichos servidores públicos no influyó en la equidad en la contienda electoral, ello no es suficiente para revocar el acto impugnado.

Por estas razones, no compartimos el sentido del proyecto.

Por tanto, consideramos que lo procedente es confirmar la resolución **CG140/2014**, de treinta y uno de marzo del año en curso emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Tales son las razones que, con fundamento en los artículos 1º, 41, párrafo 1, base VI, 99, 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 3; 19, párrafo 1, inciso b); 82 y 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debieron sustentar la confirmación de la resolución impugnada.

MAGISTRADO

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ

MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES DE EXPEDIENTE SUP-RAP-52/2014 Y SUP-RAP-54/2014, ACUMULADOS.

Toda vez que no coincido con las razones de hecho y de Derecho que sustentan la decisión asumida por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al dictar sentencia en los recursos de apelación **acumulados**, identificados con las claves de expediente **SUP-RAP-52/2014** y **SUP-RAP-54/2014**, promovidos, respectivamente, por los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, en contra del Consejo General del Instituto Federal Electoral, autoridad sustituida por el actual Instituto Nacional Electoral, a fin de controvertir la resolución identificada con la clave **CG140/2014**, formulo **VOTO PARTICULAR**, en los términos siguientes.

A diferencia de lo considerado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, en mi concepto, es conforme a Derecho confirmar la resolución impugnada,

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

emitida el treinta y uno de marzo de dos mil catorce, en el procedimiento ordinario sancionador identificado con la clave de expediente SCG/QPAN/CG/029/PEF/53/2012, dado que es congruente con la legislación y los criterios jurisdiccionales que la motivan y fundamentan; en mi opinión, tal determinación, además de lo resuelto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, autoridad ahora sustituida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se puede sustentar también en dos razones jurídicas más: **1)** Que no existió un acto de campaña electoral, y **2)** La ausencia de tipo normativo que prevea como infracción administrativa electoral la conducta asumida por los servidores públicos Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz; Gabriel Deantes Ramos, Subsecretario de Finanzas y Administración del Estado, y Jorge Alejandro Carvalho Delfín, entonces Diputado al Congreso de Veracruz.

Como aspecto previo e ineludible, para el suscrito, se debe precisar que, en los recursos de apelación que se resuelven, la *litis* se constriñe a determinar si los tres servidores públicos, mencionados, incurrieron o no en infracción a lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se aseveró en la denuncia y conforme a lo cual se llevó a cabo el respectivo procedimiento administrativo sancionador ordinario.

A efecto de hacer sistemática la exposición de los motivos y fundamento de mi disenso, considero pertinente dividir en apartados específicos la exposición atinente.

**I. INEQUIDAD EN LA CONTIENDA POR UTILIZACIÓN
DE RECURSOS PÚBLICOS**

En este particular, coincido con la determinación asumida por la autoridad responsable, en el sentido de declarar infundado el procedimiento ordinario sancionador, identificado con antelación, motivo por el cual se debe confirmar, toda vez que servidores públicos denunciados no incurrieron en la violación a la invocada norma constitucional, en materia electoral, porque no se demostró, en el respectivo procedimiento sancionador, que hubieran incurrido en disposición de los recursos públicos bajo su responsabilidad y menos aún que hubiere existido la finalidad de influir en la equidad de la competencia electoral entre los partidos políticos.

Para exponer las razones por las cuales considero conforme a Derecho la determinación del Consejo General del Instituto Federal Electoral, resulta pertinente tener presente el motivo determinante de la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional, así como las razones del Consejo General responsable para emitir la resolución impugnada.

1. Denuncia del Partido Acción Nacional.

En el escrito de denuncia del Partido Acción Nacional, que dio origen a la instauración del procedimiento ordinario sancionador radicado en el expediente identificado con la clave *SCG/QPAN/CG/029/PEF/53/2012*, el denunciante instituto político expuso como hecho primordial y consideraciones jurídicas fundamentales lo siguiente:

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

[...]

SEXTO.- El día 4 de abril del presente año el C. Enrique Peña Nieto ofreció una conferencia de prensa y firma de compromisos en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. En dicho evento se reunió con el Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el C. Javier Duarte Ochoa, con el C. Jorge Carvalho Delfín y un número no identificado de funcionarios públicos del Gobierno del Estado de Veracruz.

Sirvan como elementos indiciarios de prueba las siguientes notas periodísticas las cuales versan sobre la asistencia de los servidores públicos al evento proselitista en flagrante violación al artículo 134, antepenúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al artículo 347, incisos c), d), e) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

[...]

CONSIDERACIONES DE DERECHO

1. Violación al principio de imparcialidad y por lo tanto afectación al principio de equidad de la competencia por parte del C. Enrique Peña Nieto y el Gobernador del Estado de Veracruz, el C. Javier Duarte Ochoa.

De conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Asimismo, los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, tal como se puede apreciar de la transcripción que se inserta a continuación:

“ARTICULO 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.”

En congruencia con lo anterior, el antepenúltimo párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Asimismo, establece que 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, tal como se puede apreciar de la transcripción que se inserta a continuación:

“ARTÍCULO 134.- *Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, 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, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

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

En atención a dichos preceptos, el artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que constituyen infracciones al Código, por parte de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público las siguientes:

“a) La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral;

b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

[...]

e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal municipal o del Distrito Federal con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato;”

Como se puede apreciar de lo anterior, el Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es sujeto de responsabilidad de conformidad con el COFIPE, y por lo tanto debe mantener el debido respeto al principio de imparcialidad establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se puede apreciar de las notas periodísticas antes referidas, el Gobernador del Estado así como diversos Servidores Públicos del Estado acudieron a un evento proselitista organizado por el C. Enrique Peña Nieto y los Partidos Políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, con lo cual se actualiza el supuesto de violación al principio de imparcialidad de los Servidores

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

Públicos así como la incidencia en la equidad en la contienda en detrimento del resto de los candidatos.

Es en tal determinación que se solicita a esta autoridad electoral que imponga la sanción correspondiente al Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave así como al C Enrique Peña Nieto por violaciones al artículo 347, párrafo 1, incisos a), b), c) y e).

[...]

De lo trasunto resulta evidente que el Partido Acción Nacional basó su denuncia en hechos que consideró constitutivos de violación al párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución federal, relacionado con lo previsto en el numeral 347, párrafo 1, incisos a), b), c) y e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente a la fecha de comisión de los hechos que motivaron la denuncia.

2. Consideraciones de la autoridad responsable.

Al dictar su resolución, ahora impugnada, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de la violación al principio de equidad en la contienda por la utilización de recursos públicos, con relación a los sujetos de Derecho denunciados, sostuvo medularmente lo siguiente:

[...]

Así, hasta este momento puede concluirse que, de los criterios emitidos por nuestra máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, se reconoce la esfera privada del actuar de los servidores públicos, dentro de los cuales deben ser respetadas sus libertades fundamentales de expresión y asociación en materia política. De esta forma, la asistencia a eventos y mítines políticos por parte de servidores públicos, no será considerada una infracción a las normas constitucionales y legales siempre que sea fuera de la jornada laboral.

En el asunto que nos ocupa, el servidor público denunciado acudió a un acto proselitista en día y hora considerados como día hábil; sin embargo, de las constancias que obran en el expediente, se advierte que el C. Javier Duarte de Ochoa, Gobernador Constitucional del estado de Veracruz,

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

refirió que asistió al evento, ya que mediante oficio 102/2012, de fecha tres de abril de dos mil doce, instruyó al Lic. Tomás Ruíz González, Secretario de Finanzas y Planeación, que se realizaran los trámites conducentes a efecto de que fuera habilitado sin goce de sueldo, el día cuatro de abril de dicha anualidad, ya que llevaría a cabo actividades de naturaleza privada, que serían cubiertas con recursos propios, asimismo, mediante oficio SFA/217/2012, de fecha tres de abril de dos mil doce, el C.P. Gabriel Deantes Ramos, solicitó al Lic. Elesban Jaime Solano Amador, Jefe de la Unidad Administrativa de la oficina del C. Gobernador, que se realizaran las acciones pertinentes para efectuar el descuento a las percepciones económicas, del denunciado Javier Duarte De Ochoa.

Asimismo, esta autoridad no tiene indicio alguno para inferir una utilización de recursos públicos por parte del denunciado para la asistencia al evento ni antes o durante el desarrollo del mismo; además debe destacarse que el denunciante en su contestación al emplazamiento, precisó que desconocía la procedencia de los recursos que se hubieran utilizado para la organización del evento, sin embargo de las propias diligencias se advierte que la organización del evento se realizó por parte del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional con cargo a las prerrogativas de financiamiento ordinario que por derecho corresponden a dicho partido, sin que se advierta en autos del expediente algún indicio en contrario o prueba aportada por el quejoso que hiciera suponer al menos en forma indiciaria que el evento se hubiera organizado con recursos públicos.

De lo expuesto anteriormente, se concluye que aunque se cuenta con el reconocimiento de que dicho servidor público asistió al evento proselitista denunciado, se observa que solicitó ausentarse para asistir al mismo, por lo que se ordenó que se realizaran las acciones correspondientes para que se aplicara el descuento correspondiente, es decir, se advierte que fue una licencia sin goce de sueldo, por lo tanto, en consideración de esta autoridad, el denunciado no acudió en su carácter de servidor público, sino en su carácter de ciudadano en su libertad de reunión para acudir a eventos proselitistas de su preferencia.

[...]

De esta manera, no se advierte que la asistencia del denunciado a un acto proselitista a favor del C. Enrique Peña Nieto, otrora candidato a la Presidencia de la República por la coalición "Compromiso por México" implique la utilización de recursos públicos, pues ya se señaló que solicitó el descuento en sus percepciones económicas para la realización de actividades privados, entre las que se encuentra, acudir al evento proselitista en su carácter de ciudadano, por lo tanto, dicha conducta no implica una infracción a las normas constitucionales y legales en materia electoral, por lo que lo

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

*procedente es declarar **infundado** el procedimiento sancionador ordinario en su contra.*

[...]

Por lo que hace a la responsabilidad del Subsecretario de Finanzas y Planeación de estado de Veracruz, se advierte que se tiene por acreditada su asistencia en el evento proselitista a favor de C. Enrique Peña Nieto, otrora candidato a la Presidencia de la República por la coalición "Compromiso por México", llevado a cabo el día cuatro de abril de dos mil doce, en el "Salón del Sindicato de Empleados del Comercio", o "Salón de los Trabajadores del Comercio" y/o "Salón de Empleados del Comercio".

Asimismo, como ya quedó asentado en párrafos anteriores sobre las normas reglamentarias respecto a la asistencia de servidores públicos a eventos proselitistas, en el caso que nos ocupa nos referimos al C. Gabriel Deantes Ramos, Subsecretario de Finanzas y Planeación de estado de Veracruz, el cual como ya se mencionó, asistió al evento denunciado, sin embargo, se advierte que el mismo se encontraba en su derecho de asistir al evento de marras, ya que de las constancias que obran en autos, dicho servidor público precisa que el día tres de abril de dos mil doce, solicitó al C. Tomás Ruíz González, Secretario de Finanzas y Planeación que le hiciera el descuento en sus percepciones económicas ya que el próximo cuatro de abril de dos mil doce, llevaría a cabo actividades de carácter privado, con recursos propios.

Requerimiento que le fue contestado mediante oficio DGA/1301/2012 de fecha tres de abril de dos mil doce, signado por el C. Eduardo Contreras Rojano, Director General de Administración en el que le informa al C. Gabriel Deantes Ramos Subsecretario de Finanzas y Administración, que se han realizado las acciones pertinentes para el descuento a sus percepciones económicas correspondientes al día cuatro de abril de dos mil doce.

De esta manera, no se advierte que la sola asistencia del denunciado a un acto proselitista, implique la utilización de recursos públicos, pues ya se señaló anteriormente, que solicito el descuento de ese día para realizar actividades de carácter privado con recursos propios, por lo tanto, dicha conducta no implica una infracción a las normas constitucionales y legales en materia electoral, por lo tanto, lo procedente es declarar infundado el procedimiento sancionador ordinario en su contra.

[...]

Ahora bien, por lo que hace a la responsabilidad del C. Jorge Alejandro Carvallo Delfín otrora diputado del Congreso Local de estado de Veracruz, se advierte que sí se tiene por acreditada su asistencia al evento proselitista realizado en el "Salón del Sindicato de Empleados del Comercio", o "Salón de los Trabajadores del Comercio" y/o "Salón de Empleados del Comercio" a favor del C.C. Enrique Peña Nieto, otrora

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

candidato a la Presidencia de la República por la coalición "Compromiso por México", llevado a cabo el día cuatro de abril de dos mil doce.

En el caso particular, se advierte que mediante escrito signado por el C. Jorge Alejandro Carvallo Delfín, otrora Diputado del Congreso Local de estado de Veracruz, dirigido al C. Secretario de Servicios Administrativos y Financieros del H. Congreso del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que solicitó que se le realizará el descuento a sus percepciones económicas correspondientes por el día cuatro de abril de dos mil doce, en virtud de que realizará actividades de carácter personal, mismas que serán cubiertas con recursos propios.

En términos de lo anterior mediante oficio CEV/SSAyF/DRH/DCP/195/2012, signado por el C. Luis Arturo Ugalde Álvarez, Secretario de Servicios Administrativos y Financieros, dirigido al C. Pablo Medina Morales Falcón, Jefe de Departamento de Nomina del H. Congreso del estado de Veracruz, instruyó que realice lo solicitado por el entonces Diputado Jorge Alejandro Carvallo Delfín.

Por todo lo anterior se advierte que dicho sujeto no infringió la materia electoral, toda vez que debe entenderse que sus asistencia en el evento señalado por el quejoso fue en su carácter de ciudadano y no como servidor público, en uso de sus libertades de expresión y de asociación.

Es por ello, que esta autoridad, concluye a que al no existir elementos suficientes para acreditar una posible violación a la materia electoral, respecto de una posible conculcación a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, el mismo debe declararse infundado.

Por otra parte, por cuanto hace a la presunta violación al principio de imparcialidad en el uso de recursos, es posible afirmar que no se advierte dicha vulnerabilidad, toda vez que de modo alguno quedó demostrado que C. Javier Duarte de Ochoa, gobernador del estado de Veracruz o alguno de los servidores públicos hubiera autorizado o destinado fondos, bienes o servicios que tuviera a su disposición con motivo de su empleo en beneficio del entonces candidato C. Enrique Peña Nieto, y/o por los partidos que integraron la coalición denominada "Compromiso por México", es decir, no se desprende la participación de ninguno de los funcionarios públicos denunciados en la realización y/o organización de los hechos materia de pronunciamiento, ya que el propio Partido Revolucionario Institucional reconoció que por medio de su Comité Directivo Estatal se había encargado de la organización del evento, utilizando el financiamiento público que por ley le corresponde como quedó demostrado con la respuesta el mismo fue realizado con los recursos que le corresponden al Partido Revolucionario Institucional de su financiamiento ordinario.

En relación con lo anterior, se advierte que el quejoso, que es el sujeto a quien corresponde la carga de la prueba, no

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

aportó ningún indicio que hiciera suponer que en la organización del evento se hubiera utilizado algún tipo de recurso público, por el contrario, centra su denuncia en considerar que se utilizaron recursos públicos con la asistencia de servidores públicos al evento del C. Enrique Peña Nieto.

Por otra parte, en lo que se refiere a la asistencia de los servidores públicos, se reitera que al haber solicitado su descuento del día cuatro de abril de dos mil doce, fecha en que se realizaron los eventos denunciados obedeció a su pleno ejercicio de libertad de expresión y asociación, con la finalidad de asistir al evento referido por el quejoso, sin que por ello se hubiera infringido la normatividad electoral.

Así, de los medios de convicción que obran en el presente expediente no es posible desprender algún dato o indicio que permita colegir a esta autoridad electoral federal alguna transgresión al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos que pudiera influir o infringir el principio de equidad en la competencia en el pasado Proceso Electoral Federal de 2011-2012 por parte de los servidores públicos antes referidos.

[...]

De lo anterior, resulta evidente, para el suscrito, que no existe elemento de prueba alguno con el cual se pueda, la utilización de recursos públicos, por parte de los sujetos denuncias, con la finalidad de incidir en la equidad en la contienda electoral entre los partidos políticos.

3. Conclusiones del suscrito.

En consecuencia resulta claro, para el suscrito, que no obstante haber quedado plenamente acreditada la asistencia, de los servidores públicos denunciados, al mencionado acto que se llevó a cabo el miércoles cuatro de abril de dos mil doce, organizado por el Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional en Veracruz, consistente en una comida en el “Salón del Sindicato de Empleados del Comercio”, en la que estuvo presente Enrique Peña Nieto, entonces candidato a la Presidencia de la República, postulado por ese

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

instituto político y por el Partido Verde Ecologista de México, ambos en coalición, también es una verdad incontrovertible que a esa comida fueron convocados “*todos los militantes*” del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Veracruz, pero únicamente los militantes de ese partido político, tal como precisó, en la resolución ahora impugnada, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, autoridad ahora sustituida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Por tanto, para el suscrito, también es una conclusión incontrovertible que en este caso no quedó acreditado que la conducta atribuida a los servidores públicos denunciados fuese constitutiva de una infracción a lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al caso, es importante tener presente que el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución General de la República establece literalmente lo siguiente:

Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, 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, 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.

[...]

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

Del artículo trasunto, se advierte el deber jurídico que se establece, expresamente, a cargo de los servidores públicos adscritos a los distintos órganos del poder público, así como a los adscritos a los órganos del Estado con autonomía constitucional, tanto federal como estatal, municipal y del Distrito Federal. Los servidores públicos tienen el deber jurídico de aplicar, con imparcialidad, los recursos públicos que están bajo su responsabilidad; no deben influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional tiene como objetivo garantizar la imparcialidad en el desarrollo de los procedimientos electorales, al prohibir a los servidores públicos el uso indebido de los recursos públicos que tienen bajo su responsabilidad. Conforme al mencionado precepto constitucional, los servidores públicos tienen prohibido influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, mediante el uso antijurídico de los recursos que tienen bajo su responsabilidad.

De esta forma, resulta claro que el citado precepto constitucional tutela el principio de equidad e imparcialidad en la contienda, al prohibir que los servidores públicos realicen actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función y usando los recursos públicos bajo su responsabilidad, puedan influir en los procedimientos electorales y/o en la voluntad de los ciudadanos, infringiendo con ello el principio de equidad en la contienda electoral de los partidos políticos y/o el principio de imparcialidad en su actuación y disposición de los recursos

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

públicos; todo ello para el efecto de favorecer a un determinado candidato o partidos político dentro del proceso electoral.

En ese sentido, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-410/2012 este órgano jurisdiccional consideró que para tener por actualizada la vulneración a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario que esté acreditado el uso indebido de los recursos públicos que el servidor público tiene bajo su responsabilidad, para el cumplimiento de sus atribuciones y facultades.

En este tenor, al no estar acreditado el uso de recursos públicos para influir en la equidad en la competencia electoral entre partidos políticos y candidatos a cargos de elección popular, considero conforme a Derecho la determinación de la autoridad responsable, al declarar infundado el procedimiento ordinario sancionador incoado contra diversos servidores públicos del Estado de Veracruz y en contra los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México.

II. ACTO DE CAMPAÑA ELECTORAL

Para el suscrito, además de la razón explicada en el apartado que antecede, se debe tener presente que, en el caso concreto, tampoco existe conducta antijurídica típica electoral, en los términos expresados por el denunciante partido político, dado que el acto político al cual acudieron los servidores públicos denunciados no es un acto de campaña electoral, en términos de la legislación electoral federal vigente en la fecha

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

en que se llevó a cabo la conducta que motivó la denuncia, como se explica en párrafos posteriores.

1. Definición legal de acto de campaña.

Al caso resulta pertinente transcribir los siguientes preceptos del ahora abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con fundamento en el cual se emitió la resolución impugnada, por haber estado vigente en esa época; además de que la autoridad responsable tuvo presente las disposiciones correspondientes del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, autoridad ahora sustituida por el Instituto Nacional Electoral. El precepto legal de referencia es al tenor siguiente:

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

De las campañas electorales

Artículo 228

1. La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. **Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.**

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

[...]

Del precepto trasunto se advierte que el artículo 228, párrafo 1, del citado ordenamiento, prevé que la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

En el párrafo 2 del citado numeral se establece que por actos de campaña se entienden las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, todos aquellos actos en los que los candidatos registrados a cargos de elección popular y/o los voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado en general, para promover sus candidaturas o a sus candidatos.

En párrafo 3 del artículo invocado, se establece que se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

En el párrafo 4 del citado numeral se establece el deber jurídico de que, tanto en la propaganda electoral como en las respectivas actividades de campaña, se ha de propiciar la exposición, desarrollo y discusión, ante el electorado en general, de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

plataforma electoral, que para la elección correspondiente hubieren registrado.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que, para que un acto se pueda considerar como acto de campaña electoral, es indispensable que tenga como fin primordial la difusión de las plataformas electorales de los partidos políticos participantes en una elección; que también tenga como objetivo la presentación de una candidatura a los electores en general, así como la consecuente petición del voto de a todos los ciudadanos, en general.

2. Conducta motivo de denuncia.

De las constancias que obran en autos se puede arribar a la conclusión incuestionable de que el acto partidista, que consistió en una comida en el “*Salón del Sindicato de Empleados del Comercio*”, en la que estuvo presente Enrique Peña Nieto, entonces candidato a la Presidencia de la República, postulado por el Partido Revolucionario Institucional y por el Partido Verde Ecologista de México, en coalición, se trató, sin duda alguna para el suscrito, de una reunión partidista y no de un acto de campaña electoral, es decir, no se trató de un acto público de proselitismo electoral dirigido al electorado en general, con la finalidad de promover la candidatura respectiva y solicitar el voto de los ciudadanos.

Se afirma lo anterior, como conclusión del análisis detallado de las constancias de autos y, en especial, del escrito de denuncia y de la resolución impugnada, además de tener presente el contenido de las notas periodísticas aportadas

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

como prueba por el partido político denunciante, de las cuales se advierte que a la comida servida en el “*Salón del Sindicato de Empleados del Comercio*”, sólo fueron convocados y asistieron militantes del Partido Revolucionario Institucional, además de que ese acto se desarrolló en un lugar cerrado, al que sólo se podía acceder por invitación previa del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional en Veracruz.

Sobre el valor probatorio de las notas periodísticas cabe mencionar que esta Sala Superior, entre otros criterios aplicables al caso, ha sustentado el que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 38/2002, consultable a fojas cuatrocientas cincuenta y ocho a cuatrocientas cincuenta y nueve, de la “Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral”, Tomo “Jurisprudencia” Volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

NOTAS PERIODÍSTICAS. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU FUERZA INDICIARIA. Los medios probatorios que se hacen consistir en notas periodísticas, sólo pueden arrojar indicios sobre los hechos a que se refieren, pero para calificar si se trata de indicios simples o de indicios de mayor grado convictivo, el juzgador debe ponderar las circunstancias existentes en cada caso concreto. Así, si se aportaron varias notas, provenientes de distintos órganos de información, atribuidas a diferentes autores y coincidentes en lo sustancial, y si además no obra constancia de que el afectado con su contenido haya ofrecido algún mentís sobre lo que en las noticias se le atribuye, y en el juicio donde se presenten se concreta a manifestar que esos medios informativos carecen de valor probatorio, pero omite pronunciarse sobre la certeza o falsedad de los hechos consignados en ellos, al sopesar todas esas circunstancias con la aplicación de las reglas de la lógica, la sana crítica y las máximas de experiencia, en términos del artículo 16, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, o de la ley que

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

sea aplicable, esto permite otorgar mayor calidad indiciaria a los citados medios de prueba, y por tanto, a que los elementos faltantes para alcanzar la fuerza probatoria plena sean menores que en los casos en que no medien tales circunstancias.

En este contexto, para el suscrito es claro que los mencionados elementos de prueba, ofrecidos y aportados por el Partido Acción Nacional, en su calidad de denunciante y ahora de recurrente, hacen prueba de la celebración de la comida en el "*Salón del Sindicato de Empleados del Comercio*"; que fue una reunión de militantes del Partido Revolucionario Institucional, celebrada en un local cerrado, a la cual sólo se invitó a militantes del Partido Revolucionario Institucional y a la que se tuvo acceso por invitación expresa del Presidente del Comité Directivo Estatal en Veracruz, de ese instituto político.

Además, en autos obra la declaración escrita del Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional en Veracruz, en el cual, a requerimiento del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, manifestó que se hizo una invitación general a todos los "*priístas*" del Estado de Veracruz, afirmación que no ha sido controvertida y menos aún desvirtuada en autos por el ahora recurrente, motivo por el cual se tiene como hecho cierto.

En consecuencia, se concluye que la multicitada comida celebrada en el "*Salón del Sindicato de Empleados del Comercio*" fue un acto exclusivo o reservado a militantes del Partido Revolucionario Institucional; llevado a cabo en un local cerrado, a la cual no pudo acceder cualquier persona, sino única y exclusivamente los militantes del Partido Revolucionario

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

Institucional, que fueron invitados por el Presidente del Comité Directivo Estatal de su partido en Veracruz.

3, Conclusiones del suscrito.

Para la resolución del caso a resolver, es necesario señalar que el legislador ordinario hizo un catálogo taxativo de conductas que constituyen infracciones a la normativa constitucional y legal en materia electoral, conductas antijurídicas en las que pueden incurrir los sujetos de Derecho Electoral precisados en cada supuesto normativo, de los cuales no se advierte que esté prevista como infracción la conducta de los servidores públicos que participen en actos intrapartidistas, de carácter político-electoral, llevados a cabo por el partido político en el cual militan.

Para el suscrito, de las diligencias que llevó a cabo la autoridad responsable, en el procedimiento ordinario sancionador identificado con la clave *SCG/QPAN/CG/029/PEF/53/2012*, quedó acreditado que los servidores públicos denunciados asistieron, el miércoles cuatro de abril de dos mil doce, a un acto político electoral intrapartidista, organizado por el Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional en Veracruz, que no estuvo dirigido al electorado en general, sino única y exclusivamente a los militantes de ese partido político, en la citada entidad federativa.

El mencionado acto político electoral, para el suscrito, no reúne las características legalmente previstas y descritas para tipificar los actos de campaña electoral, consistentes en que se

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

presente a los ciudadanos, en general, determinada candidatura para un cargo de representación popular, en este caso la de Enrique Peña Nieto; que se difunda entre todos los ciudadanos la plataforma electoral de un partido político, en este particular la del Partido Revolucionario Institucional, participante en el procedimiento de elección federal que se celebró en el período dos mil once-dos mil doce; el acto tampoco fue para pedir el voto de los ciudadanos en general, de todo el electorado, a favor del entonces candidato a Presidente de la República, Enrique Peña Nieto.

En consecuencia, como no está acreditado que se haya llevado a cabo un acto de campaña electoral, como estaba definido y tipificado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente cuando sucedieron los hechos que motivaron la denuncia, para el suscrito es evidente, que no se actualiza la infracción al principio de equidad en la contienda electoral entre los partidos políticos participantes, contrariamente a lo sustentado por el Partido Acción Nacional en su escrito de denuncia. También por esta razón se pudo declarar infundado el procedimiento administrativo sancionador ordinario en el que se dictó la resolución ahora impugnada.

III. AUSENCIA DE TIPO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

De la normativa vigente al momento de la comisión de la conducta que motivó la denuncia, no se advierte la existencia de prohibición alguna para que un servidor público, con independencia de su rango jerárquico, de cualquiera de los

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

órdenes de gobierno, federal, estatal o municipal y sus equivalentes en el Distrito Federal, pueda asistir a un acto intrapartidista, del partido político en el cual milita, en un día y hora hábil, siempre y cuando no incurra en alguna de las conductas constitucional y/o legalmente prohibidas, como es el hecho de usar los recursos públicos que tiene bajo su responsabilidad, para fines distintos a las que están constitucional y/o legalmente destinados o bien el incumplimiento del deber jurídico de actuar con imparcialidad en la contienda electoral.

En este orden de ideas, en este particular, considero que se concreta un caso de inexistencia de tipo de infracción administrativa electoral al cual se pueda adecuar la conducta que motivó la denuncia, es decir, que la conducta cometida por los servidores públicos denunciados y que constituyó el objeto indirecto del procedimiento administrativo sancionador ordinario, en el que se dictó la resolución impugnada, no está tipificada como infracción administrativa electoral, en precepto constitucional o legal alguno.

Al respecto, es pertinente aludir al denominado principio de tipicidad, pues ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que al Derecho Administrativo Sancionador Electoral son aplicables, con sus adecuaciones y características propias, los principios reconocidos del *Ius Puniendi*, desarrollados fundamentalmente en la teoría y en la normativa del Derecho Penal y, en época reciente, en el Derecho Administrativo Sancionador en general.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

Lo expresado se advierte de la lectura de la tesis relevante identificada con la clave XLV/2002, consultable a fojas mil ciento dos a mil ciento tres, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", Volumen 2 (dos) "Tesis", tomo I (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.-

Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador electoral. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

1. Tipicidad, atipicidad y ausencia de tipo.

En el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, el ilícito, falta, infracción o contravención normativa, en sentido *lato*, se identifica como la conducta antijurídica, típica y culpable, que un sujeto de Derecho lleva a cabo, con la cual conculca el vigente sistema normativo; por tanto, ante la comisión de esa conducta antijurídica, típica y culpable, el legislador prevé, como consecuencia, por regla, la imposición de una sanción al sujeto activo de la conducta.

En este sentido, es claro que el tipo normativo debe contener la descripción de la conducta considerada ilícita, a

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

partir de elementos ciertos, claros y suficientes, para que el aplicador de la normativa jurídica tipificadora y posiblemente sancionadora, así como el destinatario de esa normativa, tengan plena certeza y seguridad jurídica del alcance y significado de la norma.

La descripción típica no debe ser vaga ni imprecisa, porque existe el riesgo de un excesivo arbitrio libre en la actuación del órgano de autoridad encargado de calificar la conducta y, en su caso, de imponer la sanción respectiva, lo cual puede conculcar los principios de certeza y seguridad jurídica, en agravio del sujeto activo de la conducta y autorizar la comisión de conductas antijurídicas, arbitrarias, por parte de la autoridad.

Así, el mandato de tipificación coincide con la exigencia de que se cumpla la determinación y taxatividad, cuyos objetivos son proteger o garantizar la vigencia efectiva del principio de seguridad jurídica, además de reducir la discrecionalidad o arbitrio libre y antijurídico en la imposición de sanciones.

En este orden de ideas, la conducta (acción u omisión), que se considere constitutiva de una falta o infracción administrativa, debe estar expresamente prevista o tipificada en la normativa electoral.

En el Derecho Penal, a cuyos principios se recurre por ser la rama del *ius Puniendi* mejor desarrollada, es exigencia constitucional, para que una conducta se pueda considerar

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

como delito, que esté prevista como tal en un precepto legal y, en su caso, que tenga asignada una pena o sanción específica.

Por tanto, en materia penal, lo mismo que en el Derecho Administrativo Sancionador, rige el principio de estricta aplicación de la ley, en cuanto que no se puede imponer una sanción por simple analogía y tampoco por mayoría de razón, sólo se puede imponer sanción en los supuestos previstos en la ley, por la comisión de una conducta descrita también en la ley como antijurídica y, por ende, prohibida. Tal razonamiento encuentra su fundamento en el tercer párrafo del artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto establece:

Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

...

Del tercer párrafo de la disposición constitucional trasunta, se advierte que en el Derecho Punitivo está prohibido imponer sanciones por simple analogía e incluso por mayoría de razón; no se puede imponer una sanción, si no está prevista en una ley exactamente aplicable a la infracción de que se trate.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

La analogía y la mayoría de razón no tienen cabida en la conformación de infracciones administrativas y tampoco en la imposición de sanciones de la misma naturaleza, es decir, por grave o reprobable, en el contexto social, que sea la conducta ejecutada, no se puede aplicar sanción alguna si, en principio, tal conducta no está tipificada en la ley con el carácter de infracción administrativa o como delito y tampoco, a pesar de estar legalmente descrita o tipificada la conducta, si no existe adecuación entre el hecho ejecutado y el supuesto previsto en la norma jurídica.

Este criterio ha sido sustentado reiteradamente por esta Sala Superior, como se advierte de la tesis identificada con la clave **XLV/2001**, consultable a fojas novecientas once a novecientas trece, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", Volumen 2 (dos), "Tesis", tomo I (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.- Del contenido del artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la prohibición de imponer, en los juicios del orden criminal, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, se arriba a la convicción de que tales reglas son igualmente aplicables para aquellas disposiciones de las que se derive la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral. En efecto, en un importante sector de la doctrina contemporánea prevalece la tesis de que no hay diferencias sustanciales, cualitativas o cuantitativas, que pudieran justificar una regulación distinta, por lo que se ha concluido que la tipificación de una conducta como infracción administrativa o criminal es el resultado de una decisión de política legislativa que, bajo ciertos

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

márgenes, tiende a diseñar una estrategia diferenciada de lucha contra la criminalidad, con el propósito fundamental de evitar la sobrecarga, en exceso, de la maquinaria judicial, para ponerla en condiciones de actuar más eficazmente en los ilícitos más graves y relevantes para la sociedad. De ahí que la extensión de las garantías típicas del proceso penal, como la señalada, se justifique por el carácter sancionador del procedimiento, pues con ello se impide que, de hecho, sufran un menoscabo las garantías constitucionales y procedimentales constitucionalmente establecidas. Y es que, al final de cuentas, las contravenciones administrativas se integran en el supraconcepto de lo ilícito, en el que ambas infracciones, la administrativa y la penal, exigen un comportamiento humano (aunque en la administrativa normalmente se permita imputar la consecuencia a un ente o persona moral), positivo o negativo, una antijuridicidad, la culpabilidad, el resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre éste y la acción, esencia unitaria que, no obstante, permite los rasgos diferenciales inherentes a la distinta función, ya que la traslación de las garantías constitucionales del orden penal al derecho administrativo sancionador no puede hacerse en forma automática, porque la aplicación de tales garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Por lo anterior, es conforme a Derecho sostener que el principio de tipicidad implica la necesidad de que toda conducta que se pretenda valorar como delito o infracción administrativa, según sea el caso y la normativa aplicable, debe estar prevista en una norma jurídica, vigente con antelación al hecho, norma que debe contener precisamente el presupuesto de infracción y, en su caso, la sanción que se puede imponer, a fin de que los destinatarios de la normativa jurídica conozcan con precisión cuáles son las conductas ordenadas, las permitidas y las prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de la inobservancia de lo previsto en tal normativa, de tal manera que, para imponer una sanción, debe existir adecuación plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho o conducta motivo de denuncia, es decir, la conducta debe actualizar el tipo normativo, en forma precisa, para que se pueda aplicar la

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

consecuencia jurídica; por tanto, si no se concretan los elementos objetivos, subjetivos o normativos del tipo administrativo sancionador, no se puede tener por acreditada la conducta infractora prevista en la normativa jurídica aplicable y, como consecuencia, tampoco se puede imponer sanción alguna, atendiendo al principio general del Derecho Penal *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta e certa*.

Para el caso es importante señalar que la tipicidad constituye una de las bases fundamentales del principio de legalidad, que rige el sistema del Derecho Administrativo Sancionador Electoral, lo cual, en el moderno Estado Democrático de Derecho, tiene como finalidad resguardar los derechos fundamentales de los sujetos de Derecho, constitucional y legalmente protegidos, por lo que es indispensable la exigencia de un contenido concreto y unívoco del ilícito tipificado en ley, así como de las consecuencias derivadas de la inobservancia del mandato jurídico.

Al caso, resulta aplicable el criterio sustentado reiteradamente por esta Sala Superior, que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave **7/2005**, consultable a fojas seiscientos cuarenta y tres a seiscientos cuarenta y cuatro, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", tomo "Jurisprudencia" Volumen 1 (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES. Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico del Instituto Federal Electoral, autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad. Así, el referido principio constitucional de legalidad electoral en cuestiones relacionadas con el operador jurídico: *La ley ... señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de ...* (dichas) *disposiciones* (artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), es la expresión del principio general del derecho *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta*, aplicable al presente caso en términos de los artículos 3, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual implica que en el régimen administrativo sancionador electoral existe: a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y, d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (*odiosa sunt restringenda*), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

En este contexto, resulta ilustrativa también la tesis de jurisprudencia identificada con la clave P./J. 100/2006, correspondiente a la Novena Época, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.- El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

En este orden de ideas, se puede arribar a la conclusión de que el principio de tipicidad implica que:

a) Toda conducta reputada como delito, falta o infracción administrativa, debe estar prevista en una norma jurídica.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

b) En la norma jurídica aplicable se debe prever el presupuesto de infracción y su consecuencia, la sanción, es decir, se debe describir la conducta ilícita, infracción o falta administrativa, así como la correlativa sanción aplicable, además de que la norma jurídica aplicable necesariamente debe estar vigente con anterioridad a la comisión del hecho o conducta típica, a fin de que los destinatarios estén en posibilidad jurídica de conocer con precisión el alcance de esa disposición y las consecuencias jurídicas de la inobservancia de la normativa aplicable.

c) Las normas jurídicas en las que se prevea una falta o infracción electoral, así como su sanción sólo admiten una interpretación y aplicación estricta —*odiosa sunt restringenda*—, ya que el ejercicio del *Ius Puniendi* se debe actualizar sólo en aquellos casos en los que exista coincidencia plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho o conducta motivo de tipificación y causa de la imposición de una sanción, en su caso.

d) Las penas o sanciones deben estar preestablecidas, en cuanto a su naturaleza y, en su caso, debe estar previsto el respectivo mínimo y máximo de la sanción a imponer.

El principio de tipicidad implica la exigencia de que la ley describa *ex ante* el supuesto de hecho que conlleva la sanción, así como la prohibición de aplicación retroactiva de la norma sustantiva, salvo cuando las disposiciones sancionadoras favorezcan al presunto infractor.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

Asume especial importancia señalar que cuando, ante la comisión de una conducta, aparentemente antijurídica, no se integran todos los elementos descritos en el tipo legal, se presenta el aspecto negativo del delito o de la infracción administrativa, identificada con la voz “atipicidad”, entendida ésta como la ausencia de adecuación de la conducta al tipo legal.

Definida tal concepción, es pertinente advertir la diferencia entre ausencia de tipo y ausencia de tipicidad; la primera se presenta cuando el legislador, deliberada o inadvertidamente, omite describir una conducta como delito, falta o infracción administrativa; en tanto que la ausencia de tipicidad surge cuando existe el tipo, pero la conducta realizada no encuadra, no se ajusta, no se adecua o no se amolda al tipo legalmente establecido.

Sobre el particular, resulta orientador el criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dio origen a la tesis aislada identificada con el número de registro 813043, correspondiente a la Sexta Época, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

TIPICIDAD Y AUSENCIA DEL TIPO.- Dentro de la teoría del delito, una cuestión es la ausencia de tipicidad o atipicidad (aspecto negativo del delito) y otra diversa la falta de tipo (inexistencia del presupuesto general del delito), pues la primera supone una conducta que no llega a ser típica por la falta de alguno o algunos de los elementos descriptivos del tipo, ya con referencia a calidades en los sujetos, de referencia temporales o especiales, de elementos subjetivos, etc., mientras la segunda presupone la ausencia total de descripción del hecho en la ley.

2. Legislación aplicable.

Al respecto se debe tener presente que al momento de la comisión de las conductas presuntamente contraventoras del orden constitucional y legal federal en materia electoral, se preveían los siguientes tipos administrativos sancionadores, respecto de los servidores públicos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 134.- [...]

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

[...]

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 341

1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en este Código:

[...]

f) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público;

[...]

Artículo 347

1. Constituyen infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

a) La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral;

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;

e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y

f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

De la normativa trasunta se advierte lo siguiente:

- Eran sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros, los servidores públicos investidos de autoridad y los demás servidores públicos federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como los servidores públicos adscritos a órganos con autonomía constitucional o a cualquier otro ente público.
- Conforme a lo establecido en el artículo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, constituyen infracciones cometidas por

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

las autoridades o los servidores públicos mencionados, las siguientes:

a) La omisión o el incumplimiento del deber jurídico de colaborar y auxiliar o proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral.

b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental, desde el inicio de la etapa de campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando tal conducta afecte la equidad de la contienda entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos, durante los respectivos procedimientos electorales, por la utilización de recursos públicos.

d) También durante los procedimientos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto en el ahora párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución federal.

e) La utilización de programas sociales y de los recursos destinados a éstos, ya sean del ámbito federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o

coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de determinado partido político o candidato.

f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entonces en vigor.

3. Maximización de derechos político-electorales.

Al respecto, resulta pertinente precisar que el ciudadano, individualmente considerado, en mi opinión y sin detrimento de los demás sujetos de Derecho, con o sin personalidad jurídica, es el sujeto más importante en todo Estado de Derecho Constitucional y Democrático; por ende, es el sujeto principal del Derecho Electoral.

Es incuestionable, para el suscrito, que toda persona tiene un cúmulo de derechos y deberes considerados como una universalidad jurídica (patrimonio); entre los primeros cabe destacar los de naturaleza política, vinculados de manera inescindible a la calidad jurídico-política de nacionales. De estos derechos es pertinente aludir, en especial, a los de carácter político-electoral, atribuidos, por regla, sólo a los nacionales que tienen la calidad jurídica-política de ciudadanos, en el caso de México, "ciudadanos de la República".

Entre estos derechos político-electorales están el derecho expresión política; de asociación política; reunión política; afiliación, libre e individual, a un partido político, en términos de lo previsto en los artículos 6º, 9º, y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

Estos derechos políticos son, incuestionablemente para mí, derechos humanos, según lo considerado en la actual Teoría del Derecho y, de manera específica, en los estudios sobre derechos humanos, como se puede advertir de las citas siguientes:

Los derechos políticos. Una clase especial la constituyen los denominados derechos “políticos”. Se suele definirlos como una autorización para influir en la constitución de la voluntad estatal; ello significa participar, directa o indirectamente en la producción del orden jurídico, en el que se expresa la “voluntad estatal” [...] Los derechos políticos comprenden también los denominados derechos o libertades fundamentales, que las constituciones de los Estados modernos regulan en cuanto garantizar la igualdad ante la ley, la libertad (es decir, inviolabilidad) de la propiedad, la libertad personal, la libertad de opinión (en especial, la libertad de prensa), la libertad de conciencia, incluyendo la libertad de religión, de asociación y de reunión, etcétera.^[1]

Así, primero en la progresiva constitucionalización de los derechos humanos y, posteriormente en su internacionalización (desde la Declaración Americana y la Declaración Universal, ambas de 1948), los derechos políticos fueron configurándose como una categoría de los derechos humanos, hecho reforzado por su inclusión en numerosos tratados y convenciones que han desarrollado lo que hoy en día conocemos como el derecho internacional de los derechos humanos (Candado Trindade, 2000). Por tanto, los derechos políticos son una categoría de los derechos humanos. Y de ahí derivan dos importantes implicaciones, a saber:

- A los derechos políticos les son aplicables las normas desarrolladas en el mundo de los derechos humanos, en particular criterios de interpretación, instrumentos específicos de protección, acceso a sistemas internacionales de protección.*
- Los derechos políticos constituyen una categoría dentro de los derechos humanos, lo cual significa características propias, entre ellas, causales distintas y más numerosas en materia de limitaciones, así como la necesidad de mecanismos, procedimientos e instituciones que traduzcan los principios generales en derechos que puedan efectivamente ejercerse.*

^[1] KELSEN, Hans. Teoría pura del Derecho. Ed. Porrúa, Décima Quinta edición. D. F., México, 2007. Págs. 150 a 152.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

Cabe destacar, a efecto de completar esta relación inicial que queremos ilustrar, que los derechos humanos son un campo jurídico en plena evolución, al punto de que algunos han hablado de una “progresividad” incesante en su contenido, medios de defensa, criterios de interpretación (Nikken, 1994: 15 y ss.). En lo que ahora nos ocupa, conviene tener en cuenta que las causales para la limitación de los derechos políticos eran mucho más amplias apenas décadas atrás: el voto no siempre le era reconocido a la mujer, la edad para alcanzar la condición de pleno ciudadano era más avanzada, se llegaba a exigir cierta posición económica o determinado nivel de alfabetización aun para ejercer el voto. “Progresivamente”, los derechos políticos han buscado una universalización más acorde con su pertenencia al campo de los derechos humanos, no obstante su condición de categoría especial. Tradicionalmente, los derechos políticos se han percibido, junto con los derechos civiles (Méndez y Olea, 1989: 403-416), como parte de la llamada “primera generación de derechos humanos”, caracterizada sobre todo por derivar de manifestaciones de la libertad y por exigir ante todo un “no hacer” por parte del Estado para que se respeten. Hoy en día, la división en generaciones parece insuficiente para explicar el desarrollo de los derechos humanos y prevalece la visión más bien “integral” de su contenido y de las relaciones entre categorías.^[2]

A lo expuesto se debe agregar lo previsto actualmente en el artículo 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos, reformado y adicionado por decreto del Poder Revisor Permanente de la Carta Magna, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, para quedar al tenor siguiente:

Artículo 1o.- *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los

^[2] PICADO, Sonia. Derechos políticos como derechos humanos. En Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina. Dieter Nohlen, et al. Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, D. F., México. Págs. 49 y 50.

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los **principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad**. En consecuencia, **el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos**, en los términos que establezca la ley.*

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Del nuevo texto del artículo 1° de la Constitución federal se deben destacar varios aspectos, relativos al tema bajo estudio, entre los cuales cabe señalar los siguientes:

1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas deben gozar de los derechos humanos reconocidos en la propia Ley Suprema de la Federación, así como en los tratados de los que el Estado Mexicano es parte.

2. Las normas jurídicas sobre derechos humanos se deben interpretar conforme a la Constitución mexicana y a los tratados aplicables, garantizando siempre la protección más amplia a las personas.

3. Toda autoridad, en el ámbito de su competencia, tiene el deber jurídico de promover, respetar, proteger y garantizar la vigencia eficaz de los derechos humanos, conforme a los

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

4. Los derechos humanos sólo se pueden restringir o suspender en las circunstancias y con los requisitos y características previstos en la Ley Suprema de la Federación, así como en los tratados de los que el Estado Mexicano es parte.

5. El Estado tiene el deber jurídico permanente de reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la legislación aplicable.

En este contexto cabe concluir, en opinión del suscrito, 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 ser votado, como candidato de partido político o independiente, para un cargo de representación popular, 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 del titular del derecho en cita.

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

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las restricciones y limitaciones a los derechos fundamentales, desde la perspectiva del bien común y el orden público, no pueden derivar en la supresión de un derecho fundamental. En ese sentido, cualquier limitación o restricción a un derecho fundamental, debe estar encaminada a protegerlo e incluso potenciarlo, de tal suerte que se favorezca su ejercicio en la expresión más plena por parte de quien lo detente.

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

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

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, y

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.

En consecuencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado 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 tome 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 la emisión de una norma individualizada, ya sea resolución o sentencia, pues ello equivaldría a una violación a ese derecho fundamental, debido a que el único autorizado para suprimirlo es el legislador. En el caso exista reserva de ley

4. Conclusiones del suscrito.

Hechas las precisiones que anteceden, para el suscrito, en los recursos que se resuelven, es claro que la conducta presuntamente antijurídica y constitutiva de infracción que se atribuyó a Javier Duarte de Ochoa, Gobernador del Estado de Veracruz, Gabriel Deantes Ramos, Subsecretario de Finanzas y Administración del Estado, y a Jorge Alejandro Carvallo Delfín, entonces Diputado al Congreso de la mencionada entidad federativa, no estaba prevista en el entonces vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como una conducta constitutiva de falta administrativa o infracción, esto es, en el caso concreto existe ausencia de tipo normativo de infracción administrativa.

Además, se debe exponer que los funcionarios públicos denunciados asistieron a un acto intrapartidista, en su calidad de militantes del Partido Revolucionario Institucional, ejerciendo sus derechos fundamentales de libertad de afiliación, asociación, reunión y expresión política, los cuales sólo se pueden restringir por disposición de la ley; además, lo más importante en este caso, no existe norma jurídica que establezca el respectivo tipo administrativo, de ahí que para mí no existe, en este caso, la comisión de infracción alguna.

IV. OTRAS RESPONSABILIDADES

Por otra parte, aun cuando no es parte de la *litis*, cabe destacar que para el supuesto de que la conducta desplegada por los sujetos denunciados pudiera constituir un ilícito, ello sería ajeno a la materia electoral, conforme a la legislación

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

vigente a la fecha de comisión de la conducta que motivó la denuncia respectiva; lo aseverado queda claro si se tiene presente que existen diversos regímenes jurídicos de responsabilidad de los servidores públicos, entre los cuales están la responsabilidad administrativa, política, civil y penal, entre otros, de lo cual se puede concluir que no toda conducta antijurídica de un servidor público es o tiene que ser de naturaleza electoral, aun cuando esa conducta sea realizada durante el desarrollo de un procedimiento electoral.

En efecto, es convicción del suscrito que no existe un órgano de gobierno o un órgano con autonomía constitucional que tenga competencia exclusiva para conocer de conductas que se aduzcan como contraventoras de lo previsto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución federal, conforme a las razones que a continuación se expresan.

El artículo 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son al tenor siguiente:

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.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

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

De la lectura del precepto trasunto se advierte que:

- Son sujetos activos de las conductas tipificadas, los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales.
- Existe obligación para los citados sujetos de Derecho, de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su responsabilidad.
- El principio de imparcialidad en la utilización de recursos públicos es para evitar violación al principio de equidad en los procedimientos electorales.
- La propaganda difundida por los poderes públicos; órganos autónomos; dependencias y entidades de la administración pública y, cualquier ente de los tres órdenes de Gobierno, debe ser institucional.
- Asimismo, esa propaganda debe tener fines informativos, educativos o de orientación social.
- La propaganda difundida por los sujetos antes precisados, no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.
- A fin de garantizar el cumplimiento irrestricto de la aludida norma constitucional, se previó que “*las leyes*” en sus

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

respectivos ámbitos de aplicación deberán contener prescripciones normativas encaminadas a ese fin.

➤ Las infracciones a lo previsto en ese precepto constitucional será acorde con lo previsto en cada legislación, según el respectivo ámbito de aplicación.

Ahora bien, esta Sala Superior ha considerado, respecto de lo previsto en los párrafos, séptimo, octavo y noveno, del artículo 134, de la Constitución General de la República que:

1. En el ámbito federal las autoridades electorales sólo conocerán de las conductas que se consideren infractoras de lo previsto en los párrafos séptimo y octavo, del artículo 134 constitucional, por utilización de recursos públicos o propaganda de los poderes públicos, de cualquiera de los órganos de gobierno de los tres niveles, los órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente público y de los servidores públicos, **que incida o pueda incidir en un procedimiento electoral federal, local o municipal.**

2. Las infracciones, para que se consideren de la competencia de un órgano electoral, deberán estar directamente relacionadas o incidir en los procedimientos electorales federales o locales.

3. Podrá ser materia de conocimiento de las autoridades electorales federales o locales, en los procedimientos sancionadores respectivos, cualquier clase de propaganda política, política-electoral o institucional que vulnere alguno de los principios y valores tutelados en el artículo 134 de la

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

Constitución, a saber: la imparcialidad o la equidad en los procedimientos electorales federales o locales.

Al respecto, se debe destacar que en la reforma electoral del año dos mil siete, se modificó el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente.

En la citada reforma se previó que todo servidor público tiene el deber jurídico de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos. Igualmente, se dispuso que cualquiera que fuera la modalidad de comunicación que utilicen, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y, en ningún caso, debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por último, se previó expresamente que **las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación** garantizarán el estricto cumplimiento de lo antes precisado, incluyendo el régimen de sanciones a que dé lugar.

La reforma constitucional a que se ha hecho alusión tiene como finalidad, entre otros puntos, la de regular la utilización de recursos públicos y la propaganda gubernamental, durante las

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

campañas electorales, así como en periodos no electorales, para generar condiciones de equidad y certeza.

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

[...]

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

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

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

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

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

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

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

En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

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

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

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

[...]

DICTAMEN DE ORIGEN

ANTECEDENTES

[...]

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

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

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

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

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

[...]

CONSIDERACIONES

[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

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

‘Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.--- La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. No se considerará propaganda la información noticiosa no pagada.--- Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.'

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

[...]

DICTAMEN REVISORA CONSIDERACIONES

[...]

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

[...]

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

[...]

Artículo 134.

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

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

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

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

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

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

[...]

Como se puede advertir, con motivo de la adición de los precitados párrafos al artículo 134 constitucional, se incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procedimientos electorales.

Se previó que la utilización de recursos públicos, bajo el mando directo de los servidores públicos, se destine a su finalidad directa y no se desvíe para afectar la equidad en un determinado procedimiento electoral.

Igualmente, se estableció un mandamiento y una prohibición respecto de la propaganda que difundan las entidades públicas, bajo cualquier modalidad de comunicación social, lo primero, al prever que esa propaganda debe tener carácter institucional y sólo fines informativos, educativos o de

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

orientación social; en tanto que la restricción se expresó al indicar que en ningún caso esa propaganda ha de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada del servidor público.

Finalmente, se debe insistir, que en las normas constitucionales analizadas tienen aplicación en distintos ámbitos e Derecho, por ello se determina que corresponde a los distintos ordenamientos legales que conforman el sistema jurídico mexicano, la función de garantizar el cumplimiento de lo previsto en esos párrafos del artículo 134, de la Ley Suprema de la Federación, precepto que no establece una competencia exclusiva para la aplicación de esas normas constitucionales.

Por tanto, la vulneración de las prescripciones contenidas en el mencionado artículo constitucional, da lugar a la posibilidad de comisión de una infracción de naturaleza jurídica diferente, por el posible incumplimiento a lo previsto en normas de carácter electoral o de otro ámbito del Derecho, tales como el Administrativo, Penal, Político e, inclusive, Civil.

La afirmación de la existencia de ámbitos competenciales distintos entre la Federación y las entidades federativas, para la aplicación del artículo 134 en análisis, es acorde a lo dispuesto en los artículos Tercero y Sexto Transitorios del Decreto de seis de noviembre de dos mil siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día trece del mismo mes y año, conforme a los cuales tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

SUP-RAP-52/2014 Y ACUMULADO

estaban obligados a llevar a cabo las adecuaciones que correspondieran en sus respectivas leyes.

En ese orden de ideas, para el suscrito, las conductas llevadas a cabo por los servidores públicos denunciados, que pudieran ser contraventoras de las previsiones contenidas en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución federal, no necesariamente han de configurar un ilícito en materia electoral, sino que pueden, atendiendo a cada caso particular, generar una diversa infracción.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente **VOTO PARTICULAR**.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA