

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: SUP-RAP-258/2009.

RECORRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL.

TERCEROS INTERESADOS:
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL Y OTRO.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS.

SECRETARIO: JORGE ENRIQUE MATA GÓMEZ.

México, Distrito Federal, nueve de septiembre de dos mil nueve.

VISTOS, para resolver, los autos del expediente **SUP-RAP-258/2009**, formado con motivo del recurso de apelación interpuesto por Lariza Montiel Luis, en su carácter de representante suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, a efecto de controvertir la resolución CG412/2009, dictada dentro del expediente formado con motivo de la denuncia presentada contra el Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, por la supuesta comisión de hechos que constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De lo expuesto por el apelante en su escrito de demanda y de las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

a) El treinta de mayo del año en curso, tuvo verificativo en Juriquilla, Querétaro, dos eventos de campaña del Partido Revolucionario Institucional, en los cuales tuvo participación el Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto;

b) En desacuerdo con la participación del citado mandatario; el quince de junio de dos mil nueve, el Partido Acción Nacional interpuso una denuncia, refiriendo los hechos acaecidos en el citado evento;

c) El día veintidós siguiente, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, tuvo por recibida la denuncia de mérito, y ordenó formar y radicar la misma en el expediente identificado con la clave SCG/QPAN/CG/091/2009;

d) El seis de agosto siguiente, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral aprobó el proyecto de resolución correspondiente; por lo cual se turnó el mismo al Consejo General para su estudio y votación;

e) En sesión extraordinaria celebrada el once de agosto de dos mil nueve, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución **CG412/2009**, cuyas partes considerativa y resolutive son, en lo que en el presente asunto interesa, del tenor siguiente:

“[...]

En este tenor, se procederá al estudio de la denuncia, para verificar que se cumpla con los requisitos mínimos establecidos para la válida instauración de un procedimiento administrativo sancionador.

Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia 20/2008, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, visible en la página de Internet de dicha autoridad jurisdiccional federal, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

“PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO. REQUISITOS PARA SU INICIO Y EMPLAZAMIENTO TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL QUE IMPLIQUE LA PROMOCIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO.” (se transcribe)

Respecto al asunto en análisis, es necesario tener presente que al adicionar el artículo 134 constitucional, el legislador constituyente pretendió, entre otras cuestiones, establecer como norma de rango constitucional la imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de la competencia entre los partidos políticos y en las campañas electorales.

Con esta reforma se buscó que los servidores públicos se abstengan de utilizar propaganda institucional como un medio para promocionar su persona e imagen para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.

Al mandar que la propaganda oficial que se difunda, tenga el carácter de institucional, se propende que los poderes, órganos y cualquier ente público se conduzca con total imparcialidad, a fin de que los recursos públicos bajo ningún motivo se conviertan en una herramienta que pueda provocar un desequilibrio entre las distintas fuerzas políticas, a partir de que éstas puedan o no contar con el apoyo gubernamental, y al proscribirse que en la propaganda se incluyan nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, se garantiza la equidad, en la medida en que se impide que el cargo público sea un factor que permita obtener una posición favorable para escalar en aspiraciones políticas.

Acorde con estas bases puede entenderse que lo establecido en los tres últimos párrafos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es por un lado, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para

no afectar la equidad en la contienda y, por otro realizar propaganda estrictamente institucional, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier órgano de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos de realizar propaganda oficial personalizada que de alguna manera afecte sustancialmente los principios que rigen la materia electoral.

En el caso que nos ocupa, al efectuar un análisis integral de las constancias que integran los autos del expediente en que se actúa, se advirtió que, por lo que hace a la materia de la queja, ésta la constituye la presunta conculcación a los principios de imparcialidad y equidad, toda vez que el impetrante aduce que el Gobernador del Estado de México, el Lic. Enrique Peña Nieto, asistió el día 30 de mayo de 2009, a un evento de campaña del C. Jorge Calzada Rovirosa, candidato a Gobernador por el Partido Revolucionario Institucional para el estado de Querétaro y realizó expresiones de apoyo.

Ahora bien, es importante mencionar que todo servidor público tiene en todo momento la responsabilidad de llevar a cabo con rectitud, los principios de imparcialidad y equidad, pero sobre todo en el desarrollo de un proceso electoral, ya que por las características y el cargo que desempeñan pudieren efectuar acciones u omisiones que tiendan a influir en la contienda de las instituciones políticas del país y como consecuencia violentar los citados principios.

Al respecto, el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece lo siguiente:

Artículo 347 (se transcribe)

Por su parte, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante acuerdo CG39/2009, aprobado en sesión extraordinaria celebrada el veintinueve de enero del año en curso, emitió las normas reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos a que se refieren los artículos 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 134, antepenúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En dicho instrumento jurídico quedó claramente establecido que entre las *conductas, llevadas a cabo en cualquier tiempo hasta el*

*cinco de julio del presente año, inclusive por los delegados federales o servidores públicos de cualquier ente público, consideradas como contrarias al **principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos**, y que por tanto afectan la equidad de la competencia entre los partidos políticos, se encuentra la siguiente:*

“I. Condicionar la entrega de recursos provenientes de programas públicos federales, locales o municipales, la provisión de servicios, o la realización de obras públicas, a la promesa o demostración del voto a favor de algún precandidato, candidato, partido o coalición; a la no emisión del voto para alguno de dichos contendientes en cualquier etapa del proceso electoral; a la obligación de asistir o participar en algún evento o acto de carácter político o electoral; a realizar cualquier propaganda proselitista, logística, de vigilancia o análogas en beneficio o perjuicio de algún partido político precandidato o candidato; o a la abstención o no asistencia a cumplir sus funciones en la mesa directiva de casilla, de ser el caso.”

Asimismo, del citado Acuerdo se advierte que el *Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales y los Jefes Delegacionales del Distrito Federal deberán:*

“I. Abstenerse en días hábiles de asistir a mítines o actos de apoyo a partidos, precandidatos o candidatos, así como emitir en cualquier tiempo expresiones a favor o en contra de los mismos.”

De manera que, las disposiciones constitucional y legal en comento en modo alguno tienen como objetivo de tutela prohibir que los funcionarios públicos asistan en días inhábiles a eventos políticos para apoyar a un partido político, precandidato o candidato, en ejercicio de su derecho de afiliación partidista, sino que la hipótesis normativa que prevén se dirige a evitar que tales servidores públicos den un destino incorrecto al patrimonio de las entidades u órganos de gobierno que representan, en otras palabras, que desvíen los recursos públicos que con motivo del ejercicio de sus funciones disponen, para favorecer a determinado contendiente en el proceso electoral.

Por ello la sola asistencia o presencia en días inhábiles de los funcionarios públicos de que se trata en eventos políticos para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato de su preferencia, queda fuera del marco normativo de restricción contemplado en los preceptos constitucional y legal en cita, consecuentemente, dicho postulado normativo no puede servir de

SUP-RAP-258/2009

base jurídica para limitar tal concurrencia a esa clase de actos políticos como lo pretende hacer valer el partido quejoso.

Cabe señalar que sostener la postura del partido denunciante, esto es prohibir al Lic. Enrique Peña Nieto estar presente en un día inhábil, como lo fue el sábado 30 de mayo del presente año en un acto proselitista, ello nos conduciría al extremo de aceptar o autorizar, sin causa legal o justificada, la suspensión o supresión de libertades fundamentales que son inherentes a todo ciudadano, carácter que por supuesto comparten los que detentan un cargo público, situación que ha reconocido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación SUP-RAP-14/2009, SUP-RAP-19/2009 y SUP-RAP-20/2009.

En ese tenor, en primer término es preciso hacer notar que la normativa antes transcrita es clara al establecer el listado de servidores públicos que se ubican bajo el supuesto consistente en abstenerse de asistir en días hábiles a actos de apoyo a partidos, precandidatos o candidatos, lo cierto es que la sola asistencia de los servidores públicos para apoyar a determinado partido político o precandidato o candidato a un cargo de elección popular, no implica el uso indebido de recursos del estado, ya que la misma 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 solo hecho de desempeñar un cargo público, por tratarse de derechos fundamentales del ciudadano cuyo ejercicio debe ser garantizado y potencializado para la consolidación de toda sociedad democrática.

A este respecto ha sostenido que en términos de los artículos 1º, 6º, 35 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los instrumentos celebrados por México denominados Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana sobre Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana sobre Derechos Humanos, que forman parte de nuestro orden jurídico interno en un nivel jerárquico. Así en artículo 6. De la Carta Magna tutela el derecho fundamental de libertad de expresión, al establecer lo siguiente:

Artículo 6º. **(Se transcribe)**

Del análisis del precepto constitucional reproducido, se puede advertir que, en principio, la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en cuatro casos específicos a saber:

- a) Que se ataque a la moral;
- b) Se afecten derechos de terceros
- c) Se provoque algún delito, o
- d) Se perturbe el orden público.

La garantía de la libre expresión, como pilar fundamental del Estado democrático de Derecho, según se adelantó, se encuentra también tutelada en diversos instrumentos internacionales, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyos artículos atinentes son del tenor siguiente:

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. **Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión;** este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

SUP-RAP-258/2009

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

(...)"

Como se observa, los preceptos transcritos del derecho comunitario encuentran plena coincidencia con nuestra Ley Fundamental en cuanto a establecer como límites a la libertad de expresión: 1) El respeto a los derechos y reputación de los demás, y 2) La protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y la moral social.

Asimismo, específicamente en el ámbito político-electoral, tanto el artículo 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución Federal, y el numeral 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, se estatuye una limitación concreta al ejercicio de la libertad de expresión en ese ámbito, al estipular el deber de los miembros de los partidos políticos de abstenerse de formular manifestaciones que denigren a las instituciones y a los partidos o calumnien a las personas en la propaganda política que utilicen.

Ahora bien, esta autoridad administrativa electoral, estima que el ejercicio integral de la libertad de expresión no debe dejar de tutelar el derecho de los ciudadanos de estar presentes en

determinado evento político, ya que la asistencia o concurrencia de éstos en ese tipo de actos, en términos generales, constituye una forma de expresarse, si se tiene en consideración que el significado del vocablo va más allá de expresar palabras, es decir, el derecho a expresarse no se agota exclusivamente mediante el uso de las palabras, sino que también puede ejercerse a través de ciertas actitudes o conductas de la persona, entre otras, *asistir a un acto de proselitismo político, en tanto que esa sola presencia refleja, en sí misma, la simpatía o preferencia de determinado partido o candidato*

En tanto, el derecho de asociación en materia política se encuentra consagrado en el artículo 9º de la Carta Magna, al señalar textualmente:

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

Al igual que la libertad de expresión, el derecho fundamental de asociación política se erige en una de las piedras angulares que dan sustento a todo Estado democrático, en tanto que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno. En ejercicio de esa prerrogativa todo ciudadano mexicano tiene derecho a asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; específicamente, es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, fracción III; 41, fracciones I, párrafo segundo, *in fine*, y VI; y 99, fracción V, de la Constitución Federal.

La libertad de asociación en materia política está sujeta a las limitaciones y condicionante que se contemplan en el propio numeral 9º constitucional: 1) Las primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito, 2) mientras que la última circunscribe su realización a los sujetos que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33 de la propia Carta Fundamental.

Sirve para orientar lo anterior, la jurisprudencia S3ELJ 25/2002, sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicada en el tomo *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas

88-90, bajo el epígrafe: **"DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS."**

En ese contexto, se colige que las restricciones o limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de libre expresión de ideas y asociación política se encuentran ya determinadas tanto en la Constitución General de la República como en los diversos instrumentos internacionales citados anteriormente. En éstos últimos también se señala que las limitaciones a dichas prerrogativas sólo pueden estar establecidas en la ley (tanto formal como material), y la facultad legislativa de prever tales restricciones debe tener plena justificación constitucional en la necesidad de establecer o preservar condiciones acordes con una sociedad democrática.

Luego entonces, los derechos fundamentales de libertad de expresión y de asociación en materia política, no pueden ser suspendidos o cancelados a ninguna persona, sino en los casos y con las condiciones que establezca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 1º).

Retomando las premisas enunciadas, se tiene que, en principio, todo ciudadano por el sólo hecho de serlo, por supuesto los funcionarios públicos, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, tiene derecho a pertenecer a un determinado partido político, así como realizar todos los actos inherentes a dicha afiliación.

Adquiere vital relevancia para sostener el sentido de la anterior conclusión, el hecho de que tales conductas (asistir o estar presentes en eventos proselitistas en días inhábiles así como emitir expresiones verbales de apoyo), no implican en modo alguno que en esos actos puedan usar o disponer recursos públicos los funcionarios para la promoción de un determinado partido político, es decir debe ponderarse aquella acción que no se limita en la porción normativa reclamada, se reduce en la mera concurrencia o presencia de los propios servidores públicos o la realización de expresiones de apoyo en ese tipo de eventos, pero de ninguna forma comprende la posibilidad de aplicar recursos públicos a favor de cualquiera de los contendientes para posicionarlo en el proceso electoral, toda vez que, esa conducta constituye una infracción al orden constitucional y legal, como ya quedó de relieve.

Dicho criterio se encuentra sustentado en la Tesis número XVII/2009, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que se reproduce a continuación:

“ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY.” (Se transcribe)

Es preciso determinar, que si bien en los expedientes que dieron lugar a la citada tesis relevante, el debate no se extendió a, si las manifestaciones o expresiones de un servidor público en actos de proselitistas son o no transgresoras de las normas constitucionales y legales, esta autoridad estima que ese supuesto también queda comprendido dentro de los derechos político electorales inherentes a los ciudadanos y por ende a los servidores públicos, y por lo tanto tampoco puede constituir violación alguna constitucional, legal ni reglamentaria, siempre y cuando no se utilicen recursos públicos para ello, ni que, quienes hagan los pronunciamientos a favor o en contra, lo hagan ante sujetos respecto de los cuales el emisor claramente pueda ejercer presión o influencia para que el voto de los receptores favorezca a determinado partido, coalición o candidato, como lo sería un gobernador, dentro de la entidad federativa que gobierna, con la aclaración de que, incluso en ese caso, el Instituto Federal Electoral sólo podría conocer del asunto, siempre y cuando las expresiones de apoyo se hicieren respecto de una elección federal.

Lo anterior encuentra mayor sustento al tener presente que ni la Constitución ni el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, restringen o al menos limitan el derecho a la libre expresión o al ejercicio de la libre afiliación político-electoral.

Incluso, de una lectura cuidadosa al acuerdo *CG/39/2009 del Instituto Federal Electoral por el que se emiten normas reglamentarias sobre imparcialidad en el uso 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*, se puede observar claramente que la clausula PRIMERA, fracción VII, establece la prohibición a los funcionarios públicos de entregar recursos públicos que contengan elementos, imágenes o símbolos que conlleven:

- a) La promoción personalizada de funcionarios públicos; o

SUP-RAP-258/2009

- b) La del voto a favor o en contra de un determinado partido político, precandidato o candidato.

Lo anterior evidencia que la prohibición relacionada con las expresiones que pudieran existir en cuanto a la promoción a favor o en contra de un candidato, para constituir una violación a la normativa reglamentaria, necesariamente tiene que estar vinculada con la utilización de recursos públicos, lo que en la especie no queda demostrado.

En efecto, de una revisión cuidadosa de todas las constancias que integran el expediente que se resuelve, no existe ni siquiera de manera indiciaria algún elemento por el que siquiera ésta autoridad pudiera presumir la utilización de recursos públicos erogados por el C. Lic. Enrique Peña Nieto, en el acto al que asistió en el Estado de Querétaro.

No debe omitirse el hecho, que el acuerdo de imparcialidad fue aprobado por el Consejo General el 29 de enero de 2009 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 del mes siguiente, y que dentro de la *ratio essendi* expresada para dicho instrumento se tomarán en cuenta criterios, hasta ese entonces sostenidos por la Sala Superior, en el sentido de las restricciones que existían para mostrarse a favor o en contra de un partido, coalición o candidato llegaban al extremo de señalar que con miradas o gestos se actualizaba la prohibición al acuerdo de neutralidad que rigió para las conductas analizadas (SUP-RAP-075/2008 y SUP-RAP-091/2008), sin embargo en la sentencia identificada con el número de expediente SUP-RAP-14/2009 y acumulados, se expresó con claridad que ese criterio, como consecuencia de una nueva reflexión, quedaba superado, dando pie al nuevo criterio.

En tal virtud, es de sostener que, el hecho de que un funcionario público asista y emita expresiones de apoyo a un partido, coalición o candidato de su preferencia, siempre y cuando para tal fin no se desvíen recursos públicos ó que dichas expresiones no se hagan frente aquellos sujetos respecto de los cuales claramente se tenga influencia o se esté ante la condición fáctica de ejercer presión, no se puede reprochar dicha conducta.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con la clave S3ELJ 29/2002, cuyo rubro y texto son del siguiente tenor

“DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.(Se transcribe).

Sentado lo anterior, esta autoridad llega a la convicción de que de las constancias que obran en el expediente en que se actúa, no se desprenden, ni siquiera de manera indiciaria, elementos suficientes para iniciar procedimiento sancionador en contra del Lic. Enrique Peña Nieto, por la presunta comisión de los hechos expuestos por el quejoso, en razón de que dicho funcionario al asistir al evento proselitista, asistió con su calidad de militante de un partido político, dentro de un ámbito territorial donde no ejerce sus funciones

Al respecto, resulta conveniente el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la tesis relevante S3EL 027/2007, cuyo rubro es **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO”**, en donde se sostuvo que los límites a las libertades de expresión o asociación, en razón del sujeto, que son conformes y necesarias en una sociedad democrática, para asegurar condiciones de igualdad y libertad que aseguren la realización de elecciones auténticas.

En ese tenor, la Sala Superior estableció que ello era así, en virtud de que la calidad del sujeto titular del derecho constituye un elemento esencial para que se configure la limitación, pues si el titular del derecho subjetivo no tiene determinada calidad, por ejemplo, la condición de ser servidor público con el carácter de gobernador del estado, no habría razón alguna para sostener la limitación.

En consecuencia, toda vez que la parte quejosa aduce como motivo de inconformidad hechos que no demuestra y que esta autoridad no observa de qué modo o en qué forma pudieran ser constitutivos de infracciones a la normatividad electoral federal, así como al multicitado acuerdo del Consejo General, por tanto, la queja resulta notoriamente improcedente, en tal virtud esta autoridad considera que la misma debe **desecharse** en términos de lo dispuesto por el artículo 362, párrafo 8, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha catorce de enero de dos mil ocho, mismo que entró en vigor a partir del quince de enero del mismo año, al haberse actualizado la causal prevista en

el artículo 363, párrafo 1, inciso d) *in fine* del mismo ordenamiento legal, los cuales a la letra disponen lo siguiente:

Artículo 362. (Se transcribe)

Artículo 363. (Se transcribe)

Además de lo anterior, debe precisarse que iniciar un procedimiento administrativo sancionador en contra del Gobernador Constitucional del Estado de México, el Lic. Enrique Peña Nieto, cuando los hechos denunciados no constituyen violaciones en materia electoral, constituiría un excesivo ejercicio de la facultad investigadora de esta autoridad electoral, pues el emplazamiento a dicho funcionario carecería de idoneidad, al no ser susceptible de realizar la finalidad de dicho procedimiento, es decir, de establecer la existencia de una falta a la normatividad electoral.

Sobre este particular resultan aplicables, en lo que interesa, *mutatis mutandi*, los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia y Tesis Relevante que se transcriben, a continuación:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.(Se transcribe)

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA. (Se transcribe)

Adicionalmente a lo anterior es importante recordar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido de manera reiterada que la investidura de los funcionarios públicos, en sí misma, no es un factor determinante que permita sostener que la sola asistencia o concurrencia de éstos en días inhábiles a un evento partidista influye en el ánimo del electorado para emitir su voto en determinado sentido y que

por ende, se rompa el principio de equidad en la contienda comicial.

En ese sentido, la Sala mencionada señaló que dicho criterio encuentra punto de coincidencia con su propio criterio, sustentado en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-074/2009 y el SUP-RAP-090/2009 en el sentido de que la imagen positiva que la ciudadanía posea de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos claramente identificados con una fuerza política, es parte de un acervo susceptible de ser capitalizado por los partidos políticos y los candidatos en las contiendas electorales siempre que no utilicen recursos públicos con ese propósito.

A mayor abundamiento es preciso señalar que el evento proselitista consistente en la asistencia y en la emisión de expresiones, ocurrió en el Estado de Querétaro, territorio que no corresponde a la entidad federativa que el denunciado gobierna y tampoco puede traducirse cierta forma de actuar siquiera en la posibilidad de que su presencia, por la función que desempeña, puede generar presión o coacción hacia los electores o desplegar alguna influencia que pueda que pudiese afectar la libertad del sufragio, ni la posibilidad de utilizar recursos públicos conforme a sus atribuciones, para los fines políticos que se hubiesen promovido en una entidad federativa distinta a su pertenencia como gobernante, además de que claramente se advierte que el acto que es materia de la denuncia, corresponde al ámbito local por haberse tratado de la campaña política para obtener la gubernatura del Estado de Querétaro, elección con la que nada tiene que ver con éste Instituto Federal Electoral. Similar criterio sostuvo la Sala Superior del Tribunal del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente identificado con la clave SUP-JRC-165/2008.

De todo lo anterior se concluye que la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional deberá **desecharse** por las razones y fundamentos expresados a lo largo del presente fallo.

3. En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39, párrafos 1 y 2; 109, párrafo 1 y 366, párrafos 4, 5, 6, 7 y 8 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en ejercicio de las atribuciones conferidas en el numeral 118, párrafo 1, incisos h), w) y z) del ordenamiento legal en cita, este Consejo General emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO.- Se **desecha** la queja interpuesta por el Partido Acción Nacional en contra del Lic. Enrique Peña Nieto, Gobernador Constitucional del Estado de México, en términos de lo señalado en el considerando **2** del presente fallo.

[...]"

La trasunta resolución fue notificada al Partido Acción Nacional, mediante oficio DS/1520/09 de doce de agosto de dos mil nueve.

II. Recurso de Apelación. Inconforme con la aludida resolución, el catorce de agosto del año que transcurre, Lariza Montiel Luis, en su carácter de representante suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, interpuso ante la Secretaría Ejecutiva del mencionado instituto, el recurso de apelación que ahora nos ocupa.

III. Tramitación. El Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral remitió a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el expediente formado con motivo del presente recurso de apelación, mismo que fue recibido en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional el diecinueve de agosto pasado.

IV. Turno. Recibidas las constancias atinentes, el mismo día diecinueve, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar y turnar el presente expediente a la ponencia del Magistrado José Alejandro Luna Ramos, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Turno que se cumplimentó mediante oficio TEPJF-SGA-2894/09 de la misma fecha, suscrito por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

V. Admisión y cierre de Instrucción. En su oportunidad, el Magistrado José Alejandro Luna Ramos admitió el medio de impugnación citado y, al no existir diligencias pendientes por realizar, declaró cerrada su instrucción, con lo que quedaron los autos en estado de resolución, y

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, fracción VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V, y 189, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, apartado 1, inciso b), 42 y 44, apartado 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación promovido por el Partido Acción Nacional, para controvertir la resolución **CG412/2009**, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de resolver el procedimiento sancionador ordinario que motivó la integración del expediente identificado con la clave SCG/QPAN/CG/091/2009.

SEGUNDO. Causales de improcedencia. El Partido Revolucionario Institucional, en su escrito de comparecencia

SUP-RAP-258/2009

como tercero interesado, aduce que el presente recurso debe desecharse por insuficiente, confuso e inoperante.

La citada causa de improcedencia resulta infundada.

Para arribar a tal conclusión, es menester precisar que, entre los requisitos previstos para la presentación de los medios de impugnación, de conformidad con lo que dispone el artículo 9, párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se encuentra el relativo a la mención expresa y clara de los hechos en que se basa la impugnación, así como de los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados; además, el precepto que se comenta, en su párrafo 3 *in fine*, establece que operará el desechamiento cuando no se expongan hechos y agravios, o habiéndose señalado sólo hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno.

De esta forma, para la procedencia de cualquier medio impugnativo electoral, en el aspecto que se estudia, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no impone más requisito que mencionar de manera expresa y clara los agravios que cause el acto o resolución reclamado.

Ahora bien, en el presente recurso, el requisito de mérito se encuentra satisfecho, en virtud de que, de las actuaciones que integran el presente expediente, se deduce que, contrariamente a lo sostenido por el partido tercero interesado, las manifestaciones formuladas por el inconforme, permiten considerarlas como agravios, en razón de que, en términos generales expresan los

hechos y argumentos tendientes a justificar las transgresiones que asegura fueron cometidas por la autoridad responsable; habida cuenta que, determinar si de los motivos de inconformidad expuestos se advierte algún razonamiento lógico-jurídico en donde se ponga de manifiesto la constitucionalidad o ilegalidad de la resolución reclamada que le produzca algún perjuicio, no es una cuestión que *a priori*, este órgano jurisdiccional esté en aptitud de determinar, puesto que, de así hacerlo, implicaría prejuzgar sobre su eficacia, esto es, analizar si son idóneos para combatir el acto reclamado.

En este sentido, debe estimarse que no se actualiza la causa de improcedencia aludida, en los términos propuestos por el tercero interesado, pues como se ha considerado, ello implicaría un análisis de fondo de los motivos de inconformidad expuestos por el partido político agraviado, a efecto de determinar su idoneidad para controvertir el acto reclamado.

TERCERO. Demanda. El Partido Acción Nacional, a través de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, expresa los siguientes:

AGRAVIOS

PRIMER AGRAVIO.- EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN CONTRA DEL LIC. ENRIQUE PEÑA NIETO, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MÉXICO, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADA CON EL NUMERO DE EXPEDIENTE SCG/QPAN/CG/091/2009, resulta violatorio de los principios de legalidad y exhaustividad en tanto la autoridad responsable pasó por alto y omitió valorar el hecho de que en las conductas puestas en su conocimiento, fueron claramente trasgredidos los principios de equidad e imparcialidad de los recursos públicos en las contiendas electorales.

Se afirma lo anterior, ya que la autoridad responsable omitió hacer una valoración integral de los hechos denunciados a la luz del contexto bajo los cuales el Gobernador del Estado de México, asistió a diversos eventos de campaña del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Querétaro, en los cuales emitió discursos tendientes a brindar su abierto apoyo y solicitar el voto ciudadano a favor de los candidatos emanados del instituto político citado, determinando desechar la denuncia bajo el siguiente argumento:

"En tal virtud, es de sostener que, el hecho de que un funcionario público asista y emita expresiones de apoyo a un partido, coalición o candidato de su preferencia, siempre y cuando para tal fin no se desvíen recursos públicos ó que dichas expresiones no se hagan frente aquellos sujetos respecto de los cuales claramente se tenga influencia o se esté ante la condición fáctica de ejercer presión, no se puede reprochar dicha conducta.

Sentado lo anterior, esta autoridad llega a la convicción de que de las constancias que obran en el expediente en que se actúa, no se desprenden, ni siquiera de manera indiciaria, elementos suficientes para iniciar procedimiento sancionador en contra del Lic. Enrique Peña Nieto, por la presunta comisión de los hechos expuestos por el quejoso, en razón de que dicho funcionario al asistir al evento proselitista, asistió con su calidad de militante de un partido político, dentro de un ámbito territorial donde no ejerce sus funciones

Al respecto, resulta conveniente el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la tesis relevante S3EL 027/2007, cuyo rubro es "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO**", en donde se sostuvo que los límites a las libertades de expresión o asociación, en razón del sujeto, que son conformes y necesarias en una sociedad democrática, para asegurar condiciones de igualdad y libertad que aseguren la realización de elecciones auténticas."

Como se observa, la autoridad responsable adoptó una actitud limitada para efectos de procurar justicia a mi partido ante las faltas denunciadas, no sólo porque del contenido de los discursos emitidos por el Gobernador del Estado de México, es evidente que su mensaje tendió a resaltar al Partido Revolucionario Institucional y a sus candidatos a nivel nacional, sino que además, desde la perspectiva de la autoridad responsable, el desarrollo de las campañas electorales federales y locales cuando son concurrentes, desde su limitada percepción, se desarrollan de manera diferenciada, como si en términos de electorado pudiésemos hablar de ámbito federal y ámbito local.

Resulta incontrovertible que en elecciones federales y locales concurrentes, las actividades desplegadas por los partidos políticos impactan por igual en el electorado, máxime porque en un altísimo grado los ciudadanos no distinguen entre el ámbito local y el ámbito federal, particularmente cuando quien les solicita el voto, es un popular gobernador que les habla del Partido Revolucionario Institucional y de sus candidatos en todo el País.

Aunado a ello, la autoridad responsable omitió considerar que además, la abierta participación del Gobernador del Estado de México en la campaña electoral del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Querétaro, no se trató de una cuestión casual o aislada, sino que su intención de influir indebidamente en las contiendas electorales se estuvo realizando sistemáticamente, máxime porque con fechas catorce y veinte de junio del presente año, el Partido Acción Nacional ya había interpuesto otras dos denuncias por la participación en exactamente iguales circunstancias del citado gobernador, pero en las campañas electorales de su partido en los Estados de Guanajuato y San Luis Potosí en los cuales, igualmente cubrió varios eventos proselitistas, emitió sendos discursos y manifestó que asistía a los mismos no como gobernador, sino como militante y promotor del voto, como se muestra a continuación:

Intervenciones de Enrique Peña Nieto en campañas electorales:

<p>San Luis Potosí 20 junio 2009</p>	<p>Querétaro 30 mayo 2009</p>	<p>Guanajuato 14 junio 2009</p>
<p>"El priismo hace compromisos como <u>el mejor partido político de México, renovado para llevar</u> al país y a San Luis Potosí por otro rumbo, lejos de la simulación y el engaño".</p> <p>"Los gobernadores deben dedicarse solamente a trabajar y gobernar y dejar que los partidos políticos contiendan y se confronten"</p> <p><u>"tanto en San Luis Potosí como en otras partes de la geografía nacional, los candidatos del PRI habrán de obtener el triunfo en las urnas"</u></p> <p>"porque sin duda, hay una gran desesperanza y decepción en la ciudadanía, en los electores, debido a los malos logros de los gobiernos panistas"</p> <p>"No puedes distraer realmente al electorado a la ciudadanía, con cortinas de humo, con campañas que son de descalificación, señalamiento de seguir peleándose con el pasado, cuando realmente lo que hay que atender en nuestro presente en una condición crítica de empleo y seguridad".</p>	<p>"Vengo a Querétaro no como Gobernador del Estado de México, sino como militante, como amigo y como promotor del voto para Pepe Calzada a quién le auguro un seguro triunfo el próximo 5 de julio.</p> <p>El reposicionamiento del PRI no es fortuito ni casual, sino una consecuencia de la nueva actitud dentro del partido y hacia la gente, <u>el cual está perneando paulatinamente con la "ola roja" a la República Mexicana y eligiendo con madurez el futuro del País.</u></p> <p>José Calzada representa un actor del priismo comprometido que no va a fallarle al estado de Querétaro.</p> <p>Los nuevos tiempos políticos exigen nuevas actitudes y mayor compromiso, <u>somos parte de un partido en el que milito con orgullo y donde sin duda hemos venido</u></p>	<p>Venimos a sumarnos a esta campaña como orgulloso del Partido Revolucionario Institucional, <u>de un partido que está dando muestras de que sabe hacer las cosas y que sabe hacerlas bien, un partido que hoy asume una nueva actitud frente a los desafíos y retos que enfrentamos en este país, un partido para servir y actuar con eficacia y eficiencia"</u></p> <p>"Estoy seguro de que con su confianza, con su apoyo habremos de llevar a los candidatos al triunfo y a darles la oportunidad de que les sirvan desde diferentes espacios del servicio público, y particularmente en esta tierra de León, Guanajuato he venido a sumarme a la campaña de Bárbara Botello"</p>

<p>“No ha habido suficientes acciones ni un plan integral que nos lleve, primero a dejar de lado la crisis económica en la que estamos, que nos ha provocado el mayor número de empleos perdidos, y que realmente podamos atender con una visión integral el tema de la inseguridad pública.”</p>	<p><u>recuperando la credibilidad entre la sociedad mexicana.</u></p> <p>Son los jóvenes quienes habrán de llevar al triunfo a José Calzada, por eso me entusiasma estar en este evento de campaña, apoyar y solidarizarme con quien habrá de ser el próximo Gobernador de Querétaro con el apoyo de todos ustedes.</p> <p>La sociedad queretana está deseosa de encontrar en Pepe Calzada un gobierno que marque un nuevo rumbo, que lleve a Querétaro a mejores estadios”</p>	
---	--	--

Como se puede observar, del contenido de los discursos emitidos por el Gobernador del Estado de México en las campañas electorales del Partido Revolucionario Institucional antes transcritos, se desprende además de una clara intención de destacar al Partido Revolucionario Institucional como una gran opción, no sólo para las entidades donde se encontraba, sino para todo el País, exaltando y augurando el triunfo de su partido y de todos sus candidatos en "toda la geografía nacional", también se desprende el haber realizado tales actividades a conciencia de la gravedad que su investidura implicaba, en tanto invariablemente tuvo que aclarar que no asistía en calidad de gobernador, sino en calidad de militante y por qué no, de promotor del voto.

Ahora bien, lo más grave de la determinación de la autoridad responsable de desechar la denuncia que nos ocupa, es el hecho de haber olvidado la esencia y fines fundamentales que dieron origen a la reciente reforma electoral.

Sirva recordar que en la exposición de motivos de la Reforma Constitucional por el que entre otros, se adicionó el artículo 134 de la carta Magna, se estableció lo siguiente:

"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 períodos no electorales.**

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

En 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.**"

Uno de los fines fundamentales de la reforma Constitucional, en lo que al vínculo entre servidores públicos y materia electoral se refiere, fue precisamente el evitar cualquier tipo de intromisión de los poderes públicos en las contiendas electorales. La consigna es, y lo señala la exposición: **total imparcialidad en las contiendas electorales.**

Sirva citar el contenido del párrafo séptimo del artículo 134 Constitucional, así como el relativo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ubicado en el artículo 347, para realizar una debida interpretación de los fines fundamentales de los mismos:

134 Constitucional

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 que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

347 COFIPE

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

(...)

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

De la interpretación funcional de las disposiciones transcritas, es evidente que el bien jurídico tutelado en materia electoral, es el de

preservar bajo cualquier circunstancia el principio de equidad en la contienda entre distintas fuerzas políticas y candidatos.

En tal sentido, resultaría una lectura bastante coartada el suponer que la imparcialidad obligada para todos los servidores públicos, encuentra su límite en el simple uso de recursos públicos, entendiendo éstos únicamente como aquellos bienes y servicios que se encuentran bajo su responsabilidad.

La imparcialidad exigida va más allá, y tiene un especial significado tratándose de un Presidente de la República, de un Gobernador o un presidente municipal, elegidos por la voluntad popular en tanto gobiernan para todos los habitantes del espacio que gobiernan, y no sólo para aquellos que votaron por ellos y de ahí la inalienable obligación de mantenerse al margen de adoptar posiciones parciales de interés de unos pocos.

Los funcionarios como los mencionados, por su alta investidura, de la cual les es imposible desprenderse en ningún tiempo, constituyen con su sola presencia, una forma pública, un recurso público en tanto su hacer o no hacer es de interés público y general y por tanto, sus actos tienen impacto y trascendencia más allá de si éstos se realizan en días hábiles o inhábiles, tenga o no relación con su responsabilidad

Incluso este H. Órgano Jurisdiccional, ha sostenido en diversas resoluciones dicho criterio al considerar que un gobernador o un presidente municipal, no deja de serlo por el hecho de tratarse de días inhábiles y por tanto, es menester que la actuación de los mismos sea en cualquier momento y bajo cualquier circunstancia en estricto apego a las obligaciones que como servidores públicos tienen, entre ellos el de la estricta imparcialidad.

Insisto en que pretender establecer un límite al concepto de imparcialidad por parte de los servidores públicos, implicaría no entender nada en cuanto a la esencia y propósito de la reforma electoral Constitucional y legal, la cual reitero, su propósito fundamental fue depurar los procesos electorales de cualquier factor derivado del poder público, que pudiera viciar la igualdad en la competencia entre las fuerzas políticas.

Resulta inaceptable e irresponsable cualquier tipo de argumento tendiente a señalar que, una vez que se separa el factor recursos financieros y de servicios provenientes del erario público, como absurda y pequeña interpretación de lo que en sí significa el concepto "recursos públicos", de las acciones de los servidores públicos, éstos son libres de actuar como les plazca, ya que ello conllevaría a abrir cualquier cantidad de puertas de conductas no deseables en los servidores públicos, particularmente de los de alta envergadura, partiendo de la premisa de que separándose por un momento de su calidad, las implicaciones de sus actos serán distintas.

En el caso concreto, es claro que en ningún momento se ha pretendido controvertir los derechos políticos del C. Enrique Peña

Nieto ni su derecho a ejercerlos. Pero desde el momento en que éste ocupa el cargo de Gobernador Constitucional de un Estado, es irrefutable que sus derechos políticos se deben de limitar a ejercer el sufragio o a acudir a reuniones del partido político de su preferencia, pero bajo ninguna circunstancia es aceptable que se incorpore activamente en las campañas políticas de su partido y que emita discursos solicitando el voto ya que con ello, irremediamente genera una afectación al estado de igualdad de los competidores, en tanto éste goza de prerrogativas superiores que no tiene un ciudadano común, y por tanto el impacto de su labor proselitista, es por mucho superior y también superior es la inducción indebida que genera en los electores.

Resulta orientador al respecto la siguiente Tesis Relevante emitida por este H Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que establece:

“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO” (Legislación de Colima). (Se transcribe).

Sirva mencionar que dicha percepción no es aislada ni fuera de lugar. Sin duda el criterio que sostengo ha encontrado armonía recientemente en discusiones sostenidas por los Ministros de la Suprema Corte de la Nación. Es el caso que de manera íntimamente concatenada con la disposición Constitucional mencionada y su exposición de motivos, resulta sumamente ilustrativo analizar el contenido de la discusión entablada por los citados Ministros, a propósito de determinar los alcances e impacto de la intervención de funcionarios públicos entre campañas electorales, al resolver la acción de inconstitucionalidad identificada con el número 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009:

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Esto quedará pendiente para el engrose, mi sugerencia es que fuera en el mismo considerando donde se declara la invalidez en la norma constitucional, que ahí se aplique la potestad de la Corte en términos del artículo 41, de declarar la inconstitucionalidad de otras normas que dependen de la..., que se ha examinado y declarado inconstitucional, pero finalmente es una mera sugerencia para ustedes. Y ahora retomamos la secuencia del proyecto, el tema tres siguiente, se refiere a participación de funcionarios públicos entre campañas electorales, aparece en las páginas cuarenta y uno a la cincuenta y dos del proyecto, y se propone reconocer la validez de esta disposición. Está a consideración del Pleno. Señor Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Gracias señor Presidente. Yo lo voy a manifestar así, tengo muchas dudas en cuanto a la forma en que están... de este precepto.

Yo creo que lo que hace el proyecto, y en esa parte yo estoy de acuerdo, es enfocarse al análisis del tema en cuanto se refiere a la primera parte, en cuanto diría que los funcionarios públicos tienen tiempo de participar entre campañas y campañas,

siempre que lo hagan fuera de su horario de labores y lo hagan con sus recursos propios, y consecuentemente lo que está analizando el proyecto es un conjunto de disposiciones constitucionales que permiten restringir a los servidores públicos su participación sólo a sus tiempos no oficiales y sólo con sus recursos. En esa parte no tengo problema. Donde sí se me genera un problema es en la segunda parte de un artículo, lo demás tiene una redacción muy complicada en cuanto está constituido básicamente por puntos, por comas, y es difícil ir diferenciando los distintos supuestos, y donde dice esta parte: **—El ejercicio de este derecho -el que acabo de mencionar- no puede generar violación a ninguno de los principios en materia electoral, ni mucho menos puede ser causa de nulidad de la elección, ni la afectación del sufragio-. ¿Por qué? porque esto nos puede llevar a una lectura posible que sería que el funcionario público que participe en precampañas y campañas mediante recursos propios v fuera del trabajo del horario oficial, no puede generar violaciones a estos principios en materia electoral, que no son poca cosa, dice con este énfasis la Legislación —**ni mucho menos puede ser causa de nulidad de la elección, ni afectar el sufragio.

Como sabemos, no tomo el Código Penal del Estado de Coahuila, tomo el Código Penal Federal, el artículo 407 establece un conjunto de delitos que pueden ser cometidos por servidores públicos, y que no tienen que ver en rigor algunos de estos tipos penales, ni con su calidad de. o tienen que ver con su calidad de servidores públicos, pero no aluden tanto a si se cometieron o no estas faltas fuera del horario o con recursos propios. Creo que ahí hay un problema importante.

Entonces, una mala lectura de este precepto, -insisto una mala lectura de este precepto-, puede llevarnos a la idea de que los servidores públicos si actúan fuera del horario de labores y con sus recursos, no pueden dar lugar a ninguna de estas violaciones; esto no puede llevar a una condición de un proselitismo.

Imaginemos a un candidato que los domingos, un gobernador, por ejemplo, en este sentido, se presente en el Zócalo ahí de su Estado o lo que fuere, y está actuando los domingos. No está con su dinero, y lo que está haciendo este sujeto, me parece, es participar o estar generando actos que pueden ser constitutivos, sobre todo de una afectación a los derechos, o pueden, a lo mejor no lo sé, ya estuve viendo el sistema de medios de impugnación, ahí es más difícil generar una causal de nulidad, pero sí podrían afectar el sufragio. Entonces, creo que en este caso las soluciones son, una muy radical, que no encontraría por qué hacerlo, de declarar la invalidez de esta parte, y otra es generar una interpretación conforme, rephraseando algo como esto que apunté.

Cuando el servidor público participe en unas específicas condiciones; es decir, fuera del horario de trabajo y con sus propios recursos, su participación, esa participación no puede ser constitutiva por sí misma de la nulidad, de la afectación, etcétera; que de lugar a otros ilícitos, causas de, bueno pero ya lo verá la autoridad electoral, pero creo que lo que quisieron decir aquí y lo dicen un poco atropelladamente es precisamente el de ese solo hecho de participar, no genera estas condiciones. Creo que si se redondeara y le diéramos una interpretación conforme, también me parece un precepto sano, porque guarda el equilibrio entre servidores públicos que no interfieren en campañas con también una condición de andar en algo tan delicado tirando elecciones

nada más porque... el pretexto de una persona. Creo que se podría, esta es una propuesta que hago, redondear en este sentido señor Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Quiero decir que efectivamente es muy atendible la preocupación del Ministro Cossío, evidentemente nosotros leímos la otra lectura, pero es claro que si él a la lectura se dio cuenta de que pudiera haber una interpretación diferente en que **esto es un tipo de inmunidad absoluta para los servidores públicos que puedan ir a un acto de campaña y hacer declaraciones que denigren al...y eso no puede ocasionar. Me parece que evidentemente esto no es permisible, ni puede ser el extremo de la norma.** Consecuentemente yo no tendría ningún inconveniente en agregar este razonamiento de una interpretación conforme, en el sentido de que a lo que se está refiriendo es exclusivamente -si entendí bien- es al derecho que tiene; es decir ¿la norma que pretende? la norma pretende que también el servidor público esté garantizado en su derecho ciudadano a participar cuando no está violentando el resto de los principios que regulan la materia electoral; consecuentemente creo que es perfectamente compatible decir que esto debe entenderse en cuanto a que la presencia de un servidor público en actos de campaña es perfectamente válida pero que esto no le genera una situación de inmunidad absoluta, que lo excluya de todo el resto de las normas protectoras de los principios electorales. Yo no tendría ningún inconveniente en construir el argumento como lo ha manifestado el Ministro Cossío.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Presidente, sí, yo también traigo dudas, más o menos en el sentido ya expresado por los dos señores Ministros que me han antecedido en el uso de la palabra, yo quisiera manifestar realmente cuál es mi preocupación, dice la fracción de este artículo dice: **—son derechos políticos electorales de los ciudadanos coahuilenses...fracción IV.- Participar en las precampañas y campañas apoyando a los candidatos de su simpatía y a su partido cuando se trate de funcionario público deberá participar con sus propios recursos y fuera del horario de trabajo oficial.**

El ejercicio de este derecho, no puede generar violación a ninguno de los principios en materia electoral, ni mucho menos puede ser causa de nulidad de la elección, ni la afectación del sufragio. aquí **¿cuál es el problema que se presenta?** Lo que nos está diciendo es: un funcionario público puede participar en campañas y precampañas para apoyar a sus candidatos siempre y cuando no lo haga en horarios de trabajo y no lo haga con sus propios recursos, hasta ahí podríamos decir: bueno de alguna manera, lo que han mencionado los señores Ministros ha sido en el sentido de que todas las personas pueden libremente tener cierta simpatía partidista y que evidentemente en el momento en que van a formular su votación, pues la expresarán como en la urna, pero aquí no hay una violación a un derecho ciudadano, el hecho de que él tenga una simpatía partidista y que así la manifieste en el momento en el que deposite el voto correspondiente en la urna, ahí no se está violentando ningún derecho ciudadano, aquí el problema es que ya está diciendo: el funcionario puede ir a la campaña y a la precampaña, que yo creo que ahí estamos hablando de otra cosa. Se ha propuesto una interpretación

conforme que a mí en lo personal no me disgusta, lo único que creo es que sí hay que aclararla y aclararla muy bien **porque hay de funcionarios a funcionarios**, yo creo que un funcionario en un momento dado no tiene un puesto de demasiada importancia, si va a una campaña o a una precampaña fuera de su horario de trabajo, **pues quizás no levante ninguna suspicacia, pero si el Secretario de Gobierno o el Gobernador mismo de un Estado, se presenta a la campaña o a la precampaña para dar su apoyo, pues yo creo que ahí sí estamos en presencia de que una persona está haciendo proselitismo abiertamente y no deja las veinticuatro horas del día de ser Gobernador ni de ser Secretario General de Gobierno ni de ser Diputado, ni de tener un cargo concejal**; entonces, yo creo que la interpretación conforme a mí me parece prudente, siempre y cuando se haga la especificación a qué tipo de funcionarios nos estamos refiriendo, porque yo creo que decir simple y sencillamente cualquier funcionario, ahí, ahí nos metemos en problemas muy serios, porque definitivamente creo yo que por la jerarquía, **hay funcionarios que donde estén las 24 horas del día van a ser aunque no sean hábiles; aunque no sean hábiles se les va a registrar como tales y se va a entender que en uso de su cargo, que no puede desprenderse de él ni un momento del día, está haciendo labor de proselitismo**. Entonces yo ahí, lo único que pediría sería que la interpretación conforme va muy clara en este sentido y si no de lo contrario, algo muy certero dijo el señor Ministro Aguirre: "Este párrafo no afecta si está y tampoco afecta si no está", y entonces, en ese sentido si no se hace una interpretación conforme que deje toda la claridad que se necesita, es preferible que no exista.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Valls.

SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ: Gracias señor Presidente. Yo estoy de acuerdo con el proyecto del Ministro Franco. **Pienso que no podemos sostener que un ciudadano, por el hecho "de ser servidor público" vea disminuido sus derechos políticos o de plano los pierda, eso, y ya no pueda participar en los asuntos políticos de su partido: porque indudablemente que llegó a un cargo con un partido político que ganó unas elecciones; no quiere decir que no lo pueda hacer en su calidad de ciudadano definitivamente, o que deba ser apartidista necesariamente por ser servidor público; lo que tenemos que garantizar y por eso **veo muy entrada en razón la propuesta del Ministro Cossío**, la interpretación conforme; lo que tenemos que garantizar es que no utilicen el cargo o los recursos de los que sean responsables para romper la equidad de una contienda electoral.**

En ese sentido, pues, yo estoy **también de acuerdo con la propuesta, como lo ha dicho la Ministra Luna Ramos: "La interpretación conforme debe ser clara, debe ser nítida, **no debe dejar dudas de que a qué ciudadanos, de que a qué funcionarios, servidores públicos se refiere**"; porque a donde quiera que se pare el Gobernador de un Estado es el Gobernador del Estado y si va a un mitin, pues es evidente que su personalidad, su presencia ahí ya es propaganda política.** Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Quizás pudiera de alguna manera ayudar a esta interpretación **lo que constituye de algún modo un hecho notorio; hay determinados funcionarios públicos, concretamente los Ministros de la Corte, que lo somos permanentemente, no tenemos un horario de trabajo, propiamente en cualquier momento estamos actuando en nuestra calidad de**

Ministros la Suprema Corte y además la experiencia lo revela, no llega uno e ignoran que es uno Ministro de la Corte y lo mismo sucede con el Gobernador, inmediatamente hay elementos que hacen suponer, aunque no esté en las horas de oficina de la Corte, si está en horas en que sigue siendo Ministro de la Corte, entonces, quizás se dé una interpretación recurriendo a que se está refiriendo a aquellos servidores públicos que normalmente tienen fijado un horario de trabajo, con lo cual ya inmediatamente se limita a quienes sí por su presencia hacen labor proselitista y que sería probablemente, pues los altos servidores públicos de la entidad federativa.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Don Sergio Salvador Aguirre.

SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO: Tengo muchísimas dudas, más dudas que soluciones acerca de lo que han estado expresando.

La Ley de Medios de Impugnación Electoral no establece como causa de nulidad de una elección, el hecho de que participe en el proselitismo político tal o cual funcionario, ¡yo no la veo, perdón!, lo revise "a la troche y moche" y no veo que sea una causa de nulidad; trátase del gobernador o trátase de cualquiera ¿qué es lo que pasa, cuál es el mal menor? Yo no digo que sea éticamente correcto el que el Gobernador de un Estado se dedique el proselitismo político del partido de su predilección, pero que lo hacen es real política; reconocer las realidades a través de una ley o bien, tratar de buscar mil formas para cercar y aislar una conducta que presumiblemente de todas maneras se puede dar. ¿Cuál es el mal menor? ¿Qué necesidad tenemos de buscar interpretaciones conformes? Para mí, bastaría con decir: que esta norma es constitucional, ni siquiera tiene el respaldo de causa de nulidad conforme a la Ley de Medios de Impugnación, no le encuentro pues la atadura del círculo. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.- Señor Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.- Desde luego puede tener dos interpretaciones ese párrafo séptimo del 134, si vinculamos a imparcialidad el manejo de recursos públicos con sin influir en la equidad, pues esto sólo se referiría a una limitante en cuanto a recursos públicos, pero si la vemos separado, entonces sí hay una alteración a la equidad, porque el funcionario público que ha quedado ejemplificado, pues está alterando la equidad en la participación. Imagínense ustedes que en nuestra República determinados candidatos van a contar ahí con el Gobernador y Secretario de Gobierno, etcétera. En cambio, en la interpretación que se estaba sugiriendo y que un poco parte del Ministro Cossío y de la ministra Luna Ramos, el funcionario público como que puede distribuirse en dos grupos muy claros. Unos que están sujetos a un horario, checan tarjeta o no checan tarjeta, pero saben que la entrada es a tal hora y la salida es a tal hora, y hay otros servidores públicos que tienen disponibilidad permanente y esto se prueba claramente con la costumbre del teléfono celular. No puede uno decir: el Gobernador a tal hora salió, no, está en una ceremonia muy importante y le suena el celular, y le llevan el celular, él contesta, está actuando como gobernador, el Procurador de Justicia, hay hasta un caso curioso de algún Procurador de entidad federativa, no digo más, que usa como cuatro celulares; y ya los tiene clasificados, si me toca tal son los secuestros, si me toca tal es un asalto, si me toca tal; y está uno comiendo con él, está como Procurador y está trabajando; entonces, creo que la interpretación conforme puede ir en esa línea porque de otra manera sí se está

alterando lo que dice el 134 de la equidad, no es solamente en cuestión de recursos, porque en última instancia indirectamente también está empleando tiempo que supone que se le está pagando por disponibilidad permanente en el momento en que esté en el acto proselitista; pues yo si siento que sería muy provechoso, que no causa de invalidez, pues quien sabe cuando se trate ya de que se alteró la equidad en el proceso electoral con la presencia de determinados servidores públicos de ese rango, entonces a mí me parece que sería muy saludable, y debo manifestar que a mí en principio me había parecido bien el proyecto, porque pues pensé en general, pues si tienen salvaguardar su derecho de ciudadanos, sí pero ya en la práctica o con los ejemplos que fueron dando, yo creo que lo saludable sí es la interpretación conforme y con esa derivación que impediría actos proselitistas de quienes están en permanencia de disponibilidad, como desempeñando su cargo.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señor Ministro Juan Silva.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: Gracias señor Presidente. Yo quisiera, como es cuestión previa porque tenga una duda hacer una pregunta directa si se me permita al ponente, ¿aceptó el señor ponente hacer la interpretación conforme?

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Sí.

SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA: ¡Ah, gracias! Voy a lo siguiente, de todas maneras esa interpretación conforme pues es mucho muy difícil, mucho muy difícil, en tanto que si analizamos situados en el terreno de la acción de inconstitucionalidad, en abstracto la norma no transgrede el 9o y el 35 constitucionales, definitivamente no; vamos, no limita las prerrogativas el hecho de tener la calidad de ser servidor público, ¿qué es lo que pasa?, ya las situaciones de hecho, ya las situaciones de hecho pero que están abordadas y resueltas en alguna manera en el proyecto, porque dice: en última instancia ya será incumplimiento de norma o normas del rango que sea, que llevarán en última instancia a verificar la actuación concreta del servidor público en estos actos, vamos porque creo que es difícilísimo hacerlo de otra manera, y tenemos el 134 constitucional, tenemos las disposiciones si se quiere en esa ampliación o la instauración, yo sé que aquí no gusta aceptarlo ni decirlo de ese bloque de constitucionalidad que se puede presentar en esta materia electoral, jalando las disposiciones del COFIPE, como en cierta manera lo hace el proyecto en estos mismos temas, podemos estar estableciendo una normativa específica que nos lleva al planteamiento que hace el proyecto en última instancia, al no considerar la invalidez constitucional de esta disposición, pero ¿qué es lo que pasa aquí?, sí es lo que acaba de señalar el Ministro Azuela es totalmente válido y cierto y opera no solamente, bueno, él pone **el ejemplo de algunos servidores públicos de ciertos niveles, a nosotros mismos, no, esto no es un cargo, no es una capa que se quita y se ponga, absolutamente todos los actos están regidos por el carácter que se tiene de un servidor público, y estas presencias en un determinado momento, fuera del horario de trabajo, sin el manejo de recursos, etcétera, sí en un determinado momento serían de manera indirecta actos de proselitismo, en otros de presión, en otros de intimidación, en otros de coacción,** entonces mi sugerencia; esto es, es difícil en ese sentido, pero si nos limitamos exclusivamente al tema de la constitucionalidad creo que enriquece, sí, la interpretación conforme, interpretación conforme que también dará mucho trabajo construir, y yo abonaría a que se haga la colaboración pero que se siga haciendo énfasis a que en

última instancia estamos frente o podríamos estar eventualmente a incumplimientos de norma que habrían que resolverse en el caso concreto, porque eso es la situación que salva creo que el tema de inconstitucionalidad congeniándolo con las situaciones de hecho por el carácter de servidor público. Gracias presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: ¿Alguien más? Sí señor Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN: Bueno, claro otra pista sería porque dice el Ministro Silva Meza, como que está muy difícil instrumentar esto, quiénes sí, quiénes no. Bueno, pues yo diría los que en el capítulo de responsabilidades de funcionarios en la Constitución están sujetos en esa jerarquía que lleva la posibilidad de juicio político y demás, pero entiendo esa situación, ahora, el tema no es sencillo, el Ministro Aguirre Anguiano, es quitarle su calidad de ciudadanos, no, es concederle su calidad de ciudadanos que van a poder votar por quien quieran, pero sí establecer una barrera en cuanto a que por su cargo van a romper con la equidad, es decir, yo creo que incluso podríamos multiplicar los ejemplos, si se hace un reportaje de la campaña de cualquier candidato, y dicen: estuvo el Presidente de la República en el acto de campaña, sí pero era en sus horas en que no estaba trabajando, estuvo el Gobernador del Estado. No, yo creo que obvio, yo pienso que esto en sana democracia, como la que se imaginaba el Señor Presidente en la posición anterior, ellos no debieran ir a esos actos, pero ayuda mucho el que una ley y una interpretación de la Corte se los recuerde, por qué, pues porque eso inclina la balanza, no es lo mismo que no vaya ningún servidor público con esas características a que vaya, pues elevan o disminuyen los bonos en la campaña.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Don Fernando Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Señor Presidente, Señoras y Señores Ministros, creo que podríamos acudir a la fuente legislativa para orientar esto, en la iniciativa como ustedes saben, presentada por los senadores fue muy escueta, no se dice mayor cosa, pero en el dictamen, en el Apartado Octavo que se refiere específicamente al artículo 134, dijeron: **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. Y, por otra parte, siendo muy sugerente la propuesta de...me parece complicada, si recurrimos al Título Cuarto de la Constitución, y al régimen de responsabilidades, podríamos decir aquellos que están sujetos a juicio político, porque son diferentes los que tienen fuero, aquellos que...y ahí están senadores y diputados, los senadores y diputados, no pueden ir a actos partidarios de campaña, yo quiero subrayarles que me parece complicado el poder llegar a una cuestión de este tipo y que la Constitución no se los prohíbe; consecuentemente, **por eso yo seguiré sosteniendo el proyecto con, evidentemente la propuesta que hizo el Ministro Cossío.**

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Ministra Luna Ramos.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias Señor Presidente. Creo que se han mencionado dos cosas; **una se dice que se**

pretende con esto desciudadanizar a los funcionarios públicos yo creo que no son dos cosas muy diferentes, de ninguna manera se les está limitando el derecho a votar y ser votado, en ningún momento se les está haciendo esta limitación, aquí el artículo lo único que está diciendo es: participación de campañas y precampañas: es decir, se está refiriendo a actos especificados, no a que pertenezcan a un partido, no a que asistan a las reuniones del partido ¿por qué? Pues si por el partido llegaron tampoco se dice que se olviden de su existencia, no, simplemente en campañas y precampañas que significan actos de proselitismo, a esos es a los que se está uno refiriendo ¿por qué razón? Porque por la investidura que tienen en ese momento sí implica cierto problema de equidad, como lo día el Ministro Azuela, el hecho de que ellos estén presentes y estén haciendo esa campaña a favor de su partido y del candidato correspondiente y pone en cierta forma una situación que como funcionarios pues deja mucho que desear y que por supuesto atenta contra el 134 en el párrafo correspondiente, porque es un funcionario de tiempo completo, porque en ese tiempo completo tiene un sueldo que le está dando el Estado y el estar en actos de proselitismo indirectamente está, pues prácticamente haciendo uso del erario federal en situación que no le está permitida, al menos no dentro de su función. Y por otro lado, a lo mejor esto podría ayudar, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila, establece una clasificación, dice en su artículo 4o: —Siendo los titulares de las dependencias, los representantes de las mismas, exclusivamente para los efectos de esta Ley, se entenderá como titular, dice: en el Poder Legislativo, el Presidente de la Gran Comisión, en el Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado, los secretarios del ramo, el Procurador de Justicia, los Directores de los Departamentos considerados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, en el Poder Judicial, el Pleno del Tribunal de Justicia, los Magistrados Presidentes de la Sala, los Magistrados Titulares de los Tribunales Unitarios de Distrito, Jueces de Primera Instancia y los Consejos Tutelares para Menores, en las entidades paraestatales, su Director o el órgano equivalente. De alguna manera aquí está estableciendo una categoría de funcionarios dentro del Estado, **la interpretación conforme podría ir en ese sentido, decir: siempre y cuando no se trate de los funcionarios que en la Ley correspondiente se establecen como titulares de las dependencias del gobierno del Estado.**

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Sin lugar a dudas el precepto conlleva muchos problemas, leeré el artículo 9o, de la Constitución Política que dice: —**no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero solamente los ciudadanos de la República, podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.** Un mitin de campaña o de precampaña es una asociación para tratar un asunto político, evidentemente es un derecho ciudadano el poder asistir o no asistir, entonces esta desciudadanización de que hablaba el señor Ministro Franco González Salas, se refiere muy seguramente a este derecho de asociarse para tocar los temas políticos, hay funcionarios sin horario en nuestro país, yo creo que nadie puede estar al servicio de su empleo, cargo o comisión las 24 horas del día segundo a segundo, la Ley que analizamos habla en abstracto fuera del horario de trabajo oficial, una cosa es ser Ministro las 24 horas del día y otra cosa es estar sometido a un horario oficial de trabajo de 24 horas por día, yo creo que aquí hay una diferencia, y que **si se va a hacer una interpretación conforme de la norma, la mayor preocupación que genera, coincide con el señor**

Ministro Cossío. es que no se entienda como un desligar de toda responsabilidad a los servidores públicos que acudan a este tipo de manifestaciones, porque dice: El ejercicio de este derecho no puede generar, ya de por sí yo puedo hacer uso de este derecho y ya la ley me protege porque no genera, no es esa la idea, o sea, **el ejercicio de este derecho debe hacerse con estricta observancia de las demás disposiciones legales a fin de que no genere violación a ninguno de los principios en materia electoral, ni mucho menos dé lugar a causas de nulidad o a la afectación en la libertad del sufragio.**

Yo creo que hay una responsabilidad política muy grande en los titulares, hay la observación permanente de los demás partidos políticos que postulan lo que han llamado —una sana distancia- entre el Presidente y su partido, entre el Gobernador y su partido, entre titulares de órganos de Poder del Estado y su partido, **y que el reproche de una participación directa que pudiera ser más allá de la presencia da lugar a una responsabilidad política que de inmediato sería reprochada** pero a mí sí me gustaría señalar, señor Ministro ponente, dice: — Cuando se trate de funcionario público deberá participar sin ostentar su encargo-, porque esto no va ni como Gobernador, ni como Magistrado, ni como..., sin ostentar su encargo con recursos propios y fuera del horario oficial de trabajo.

¿Cuál es el horario oficial de trabajo? La Ley Federal del Trabajo Burocrático registra un número de horas de servicio al día, hay en muchos lugares condiciones generales de trabajo donde se establecen los horarios oficiales de trabajo; esto dará pauta a que se establezcan con claridad por los interesados los horarios oficiales de trabajo sin que esto los prive del encargo, puesto o comisión para el que han sido elegidos.

Sí coincido con el señor Ministro Azuela de que no es lo mismo que esté la norma que alienta la participación expresa a que no esté y que el reproche político no tiene defensa posible; coincido con el Ministro Azuela -decía yo- en que es el paso bastante audaz, **una democracia participativa donde se vea con toda naturalidad que el más alto dignatario del país, o un gobernador del Estado, va al mitin que está haciendo su partido político para la manifestación de quiénes son sus candidatos o algún acto de campaña, pero si lo suben al estrado con el anuncio de que —Aquí está el señor..., esto sí contribuye a violar la equidad en el sufragio; entonces, creo que la propuesta de la interpretación conforme es la más acertada reconocer la validez de la norma.** Dejaríamos para revisión del engrose los términos de la interpretación conforme. ¿Les parece suficientemente discutido el tema? Señor Ministro... ¡Ah!, nos falta don José de Jesús Gudiño, pero bueno, podemos tomar la... Señor Ministro Azuela.

SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜTRÓN: A ...de que no ha llegado el Ministro Gudiño, **quizás también podría ponerse énfasis en esto de participar que obviamente debe ser una participación en donde incluso por estar fuera de horario de trabajo, no se puede tener ninguna ostentación, ni participar en el evento; es decir, un poco una participación pasiva no activa, decir eso que lleguen, lo presenten y además diga unas palabras y demás, pues eso como no va a romper con la equidad ¿verdad?**; entonces, obvio, yo pienso que la idea del Señor Presidente de que esto quede para engrose y luego revisemos el engrose, podrá permitir afina resto ¿no?

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Entonces, proceda a tomar votación Señor secretario Les recuerdo que es definitiva la votación Señores Ministros.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Si Señor Presidente con mucho gusto. **SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Es constitucional el artículo. **SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Con el proyecto modificado. **SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En los mismos términos. **SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Con el proyecto modificado, he aceptado hacer la interpretación conforme, y consecuentemente; por supuesto, que circularé el engrose para que las Señoras y Señores Ministros lo conozcan y en su caso logremos una mayoría conforme. **SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** En el mismo sentido. **SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Con el proyecto del Ministro Franco modificado. **SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Con una aclaración, que el artículo 9o queda salvaguardado, porque las garantías están sujetas a las limitaciones y restricciones que establece la propia Constitución y todo lo que se ha dicho de la interpretación conforme, pues serían esas restricciones y limitaciones y se salvaguardaría; entonces, como que eso también podría ser otro elemento y estoy con el proyecto y la modificación de la interpretación conforme. **SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Mi voto es a favor del proyecto modificado. **SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** En el mismo sentido. **SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** También. **SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** También voto en favor del proyecto modificado. **SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor Ministro Presidente, me permito informarle que existe **unanimidad de once votos en favor del proyecto modificado en cuanto a reconocer la validez del artículo 5o, fracción IV del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza y respecto de la interpretación conforme correspondiente.**

Cabe señalar que con los criterios anteriores, mayoritariamente enfocados a establecer que la participación activa de funcionarios del nivel de un Gobernador, necesariamente constituiría propaganda electoral y afectaría la equidad de la contienda y que por ello, habría que establecer a qué funcionarios se refiere el artículo bajo análisis, se encuentran en proceso de engrose para efectos de dejar en claro que no se está permitido a funcionarios de alta investidura el tener una participación activa en las campañas electorales.

Como se puede ver, si bien los argumentos de los Ministros de la Corte Suprema de nuestro País, todavía están en proceso de materializarse dada lo reciente de su discusión, lo cierto es que en su mayoría comparten la intención de emitir una clara interpretación del párrafo séptimo del artículo 134 Constitucional en el sentido de que los funcionarios de determinada jerarquía como lo son los Gobernadores de los Estados, ***donde quiera que se paren serán Gobernadores y por tanto, sí asisten a un mitin, es evidente que su personalidad y su simple presencia ahí debe por sí misma considerarse propaganda política que por supuesto atenta contra el artículo 134 Constitucional en su párrafo correspondiente.***

Lo curioso de tal circunstancia, es que la autoridad responsable si tuvo en su momento la sensibilidad para entender que en efecto,

la participación activa de los altos funcionarios en las campañas electorales con independencia de la existencia o no *per se* de recursos públicos, debía ser considerada como conculcatoria del principio de imparcialidad de los recursos públicos contenido tanto en el artículo 134 Constitucional, como en el 347, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cual lo dejó debidamente constatado **para efectos de su observación y cumplimiento** en el proceso electoral federal que concluyó, en el **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE IMPARCIALIDAD EN EL USO 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**, aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el 29 de enero de dos mil nueve, el cual en sus apartados PRIMERO y SEGUNDO en lo que interesa, consigna lo siguiente:

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 el uso de recursos públicos**, y por tanto, que afectan la equidad de la competencia entre los partidos políticos, las conductas siguientes llevadas a cabo en cualquier tiempo hasta el 5 de julio de 2009, inclusive, por todos los delegados federales o servidores públicos de cualquier ente público, según sea el caso:

(...)

I. Destinar de manera ilegal fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición para apoyar a determinado partido político, precandidato o candidato.

II. **Usar recursos propios** o promover el uso de recursos privados de terceros, con el objeto de contratar propaganda que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de dicho servidor público, especialmente cuando se hace referencia a programas o políticas de carácter público.

SEGUNDA.- Además de los supuestos señalados en el párrafo anterior, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales y los Jefes Delegacionales del Distrito Federal deberán:

I. Abstenerse en días hábiles de asistir a mítines o actos de apoyo a partidos, precandidatos o candidatos, **así como emitir en cualquier tiempo expresiones a favor o en contra de los mismos.**

De las disposiciones transcritas, se desprende que la autoridad responsable en efecto concibió que las obligaciones de los funcionarios de determinada jerarquía en cuanto a la imparcialidad en la utilización de recursos públicos en el contexto electoral, tenía un significado más amplio de tal manera que su trasgresión,

podría darse incluso por la indebida utilización de recursos privados de funcionarios de alta investidura con fines electorales, y por la emisión **en cualquier momento** de expresiones de apoyo en mítines o actos a favor de partidos o candidatos. Sin duda una visión y comprensión mucho más amplia de los alcances y esencia que dieron vida a las disposiciones recientemente adicionadas.

No obstante lo anterior, la buena sensibilidad y visión adoptada por la autoridad responsable que se tuvo en la creación del mencionado acuerdo, no es igualmente presumible en el proyecto que se combate, en tanto no se contó con la debida valoración de los elementos para efecto de determinar que la indebida actuación del Gobernador del Estado de México al interferir en las campañas del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Querétaro, claramente tuvo efectos en el proceso electoral federal en tanto el universo de electores es uno sólo, y el impacto generado no es posible desmembrarlo según el ámbito federal o local. En campañas concurrentes, la falta debe de constituirse como una sola y el daño calificarse como generalizado.

Así pues, es menester señalar que las elecciones celebradas el pasado cinco de julio en el Estado de Querétaro fueron concurrentes, es decir, en una misma jornada el electorado queretano emitió su sufragio tanto para elegir autoridades estatales, como para elegir a los diputados federales de esa entidad que habrán de integrar la nueva legislatura en dicha Cámara.

En ese orden de ideas, resulta inconcuso como ya se dijo, que las campañas electorales locales y federales que se llevaron a cabo en Querétaro, coincidieron en tiempo y espacio. En tiempo, porque se efectuaron durante los mismos meses con apenas días de diferencia y en espacio, en tanto que se celebraron en la totalidad del territorio queretano.

Así las cosas, los candidatos, los partidos políticos, los medios de comunicación, pero sobre todo, los ciudadanos, se mantuvieron al tanto de las campañas electorales locales y federales como una sola, pues precisamente, eso se busca con la concurrencia comicial, que por el hecho de que en un mismo momento se desahoguen varias elecciones, desde que inician, pasando por las campañas, para proceder al momento de la jornada electoral, se aliente la participación de los ciudadanos al encontrarse frente a ellos toda una arquitectura de propuestas electorales.

Es importante hacer notar a esa H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que como se advierte de la simple lectura de la exposición de motivos de la reciente reforma electoral, el espíritu del Constituyente Permanente fue precisamente el evitar que durante los procesos electorales participen los representantes de los poderes públicos locales y federales a efecto de garantizar un proceso equitativo e imparcial.

La exposición de motivos aludida no tiene desperdicio alguno y no requiere de mayor interpretación que la literal. Consideraron pertinente los Constituyentes privilegiar la equidad e imparcialidad en la contienda prohibiendo la participación de los poderes públicos locales y federales. Al respecto, se advierte que el C. Enrique Peña Nieto [representante de un poder público local], participó en su dualidad Gobernador-Militante de manera sistemática en varios eventos en los que promovió el voto a favor de su partido político, en el caso que nos ocupa en el Estado de Querétaro, así como en San Luis Potosí y Guanajuato en eventos de campaña abierta.

Dichos actos, como se ha venido señalando, contravienen tanto nuestro Código Político, como la normatividad electoral vigente en nuestro país, pues se insiste en la literalidad de la exposición de motivos y del artículo 134 de la Constitución Federal.

Incluso, en el remoto caso de que se pudiera considerar que el artículo 134 de la Carta Magna no resulta claro o contundente, no se puede perder de vista precisamente el espíritu de la norma constitucional basado en el hecho inspirador del Constituyente Permanente, que fue precisamente la participación de funcionarios públicos en el proceso electoral del 2006 que en su momento, esta H. Sala Superior consideró indebida.

Así las cosas, es evidente que existen cargos de altos funcionarios públicos que no pueden ser separados de la persona así se trate de días inhábiles, de tal suerte que resultaría imposible e impensable desvincular a la persona del cargo.

Un ejemplo de ello podría ser un Ministro de la Corte. Es totalmente entendible que pudiera tener una preferencia política, por formación, estudios, y relaciones profesionales, entre otros aspectos; sin embargo, sería francamente impensable ver a un Ministro de la Corte en un evento partidista desvinculándolo de su cargo de Ministro por el simple hecho de que es sábado o domingo, o inclusive viernes por la noche. Ellos mismos lo han manifestado, como quedó referido en la transcripción que de la versión estenográfica de la sesión sostenida con motivo de una discusión sobre el tema que nos ocupa se llevó a cabo dentro de la Acción de Inconstitucionalidad del Estado de Coahuila sobre la ley electoral.

Así pues, pretender desvincular a un alto funcionario público de su cargo en días inhábiles, no son más que meras ocurrencias hábiles de aquellos que ambicionan posicionarse en el electorado a través de actos ataviados de legalidad con la finalidad de conculcar la Constitución para satisfacer apetitos personales.

Finalmente, no omito hacer notar a ésta H. Sala Superior que si la actuación desplegada por el Gobernador del Estado de México estuviera permitida, la mayoría de los funcionarios públicos locales o federales hubieran realizado lo mismo para beneficiar a sus respectivos partidos. Sin embargo tan conculcatorio es el acto de

la Constitución y de la normatividad electoral vigente, que la misma fue realizada con esas características únicamente por el citado funcionario.

En tal sentido, es inconcuso que la autoridad responsable violó el principio de legalidad, exhaustividad y de administración de justicia en perjuicio de mi representado, en tanto evadió su responsabilidad de atender un asunto de su competencia, al acreditarse la flagrante violación al principio de imparcialidad de los recursos públicos consagrados en los artículos 134, párrafo séptimo Constitucional, 347, primer párrafo, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales así como lo establecido en el apartado SEGUNDO del Acuerdo del Instituto Federal Electoral sobre imparcialidad de los recursos públicos, dada la indebida participación activa del Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto en las campañas del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Querétaro.

SEGUNDO AGRAVIO.- EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN CONTRA DEL LIC. ENRIQUE PEÑA NIETO, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MÉXICO, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADA CON EL NUMERO DE EXPEDIENTE SCG/QPAN/CG/O9I/2009, resulta violatorio del principio de legalidad en tanto la autoridad responsable, es inconsistente en el proyecto que se combate en los argumentos utilizados en un diverso asunto en el que se guardaba una identidad de sujetos y conductas.

Se afirma lo anterior, porque el pasado veinticuatro de junio, el Partido Acción Nacional interpuso una denuncia en contra del citado Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto y del Partido Revolucionario Institucional por haber asistido al Estado de San Luis Potosí durante el proceso electoral, a apoyar la campaña del candidato a Gobernador del Estado Fernando Toranzo y al resto de los candidatos del citado instituto político en la entidad mencionada, en donde igualmente participó en diversos eventos abiertos de campaña y en los cuales emitió sendos discursos solicitando el voto a favor del Partido Revolucionario Institucional y de sus candidatos.

Como se puede ver, se denunciaron conductas y sujetos exactamente iguales que los valorados por la autoridad responsable en el proyecto que se combate, sin embargo, en el proyecto de resolución de San Luis Potosí, la responsable determinó dar vista al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de dicho Estado, para efectos de que éste iniciara las acciones legales conducentes por las violaciones denunciadas, en el ámbito de competencia, bajo el siguiente argumento:

"En este sentido, toda vez que de los elementos contextuales descritos por el denunciante, así como de los elementos probatorios que aportó, es posible desprender con claridad que el impacto de la conducta desplegada por el C. Enrique Peña Nieto, se refiere a la elección local del estado de San Luis Potosí, esta autoridad arriba válidamente a la conclusión de que no se desprende alguna transgresión a la legislación electoral federal.

Lo anterior, porque de las constancias que obran en autos se advierte que el probable impacto de la conducta desplegada por el C. Enrique Peña Nieto, se relaciona con hechos vinculados directamente con el proceso electoral local del Estado de San Luis Potosí.

Por ello, se afirma que el hecho denunciado no guarda relación con el proceso electoral federal, sino que se vincula con una contienda electoral local, particularmente, la del Estado de San Luis Potosí, razón por la cual lo procedente es dar vista con la presente resolución y las constancias que integran las presentes actuaciones al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de dicha entidad federativa, a efecto de que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo que en derecho corresponda."

Como se puede ver, en dicho proyecto, aunque la autoridad responsable erróneamente desestimó el impacto en el ámbito federal que tuvo el proselitismo realizado por el Gobernador del Estado de México, sí consideró que pudiese haber un impacto en el ámbito local y por tanto ordenó dar vista al órgano local electoral del Estado de San Luis Potosí para que éste pronunciara sobre los hechos denunciados.

Es el caso que en el proyecto que por este medio se combate, la autoridad responsable, en absoluta trasgresión a los principios de legalidad y exhaustividad, no sólo hizo una valoración indebida del impacto que los hechos realizados por el Gobernador del Estado de México generó en la elección federal, en beneficio del Partido Revolucionario Institucional, sino que suponiendo sin conceder que este H. Tribunal considere igualmente que la promoción y solicitud abierta del voto por parte de un Gobernador en pleno proceso electoral en una entidad específica, en campañas concurrentes no tiene impacto en el electorado federal sino únicamente en el local, o que en todo caso, las conductas se deben de estudiar en líneas distintas según el ámbito, se debe ordenar a la autoridad responsable que revoque el proyecto de resolución impugnado, para efecto de que se dé vista al órgano electoral del Estado de Querétaro con el fin de que en el ámbito de su competencia, inicie un procedimiento en contra del Gobernador del Estado de México y sobre todo del Partido Revolucionario Institucional, y se pronuncie respecto del impacto que tuvo el proselitismo del Gobernador del Estado de México, en la equidad de las elecciones realizadas en dicha entidad, en beneficio del Partido Revolucionario Institucional y de sus candidatos, tanto federales como locales.

Lo anterior, porque con independencia de que este H. Tribunal Electoral ordene a la autoridad responsable realice una valoración integral e idónea de los hechos que le fueron puestos a su

consideración, con el fin de determinar las responsabilidades conducentes en el ámbito federal, resulta fundamental que igualmente se ponga a disposición del órgano electoral local los elementos que se tienen para que de acuerdo a su ámbito de competencia, haga también lo propio en tanto al haberse afectado la equidad en el ámbito federal, por ende en el marco local hubo una grave afectación.

Por lo anterior, resulta de trascendental importancia que tanto la autoridad resolutora como esa H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronuncien desde este momento sobre las conductas denunciadas en tanto se encuentran ocurriendo de manera pública y sistemática, pues de lo contrario y ante la ausencia de pronunciamiento, los funcionarios públicos de alta investidura estarán tentados a involucrarse en las campañas electorales de una manera activa, con el antecedente de que ese proceder no resulta sancionable, conculcando en consecuencia lo que deseó el Constituyente Permanente, que no se debe olvidar, es la más alta voluntad de nuestra Nación.

En virtud de los argumentos expuestos en los agravios anteriormente señalados, es preciso que este H. órgano jurisdiccional revoque el PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN CONTRA DEL LIC. ENRIQUE PEÑA NIETO, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MÉXICO, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADA CON EL NUMERO DE EXPEDIENTE SCG/QPAN/CG/091/2009 dictado en la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral de fecha once de agosto del presente año, en virtud de que tanto de la valoración individual de los hechos planteada, es posible acreditar la sistemática y generalizada actuación del C Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México de intervenir e influir en el pasado proceso electoral, trasgrediendo todas las disposiciones Constitucionales, legales y reglamentarias en materia de imparcialidad de los recursos públicos así como las relativas a la propaganda gubernamental en los procesos electorales, generando con ello un serio daño al principio de equidad que indubitadamente debe pernear en las contiendas electorales, con el fin de ordenar a la autoridad responsable reponga el procedimiento y determine las responsabilidades y sanciones correspondientes por las violaciones antes razonadas.

CUARTO. Estudio de fondo. Previo al análisis de los agravios hechos valer, este órgano jurisdiccional considera pertinente, para efectos de un perfecto entendimiento de la litis

planteada, efectuar una recapitulación de las consideraciones que sustentan el sentido del fallo ahora impugnado.

En ese sentido, se tiene que la responsable determinó el desechamiento de la queja interpuesta por el Partido Acción Nacional en atención a que las constancias que obran en el expediente, no evidenciaban, ni siquiera de manera indiciaria, elementos suficientes para iniciar un procedimiento sancionador contra el Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, por la comisión de los hechos denunciados.

Lo anterior, en virtud de que la asistencia al evento proselitista y las expresiones de apoyo a su partido y candidatos las realizó en su carácter de militante; en uso de su libertad de expresión; en un ámbito territorial donde no ejerce sus funciones, en un día inhábil, y no se demostró que se utilizaran recursos públicos para ello, lo cual queda fuera del marco normativo de restricciones para los funcionarios.

En razón de lo anterior, el Consejo General responsable sostuvo que el ente político actor adujo como motivo de inconformidad, hechos que no demostró, y de los cuales no observaba de qué modo, o en qué forma, pudieran ser constitutivos de infracciones a la normatividad electoral federal, razón por la cual debía desecharse la denuncia correspondiente.

Ahora bien, a efecto de destruir las argumentaciones de la responsable, el aludido partido político, en su escrito de demanda, expresó los motivos de disenso que consideró pertinentes, mismos que se enumeran a continuación.

1. En primer término, asegura que la responsable vulneró los principios de legalidad y exhaustividad al no analizar adecuadamente los hechos motivo de la denuncia, en los cuales razonó que el Gobernador Constitucional del Estado de México incurrió en violación a lo estipulado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico, lo correspondiente al principio de imparcialidad, dada su indebida participación en las campañas del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Querétaro.

Para tal efecto, el impetrante señala que se realizó una interpretación restrictiva del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se valoraron los hechos denunciados bajo el contexto de que el Gobernador del Estado de México violentó lo contemplado en dicho artículo, al asistir a eventos de campaña del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Querétaro, en los cuales pronunció un discurso de apoyo a los candidatos del mencionado ente político.

De igual forma, señala que no se justipreció el hecho de que la actuación del Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, tuvo efectos en el proceso comicial federal en razón de que las elecciones federales y en el Estado de Querétaro fueron concurrentes.

Además, arguye que no se consideró que la participación del aludido funcionario público se realizó de manera sistemática, en razón de que la conducta denunciada, en la queja cuya resolución se combate, no se trataba de una conducta aislada.

Afirma lo anterior, toda vez que el Partido Acción Nacional interpuso otras dos denuncias por la participación de dicho ciudadano en las campañas electorales del Partido Revolucionario Institucional en los Estados de Guanajuato y San Luis Potosí.

2. Por otra parte, el recurrente afirma que la responsable vulneró los principios de legalidad, exhaustividad y de administración de justicia, en razón de que evadió su responsabilidad de atender un asunto de su competencia, al acreditarse la flagrante violación al principio de imparcialidad de los recursos públicos consagrados en los artículos 134, párrafo séptimo de la Constitución; 347, primer párrafo, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como lo establecido en el apartado segundo del Acuerdo del Instituto Federal Electoral sobre imparcialidad de los recursos públicos, dada la indebida participación del Gobernador del Estado de México en las campañas del Partido Revolucionario Institucional en Querétaro.

3. Por último, el impetrante señala que la resolución combatida resulta inconsistente, en razón de que en diversa resolución que recayó a la denuncia en la que se imputaba al multialudido funcionario público la comisión de similares conductas a las denunciadas en el presente asunto, la responsable determinó dar vista al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de San Luis Potosí, para efectos de que iniciara las acciones legales conducentes por las violaciones denunciadas, en el ámbito de competencia, circunstancia que no ocurrió en la resolución reclamada.

Ahora bien, por razón de método se estudia en primer lugar, el alegato identificado con el número 2, relativo a que la responsable dejó de atender el agravio relacionado con la violación al artículo 134 Constitucional, en virtud de tratarse de una cuestión relativa a la competencia del órgano responsable, aspecto cuyo estudio es preferente por ser una cuestión de orden público.

Resulta **infundado** lo aducido por el apelante, en virtud de que, contrariamente a lo manifestado por el partido político recurrente, el Consejo General responsable sí conoció de la denuncia presentada contra el Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, por la supuesta comisión de hechos que constituyen infracciones a la Constitución, y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como a lo establecido en el apartado segundo del Acuerdo del Instituto Federal Electoral sobre imparcialidad de los recursos públicos.

En efecto, del análisis de la resolución controvertida se advierte que sí el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó asumir la competencia para conocer de la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional por hechos que consideró violatorios de las normas en materia de imparcialidad en el uso de recursos públicos, fue para efectos de determinar si, efectivamente, el mismo contaba con elementos suficientes para tener certeza respecto de la existencia de transgresiones al procedimiento electoral federal y, en su caso, confirmar su competencia e iniciar la sustanciación del procedimiento respectivo.

En dicha queja, la autoridad responsable tuvo por acreditado que el día treinta de mayo de dos mil nueve, Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México, asistió a un acto de campaña del entonces candidato del Partido Revolucionario Institucional a Gobernador del Estado de Querétaro, celebrado en Juriquilla, municipio de la mencionada entidad federativa.

Aunado a lo anterior, igualmente se tuvo por acreditado que en el aludido acto de campaña, Enrique Peña Nieto puso de manifiesto su militancia priísta e hizo expresiones de apoyo al citado candidato.

No obstante lo anterior, la autoridad administrativa electoral federal arribó a la conclusión de que no se advertían, ni siquiera de manera indiciaria, elementos para iniciar un procedimiento sancionador contra Enrique Peña Nieto por la supuesta comisión de hechos transgresores del proceso electoral federal, además de que, al asistir al evento proselitista, lo hizo en su calidad de militante de un partido político, dentro de un ámbito territorial en el que no ejerce las funciones del cargo que desempeña.

Por lo anterior, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó desechar la queja en términos de lo dispuesto por el artículo 362, párrafo 8, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al haberse actualizado la causal prevista en el artículo 363, párrafo 1, inciso d) del aludido código comicial, en virtud de que los hechos denunciados no constituyen violaciones a la normatividad atinente.

Bajo ese contexto, cabe advertir que contrario a lo esgrimido por el recurrente, la responsable sí conoció de la queja

SUP-RAP-258/2009

interpuesta por el Partido Acción Nacional contra el Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto.

Tan es así, que la autoridad responsable determinó que las conductas denunciadas en la misma, no constituían infracciones al proceso electoral federal, circunstancias que la obligaban a desechar la queja.

Ahora bien, el desechamiento decretado por la autoridad responsable, por actualizarse los supuestos contenidos en los señalados artículos, bajo ninguna circunstancia afectó, como lo pretende hacer valer el impetrante, su acceso a la justicia garantizado por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que cuando se desecha una demanda, ello no implica denegar justicia, ya que la obligación de los órganos resolutores no es tramitar y resolver en el fondo todos los asuntos sometidos a su consideración en forma favorable a los intereses del solicitante, sino que se circunscribe a la posibilidad que tiene cualquier persona de acudir ante la autoridad atinente con su promoción (demanda), a la cual debe darse el trámite acorde a las formalidades rectoras del procedimiento respectivo, dentro de las cuales el legislador previó las causas de improcedencia.

En ese tenor, si la autoridad responsable resolvió desechar la queja interpuesta, tal circunstancia no implica que la responsable se haya negado a administrar justicia y, mucho menos, una evasión para conocer respecto del mismo; de ahí, lo infundado del presente agravio.

Una vez analizado lo anterior, lo conducente es abordar el estudio respecto del motivo de disenso identificado bajo el número 1 del presente considerando.

El motivo de inconformidad reseñado resulta **infundado** en una parte e **inoperante** en otra, como se evidenciará a continuación.

En efecto, resulta infundado el presente agravio, en razón de que contrariamente a los señalado por el partido político recurrente, la participación del Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, en eventos de campaña del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Querétaro, no violenta lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el relativo 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los cuales, en lo que en el presente caso interesa, son del tenor siguiente:

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.

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

que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. "

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Artículo 347

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

[...]

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

[...]"

Una vez apuntado lo anterior, es imprescindible señalar que el impetrante basa el presente motivo de disenso en el hecho de que, desde su perspectiva, resultaría una lectura bastante coartada el suponer que la imparcialidad obligada para todos los servidores públicos, encuentra su límite en el simple uso de recursos públicos, para tal efecto, afirma que la imparcialidad exigida va más allá, y que tiene especial significado tratándose de un Presidente de la República, un Gobernador o un presidente municipal.

Agrega que los citados funcionarios por su alta investidura, de la cual les es imposible desprenderse en ningún tiempo, constituyen con su sola presencia, una forma pública, un recurso público en tanto su hacer o no hacer es de interés público y general y por tanto, sus actos tienen impacto y trascendencia más allá de si éstos se realizan en días hábiles o inhábiles.

Una vez señalado lo anterior, puede aseverarse que el planteamiento a dilucidar es el relativo a determinar si la presencia y participación de los funcionarios públicos en cuestión en actos de apoyo a determinado candidato o partido político afecta el principio de imparcialidad contenido en el artículo 134 de la Constitución.

En ese mismo sentido, debe indicarse que, en el caso concreto, la participación cuestionada del aludido funcionario público tuvo verificativo el sábado treinta de mayo del presente año, lo cual circunscribe el planteamiento a esclarecer si los funcionarios públicos pueden o no asistir en días inhábiles a actos proselitistas de partidos políticos.

Se sostiene lo anterior, en razón de que respecto a la asistencia en “días hábiles”, sí existe prohibición expresa, misma que se encuentra plasmada en el “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten normas reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, la cual es de la siguiente voz:

“[...]”

SEGUNDA.- Además de los supuestos señalados en el párrafo anterior, el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales y los Jefes Delegacionales del Distrito Federal deberán:

I. Abstenerse en días hábiles de asistir a mítines o actos de apoyo a partidos, precandidatos o candidatos, así como emitir en cualquier tiempo expresiones a favor o en contra de los mismos.

[...]"

Ahora bien, lo infundado del agravio radica en que este órgano jurisdiccional estima que la asistencia o presencia en días inhábiles de los funcionarios públicos de que se trata en eventos políticos para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato de su preferencia, queda fuera del marco normativo de restricción contemplado en los preceptos constitucional y legal en cita.

Sostener la postura del partido recurrente, esto es, prohibir a los funcionarios públicos estar presentes en días inhábiles en actos de proselitismo político en adhesión al partido político de su preferencia, precandidato o candidato, nos conduciría al extremo de aceptar o autorizar, sin causa legal justificada alguna, la suspensión o supresión de libertades fundamentales que son inherentes a todo ciudadano, carácter que, por supuesto, comparten los que detentan un cargo público, según lo han reconocido tanto los tribunales comunitarios como esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Efectivamente, este Tribunal ha sostenido que en términos de los artículos 1º, 6º, 35 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos y de los instrumentos internacionales celebrados por México denominados Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana sobre Derechos Humanos, que forman parte de nuestro orden jurídico interno, en un nivel jerárquico inmediato inferior a la Constitución, de conformidad con el artículo 133 de la propia Carta Magna; las libertades de expresión y de asociación, ambas en materia política, son

derechos fundamentales del ciudadano cuyo ejercicio debe ser garantizado y potencializado para la consolidación de toda sociedad democrática.

Así, el artículo 6º de la Carta Fundamental tutela el derecho fundamental de libertad de expresión, al establecer expresamente:

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. ..."

Del análisis del precepto constitucional reproducido, se puede advertir que, en principio, la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en cuatro casos específicos, a saber:

- a) Que se ataque a la moral;
- b) Se afecten los derechos de terceros;
- c) Se provoque algún delito, o
- d) Se perturbe el orden público.

La garantía a la libre expresión, como pilar fundamental del Estado democrático de Derecho, según se adelantó, se encuentra también tutelada en diversos instrumentos internacionales, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyos artículos atinentes son al tenor siguiente:

**PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y
POLÍTICOS**

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás,
o

b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

(...)"

Como se observa, los preceptos transcritos del derecho comunitario encuentran plena coincidencia con nuestra Ley Fundamental en cuanto a establecer como límites a la libertad de expresión:

- 1) El respeto a los derechos y reputación de los demás, y
- 2) La protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y la moral social.

Asimismo, específicamente en el ámbito político-electoral, tanto el artículo 41, fracción III, apartado C, de la Constitución Federal, y el numeral 38, párrafo 1, inciso p), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, se estatuye una limitación concreta al ejercicio de la libertad de expresión en ese ámbito, al estipular el deber de los miembros de los partidos políticos de abstenerse de formular manifestaciones que denigren a las instituciones y a los partidos o calumnien a las personas en la propaganda política que utilicen.

Ahora bien, esta Sala Superior estima que el ejercicio integral de la libertad de expresión no debe dejar de tutelar el derecho de los ciudadanos de estar presentes en determinado evento político, ya que la asistencia o concurrencia de éstos en ese tipo de actos, en términos generales, constituye una forma de expresarse, si se tiene en consideración que el significado del vocablo va más allá de expresar palabras, es decir, el derecho a expresarse no se agota exclusivamente mediante el uso de las palabras, sino que también puede ejercerse a través de ciertas actitudes o conductas de la persona, entre otras, *asistir a un acto*

de proselitismo político, en tanto que esa sola presencia refleja, en sí misma, la simpatía o preferencia de determinado partido o candidato.

En tanto, el derecho de asociación en materia política se encuentra consagrado en el artículo 9º. de la Carta Magna, al señalar textualmente:

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

Al igual que la libertad de expresión, el derecho fundamental de asociación política se erige en una de las piedras angulares que dan sustento a todo Estado democrático, en tanto que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno. En ejercicio de esa prerrogativa todo ciudadano mexicano tiene derecho a asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; específicamente, es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, fracción III; 41, fracciones I, párrafo segundo, *in fine*, y VI; y 99, fracción V, de la Constitución Federal.

La libertad de asociación en materia política está sujeta a las limitaciones y condicionante que se contemplan en el propio numeral 9 constitucional:

1) Las primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito;

2) mientras que la última circunscribe su realización a los sujetos que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33 de la propia Carta Fundamental.

Sirve para orientar lo anterior, la jurisprudencia S3ELJ 25/2002, sustentada por esta Sala Superior, publicada en el tomo *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 88-90, bajo el epígrafe: **"DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS."**

En ese contexto, se colige que las restricciones o limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de libre expresión de ideas y asociación política se encuentran ya determinadas tanto en la Constitución General de la República como en los diversos instrumentos internacionales citados anteriormente. En éstos últimos también se señala que las limitaciones a dichas prerrogativas sólo pueden estar establecidas en la ley (tanto formal como material), y la facultad legislativa de prever tales restricciones debe tener plena justificación constitucional en la necesidad de establecer o preservar condiciones acordes con una sociedad democrática.

Luego entonces, los derechos fundamentales de libertad de expresión y de asociación en materia política, no pueden ser suspendidos o cancelados a ninguna persona, sino en los casos y con las condiciones que establezca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SUP-RAP-258/2009

En efecto, se tiene que, en principio, todo ciudadano por el solo hecho de serlo, por supuesto los funcionarios públicos, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, tiene derecho a pertenecer a un determinado partido político, así como realizar todos los actos inherentes a dicha afiliación.

Estos derechos fundamentales deben entenderse amparados, siempre que no opere en contra del titular alguna causa de suspensión en sus derechos o prerrogativas como ciudadano, ni que exista limitación prevista expresamente en nuestra Carta Magna, en términos de los artículos 1º, párrafo primero y 38, los cuales respectivamente disponen:

Artículo 10.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. ...

Artículo 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley;

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

Sobre esas bases, a juicio de esta Sala Superior, no resulta factible jurídicamente regular alguna prohibición a los funcionarios públicos de **"asistir en días inhábiles"** a eventos proselitistas para apoyar al partido político de su filiación, candidato o precandidato del propio instituto.

Ello es así porque, por una parte, como ya se vio, tal asistencia o concurrencia a esa clase de actos políticos no encuadra dentro del marco de restricción constitucional, y por otra, todo ciudadano, por ese solo hecho, en ejercicio de sus libertades fundamentales de expresión de ideas y asociación en materia política, tienen derecho, entre otros, a pertenecer a determinado instituto político; sin que los funcionarios públicos por el hecho de serlo queden excluidos del ejercicio de tales derechos fundamentales, pues son ciudadanos y ese carácter es exigencia para detentar un cargo público, de tal suerte que, como todo ciudadano, únicamente se les puede suspender sus derechos si se actualiza alguna de las causas de suspensión o restricción previstas en la propia Carta Fundamental, empero, mientras esto no suceda, están en aptitud de ejercerlos plenamente.

Adquiere vital relevancia para sostener el sentido de la anterior conclusión, el hecho de que tales conductas (asistir o estar presentes en eventos proselitistas en días inhábiles), no implican en modo alguno que en esos actos puedan usar o disponer recursos públicos los funcionarios para la promoción de determinado partido político; es decir, debe ponderarse que aquella acción que no se limita en la porción normativa

reclamada, se reduce a la mera concurrencia o presencia de los propios servidores públicos en ese tipo de eventos, pero de ninguna forma comprende la posibilidad de aplicar recursos públicos a favor de cualquiera de los contendientes para posicionarlo en el proceso electoral, toda vez que, esa conducta constituye una infracción al orden constitucional y legal, como ya quedó de relieve.

En esa misma línea argumentativa, debe decirse que acoger los planteamientos del recurrente, implicaría aceptar que es posible establecer restricciones a derechos fundamentales inherentes a todo ciudadano, reconocidos tanto por la Constitución Federal como por el derecho comunitario, a través de reglamentos o acuerdos generales expedidos vía facultad reglamentaria del Instituto Federal Electoral, siendo que, según se dejó establecido en párrafos precedentes, las limitaciones a esos derechos únicamente pueden estar determinadas en la ley emanada del Poder Legislativo, siempre que no rebase los parámetros y condiciones esenciales previstos en la Constitución Federal, atento al principio de reserva de ley que rige en ese tópico, conforme al cual se excluye la posibilidad de que tal aspecto sea regulado por otras normas secundarias, en especial, el reglamento.

Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, de rubro: "**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**".

En este orden, no debe perderse de vista que en el caso concreto, el tema a debate versa sobre la asistencia del Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, a dos eventos de campaña del candidato del Partido Revolucionario Institucional a Gobernador del Estado de Querétaro, el pasado sábado treinta de mayo, con lo cual pierde fortaleza el argumento del recurrente, atinente al impacto y trascendencia que pudo llegar a tener esa presencia, puesto que aun reconociendo lo que representa la investidura de su encargo, dichos eventos tuvieron lugar en el Estado de Querétaro, es decir, en un diverso Estado a aquel en donde ejerce funciones, de ahí que, al no contar con autoridad alguna respecto de los ciudadanos de la aludida entidad federativa, es indiscutible que la participación de dicho funcionario no puede implicar una influencia y/o presión respecto de los votantes y, como consecuencia una afectación a la equidad en la contienda electoral.

Ante ello, es factible establecer que la mera concurrencia o asistencia a ese tipo de actos por parte de los funcionarios públicos, se da en pleno ejercicio de su derecho de afiliación partidista, ya que, se insiste, como cualquier otro ciudadano, tienen la libertad de pertenecer a determinado partido político y como tal, acudir a los actos del propio instituto para la consecución de sus fines, con los límites destacados, máxime si como en el caso, el funcionario actuó fuera de la potestad de mando que le confiere su encargo.

Tal criterio fue sustentado por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis número XVII/2009, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

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.

En consecuencia, este órgano jurisdiccional electoral, estima que contrariamente a lo aducido por el Partido Acción Nacional, la participación del Gobernador del Estado de México en dos eventos de campaña del candidato del Partido Revolucionario Institucional a Gobernador del Estado de Querétaro, el pasado sábado treinta de mayo, en ésta entidad federativa, no vulnera el principio de imparcialidad contenido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mas aun, si no se encuentra demostrado que el aludido funcionario desviara recursos públicos para participar en dicho evento.

En esa tesitura, no existe justificación razonable alguna que permita válidamente considerar tal participación como un quebrantamiento al principio constitucional de imparcialidad, en razón de que dicho actuar se efectuó en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política; derechos fundamentales, que no pueden ser suspendidos o cancelados a

ninguna persona, salvo disposición expresa de la Norma Suprema, cuestión que no ocurre en el presente caso.

Por otra parte, resulta **inoperante** la manifestación relativa a que al emitir la resolución controvertida, la autoridad responsable incurrió en las siguientes anomalías:

* No se valoraron los hechos denunciados bajo el contexto de que el Gobernador del Estado de México violentó lo contemplado en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que asistió a eventos de campaña del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Querétaro, en los cuales pronunció un discurso de apoyo a los candidatos del mencionado ente político.

* No se justipreció el hecho de que la actuación del Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, tuvo efectos en el proceso comicial federal en razón de que las elecciones federales y en el Estado de Querétaro fueron concurrentes.

* No se consideró que la participación del aludido funcionario público se realizó de manera sistemática, en razón de que la conducta denunciada, no se trataba de una conducta aislada, por la participación de dicho ciudadano en las campañas electorales del Partido Revolucionario Institucional en los Estados de Guanajuato y San Luis Potosí.

La señalada inoperancia radica en el hecho de que a ningún fin práctico llevaría la valoración de los elementos que, a decir del actor, no fueron tomados en cuenta al momento de dictar la resolución controvertida.

Lo anterior, en razón de que, como se vio, la presencia y participación del Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, en los eventos de campaña acaecidos el sábado treinta de mayo de dos mil nueve, en Juriquilla, Querétaro, no es de la entidad suficiente como para considerarla una irregularidad en el proceso electoral federal, puesto que no está acreditado que el aludido funcionario desviara recursos públicos para participar en dicho evento, o bien, que su discurso fuera dirigido a personas respecto de las cuales puede ejercer presión (habitantes del Estado de México).

En ese sentido, sí la autoridad responsable, aun en el supuesto sin conceder, no valoró los hechos denunciados bajo el contexto de que: **a)** se violentó lo contemplado en el artículo 134 de la Constitución, por asistir a eventos de campaña del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Querétaro; **b)** de que tal participación tuvo efectos en el proceso comicial federal en razón de que las elecciones federales y en el Estado de Querétaro fueron concurrentes, y **c)** que la participación del aludido funcionario público se realizó de manera sistemática, por su participación en las campañas electorales del Partido Revolucionario Institucional en los Estados de Guanajuato y San Luis Potosí, ningún perjuicio le irroga al partido político impetrante.

Lo anterior, en razón de que, tal como se vio, los hechos denunciados, por sí solos (sin demostrar la aplicación de recursos públicos y/o que se hubiera realizado para presionar a ciudadanos del Estado de México), no constituyen una transgresión al principio constitucional de imparcialidad.

En ese estado de cosas, al estar únicamente acreditado que el Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, participó en un evento de campaña del Partido Revolucionario Institucional, realizado el sábado treinta de mayo del presente año en el Estado de Querétaro, ningún efecto práctico tendría adminicular éstos hechos, con las circunstancias que aduce el actor en su demanda.

Lo anterior, en razón de tal concatenación, en todo caso, partiría del supuesto de que no hay irregularidad en los hechos denunciados, por lo que aun cuando éstos fueran relacionados con diversas circunstancias, los eventos motivo de la denuncia cuya resolución ahora se impugna, continuarían reflexionándose como actos apegados a la normatividad correspondiente, mismos que no son aptos para considerarlos contraventores del proceso electoral; de ahí lo inoperante del presente agravio.

No es óbice para lo anterior, el hecho de que el Partido Acción Nacional señale en su escrito de demanda que, de la discusión entablada por los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad identificada con el número 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, se advierta una clara intención de efectuar una interpretación conforme, respecto del artículo 5, fracción IV del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el sentido de establecer que la participación activa de funcionarios del nivel de un gobernador, necesariamente constituiría propaganda electoral y afectaría la equidad de la contienda, circunstancia respecto de la cual, pretende que se interprete el

artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, debe señalarse que lo discutido por los Señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de la Acción de Inconstitucionalidad mencionada, se constriñó, en lo que al presente caso interesa, a declarar o no la validez del artículo 5, fracción IV del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, razón por la cual, lo ahí resuelto, únicamente puede impactar en la normatividad cuestionada y no, como lo pretende el actor, en diversos preceptos de distintas legislaciones.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que de la lectura de la citada Acción de Inconstitucionalidad, es claro advertir que el Máximo Órgano Jurisdiccional del País sustentó el siguiente criterio:

“[...]

Establecido lo anterior, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte estima que **no se actualiza la inconstitucionalidad** alegada, toda vez que la norma general impugnada tiene una cobertura constitucional, en virtud de lo siguiente: primero, satisface la condición relativa a aplicar con imparcialidad los recursos, al establecer que, cuando se trate de servidor público, **podrá hacerlo (sólo) con recursos propios y fuera del horario de trabajo oficial** y, segundo, satisface la condición relativa a **no influir en la equidad de la competencia de los partidos políticos**, toda vez que si bien la formulación normativa correspondiente al artículo 5, fracción IV, no lo establece, lo cierto es que, haciendo una interpretación sistemática de las normas aplicables, el artículo 318, fracción III, del código electoral local establece que constituye una infracción al propio código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los órdenes de gobierno federales, estatales y municipales, órganos autónomos y cualquier otro ente público: el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución de la República cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia

entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.

Lo anterior, en el entendido de que la formulación normativa de la disposición general impugnada (es decir, el artículo 5, fracción IV, de la ley electoral local) debe entenderse, bajo una interpretación conforme con la Constitución, en el sentido de que si el sujeto normativo, en su doble calidad de ciudadano coahuilense y servidor público, ejerce el derecho de participación política en su *calidad de ciudadano* (en ejercicio del derecho constitucional establecido en los artículos 9o. y 35, fracción III, de la Constitución Federal) con recursos propios y fuera del trabajo oficial, deberá ejercer ese derecho con estricta observancia de las demás disposiciones jurídicas aplicables, particularmente los principios y reglas constitucionales aplicables, a fin de no trastocar principio constitucional alguno en materia electoral [por ejemplo, el principio de elecciones libres, auténticas y periódicas (artículo 41, párrafo segundo), el de imparcialidad (artículo 134 constitucional) y el de equidad en la competencia electoral entre los partidos políticos (artículo 134 constitucional)], cometer una irregularidad invalidante de la elección, o bien afectar la libertad del sufragio u otros valores constitucionales, toda vez que la norma bajo examen, que permite el ejercicio del derecho de participación política a los servidores públicos en su calidad de ciudadanos (aun con las restricciones indicadas, es decir, con recursos propios y fuera del trabajo oficial) no puede entenderse, en modo alguno, como una inmunidad absoluta.

En consecuencia, **en forma opuesta a lo sostenido por el partido Convergencia, la norma legal impugnada no atenta contra la libertad del sufragio.**

[...]"

De lo anterior, es indiscutible afirmar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que un servidor público podrá ejercer sus derechos constitucionales de participación política, siempre y cuando lo haga con recursos propios; fuera del horario de trabajo oficial, y sin influir en la equidad de la competencia de los partidos políticos.

De ahí que, aun en el supuesto, de que se tomara en consideración lo expuesto en dicha Acción de Inconstitucionalidad, el criterio que sustentaría este Tribunal

SUP-RAP-258/2009

Electoral al respecto, sería insuficiente para acoger los argumentos del actor.

Lo anterior, en razón de que en similares términos se ha pronunciado este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al señalar que los funcionarios públicos, como todo ciudadano, únicamente se les puede suspender sus derechos si se actualiza alguna de las causas de suspensión o restricción previstas en la propia Carta Fundamental, empero, mientras esto no suceda, están en aptitud de ejercerlos plenamente.

Por último, en lo concerniente a la alegación identificada bajo el número 3, a través de la cual el impetrante señala que la resolución combatida vulnera el principio de legalidad, en razón de que no se dio vista al Instituto Electoral de Querétaro, este órgano jurisdiccional estima que la misma resulta **fundada**.

En efecto, este tribunal electoral al resolver el recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-231/2009, se pronunció respecto a la existencia de reglas o bases generales sobre competencia, para el caso de infracción al principio de imparcialidad, en la aplicación de recursos públicos, vinculado con la materia electoral.

En razón de lo anterior, se sostuvo que cuando los hechos objeto de la denuncia carezcan de relación con alguna elección federal o esta relación no se pueda deducir de los elementos contextuales descritos por el denunciante, evidentemente tampoco se tendrán elementos para concluir válidamente que el asunto es competencia del Instituto Federal Electoral, caso distinto será cuando esta vinculación se pueda establecer, con los

elementos proporcionados en la denuncia, supuesto en el cual la autoridad administrativa electoral federal tendrá necesariamente que asumir, en un primer momento, la competencia respectiva y radicar el procedimiento correspondiente, para resolver, en el momento oportuno, lo que en derecho proceda.

Por tanto, dentro del procedimiento administrativo correspondiente, de conformidad con las pruebas que aporten los interesados o las que legalmente recabe la autoridad electoral, se podrá determinar en definitiva lo siguiente:

- 1) Si se corrobora la competencia asumida, o bien,
- 2) Si por causas originalmente desconocidas o sobrevenidas, se desvirtúa el supuesto que determinó la competencia inicialmente asumida, para concluir que es el caso de declarar la incompetencia de la autoridad que conoce del procedimiento.

Ahora bien, tratándose del primer supuesto, una vez confirmada la hipótesis de competencia, la autoridad debe decidir sobre la materia de la queja en cuanto al fondo, y emitir la resolución que conforme a Derecho proceda.

Respecto de la segunda hipótesis, la autoridad del conocimiento debe declarar su incompetencia, absteniéndose de resolver en cuanto al fondo la queja correspondiente, para remitir lo actuado al órgano de autoridad que considere competente, para que ésta, en ejercicio de sus atribuciones, resuelva lo que legalmente estime pertinente.

SUP-RAP-258/2009

Como se ve, en el presente caso, la responsable estimó que no constaban elementos suficientes para iniciar un procedimiento sancionador contra el Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, por la comisión de hechos transgresores del proceso electoral federal, razón por la cual determinó desechar la queja correspondiente, además de considerar que la materia de la denuncia atañe al ámbito local por haberse tratado de eventos acaecidos en la campaña política para obtener la gubernatura del Estado de Querétaro.

En ese sentido, si bien la responsable estimó que no existía irregularidad que sancionar respecto del proceso electoral federal, ésta se encontraba constreñida a remitir lo actuado al órgano de autoridad competente para que éste conociera de las probables infracciones a la normativa electoral en las que supuestamente incurrió Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México, en relación con el proceso electoral local del Estado de Querétaro, circunstancia que no aconteció, de ahí lo fundado del motivo de disenso.

En consecuencia, se debe confirmar el desechamiento decretado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, únicamente por lo que hace al análisis de los aspectos vinculados con la materia federal y al resultar fundado el tercero de los agravios, lo conducente es modificar la resolución impugnada para el efecto de ordenar al Consejo General del Instituto Federal Electoral que remita lo actuado dentro del expediente cuya resolución ahora se impugna al órgano de autoridad local que considere competente, para que éste, en ejercicio de sus atribuciones, resuelva lo que legalmente estime

pertinente, en el entendido de que dicha autoridad debe constreñir su actuación a analizar y, en su caso, sancionar las posibles infracciones al proceso electoral local.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **modifica** la resolución CG412/2009, dictada dentro del expediente formado con motivo de la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional contra el Gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, por la supuesta comisión de hechos que constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEGUNDO. Se **confirma** el desechamiento decretado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, únicamente en lo que hace al análisis de los aspectos vinculados con la materia federal.

TERCERO. Se **ordena** al Consejo General del Instituto Federal Electoral que remita lo actuado dentro del expediente cuya resolución ahora se impugna, al órgano de autoridad local que considere competente, para que éste, en ejercicio de sus atribuciones, resuelva lo que legalmente estime pertinente.

NOTIFÍQUESE. Personalmente; al actor, Partido Acción Nacional, y a los terceros interesados, Partido Revolucionario Institucional e Israel Gómez Pedraza, en los domicilios señalados en autos para tal efecto; **por oficio**, acompañando copia certificada de la presente sentencia, al Consejo General del Instituto Federal Electoral; y **por estrados**, a las partes y demás

interesados, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29 y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y devuélvanse los documentos correspondientes.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO