

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-163/2018

RECORRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

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

TERCERO INTERESADO: MIGUEL
ÁNGEL MANCERA ESPINOSA

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIOS: SERGIO MORENO
TRUJILLO Y GENARO ESCOBAR
AMBRIZ

Ciudad de México, a tres de agosto de dos mil dieciocho.

SENTENCIA

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el medio de impugnación indicado, en el sentido de **revocar** la resolución de once de mayo de dos mil dieciocho¹ emitida por la Sala Regional Especializada de este Tribunal² en el expediente de clave **SRE-PSC-93/2018**.

ANTECEDENTES

De las constancias que están en el expediente, así como de diversos hechos públicos y notorios, la Sala Superior advierte lo siguiente:

¹ Todas las fechas de la presente sentencia corresponden a 2018, salvo mención en contrario.

² En adelante Sala Especializada.

1. Datos relacionados con el proceso electoral. El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, inició el proceso electoral federal 2017-2018, para renovar diversos cargos de elección popular, entre ellos, la presidencia de la República.

2. Precampaña y campaña electoral. Las precampañas del proceso electoral se realizaron del catorce de diciembre de dos mil diecisiete al once de febrero del presente año, y el periodo de campañas comprendió del treinta de marzo al veintisiete de junio.

3. Quejas. El treinta de marzo, el Partido Revolucionario Institucional³, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁴, presentó escrito de queja en contra del Partido Acción Nacional⁵; de Miguel Ángel Mancera Espinosa, en su carácter de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, y de Javier Corral Jurado, en su carácter de Gobernador del Estado de Chihuahua.

Ello, por considerar que incurrieron en infracciones a la normativa electoral consistentes en uso indebido de la pauta y de recursos públicos, derivado de la difusión de los promocionales denominados “ENDLN” con número de folio RA00794-18 (versión radio) y “ENDLT” con número de folio RV00478-18 (versión televisión), durante el periodo de campaña electoral.

En esa fecha, Morena, por conducto de su representante ante el Consejo General del INE, presentó denuncia en contra del PAN y de Javier Corral Jurado, en su carácter de Gobernador del Estado de Chihuahua, por uso indebido de la pauta, por la difusión de los promocionales identificados como “ENDLN” con número de folio RA00794-18 (versión radio), “ENDLT con número de folio RV00478-18 (versión televisión) y “ENDJLS” con números de folios RA00795-18 y RV-00475-18, durante el periodo de campaña electoral.

³ En adelante PRI.

⁴ En adelante INE.

⁵ En adelante PAN.

4. Recepción de las quejas. El treinta y uno de marzo, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE acordó recibir los escritos de queja; reconocer la personería de los promoventes; tramitar la denuncia por la vía del procedimiento especial sancionador; admitir las quejas, y decretar las correspondientes diligencias de investigación⁶.

Finalmente, por acuerdo de esa fecha ordenó la acumulación de las citadas quejas.

5. Medidas cautelares. El dos de abril, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por el PRI⁷.

6. Remisión a la Sala Especializada. El veinticinco de abril, fue remitido el expediente del procedimiento especial sancionador a la Sala Especializada de este Tribunal. Siendo registrado con la clave de expediente **SRE-PSC-93/2018**.

7. Resolución impugnada. El once de mayo, la Sala Especializada emitió sentencia en el sentido de considerar inexistentes las infracciones consistentes en el supuesto uso indebido de la pauta y de recursos públicos, atribuidos al PAN; Miguel Ángel Mancera Espinosa, y Javier Corral Jurado, derivado de la difusión de diversos promocionales transmitidos en radio y televisión.

8. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. En contra de esa determinación, el dieciséis de mayo el PRI, por conducto de su representante ante el Consejo General del INE, interpuso el presente medio de impugnación ante la Sala Especializada.

9. Recepción y turno. El diecisiete de mayo, la Sala Especializada remitió a este órgano jurisdiccional la demanda y el expediente de las

⁶ Ello, dentro de los expedientes de clave **UT/SCG/PE/PRI/CG143/PEF/2018** y **UT/SCG/PE/PRI/CG144/PEF/2018**.

⁷ Mediante acuerdo identificado con la clave **ACQyD-INE-51/2018**.

quejas. En este sentido, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior ordenó integrar e identificar el expediente con la clave **SUP-REP-163/2018**, y turnarlo a la ponencia a su cargo para su sustanciación.

10. Comparecencia de tercero interesado. El diecinueve de mayo, Miguel Ángel Mancera Espinosa compareció como tercero interesado.

11. Radicación. El veintidós de mayo, la Magistrada Instructora acordó radicar el presente expediente.

12. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió a trámite la demanda y declaró cerrada la instrucción, al no haber diligencias pendientes por desahogar. Por ello, el expediente quedó en estado de dictar sentencia.

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Competencia. Conforme con lo previsto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como, 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafos 2 y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁹, este órgano jurisdiccional es competente para conocer y resolver el medio de impugnación indicado, toda vez que, corresponde a un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador promovido por un partido político para controvertir una resolución emitida por la Sala Especializada.

SEGUNDA. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 9, párrafo 1, 109 y 110, párrafo 1 de la Ley de Medios, conforme con lo siguiente:

⁸ En adelante Constitución Federal.

⁹ En adelante Ley de Medios.

1. Forma. La demanda presentada por el PRI contiene la denominación, el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en su representación; asienta el domicilio para recibir notificaciones; identifica la resolución impugnada y la autoridad responsable, así como también, hace mención de los hechos y conceptos de agravios respecto a la resolución controvertida.

2. Oportunidad. La demanda fue presentada en tiempo, porque el plazo para interponer el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es de tres días hábiles contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la resolución correspondiente, cabe precisar que la controversia está relacionada con el desarrollo del proceso electoral, por lo cual, para el cómputo del plazo todos los días son hábiles.

En el caso, la sentencia recurrida fue emitida por la Sala Especializada el once de mayo y la diligencia de notificación personal al recurrente se efectuó el catorce de mayo¹⁰, lo que evidencia que el plazo para interponer válidamente el recurso transcurrió del quince al diecisiete de mayo. Por tanto, si la demanda se presentó ante la responsable el dieciséis de mayo, fue dentro del plazo legal previsto para tal efecto.

3. Legitimación y personería. Este órgano jurisdiccional reconoce la legitimación del PRI, al comparecer como parte denunciante en el procedimiento especial sancionador radicado por la Sala Especializada en el expediente **SRE-PSC-93/2018**, dentro del cual se emitió la sentencia controvertida, asimismo, la personería de Morelos Jaime Carlos Canseco Gómez, representante suplente del citado partido político ante el Consejo General del INE, en razón de que la Sala Especializada en su informe circunstanciado reconoció esa calidad, lo cual resulta suficiente para tener por cumplido el requisito de procedibilidad.

¹⁰ Tal como es posible advertir de las constancias del expediente en que se actúa.

4. Interés jurídico. El partido recurrente aduce que le causa agravio la resolución controvertida en la cual fue parte, toda vez que, a su juicio la responsable llevó a cabo una interpretación errónea de los planteamientos que hizo valer en el procedimiento especial sancionador, por los cuales asevera que se actualizan las infracciones a la normativa electoral por la difusión de los promocionales objeto de la denuncia y, por tanto, con independencia de que le asista la razón, tiene interés jurídico para promover este medio de impugnación¹¹.

5. Definitividad. El presupuesto procesal está satisfecho, puesto que la Ley de Medios no prevé algún otro medio de impugnación que deba ser agotado de manera previa al presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

TERCERA. Tercero interesado. Este órgano jurisdiccional tiene como tercero interesado a Miguel Ángel Mancera Espinosa, ya que aduce un interés incompatible con el del recurrente, y cumple lo dispuesto en el artículo 17, párrafos 1 y 4 de la Ley de Medios, conforme con lo siguiente:

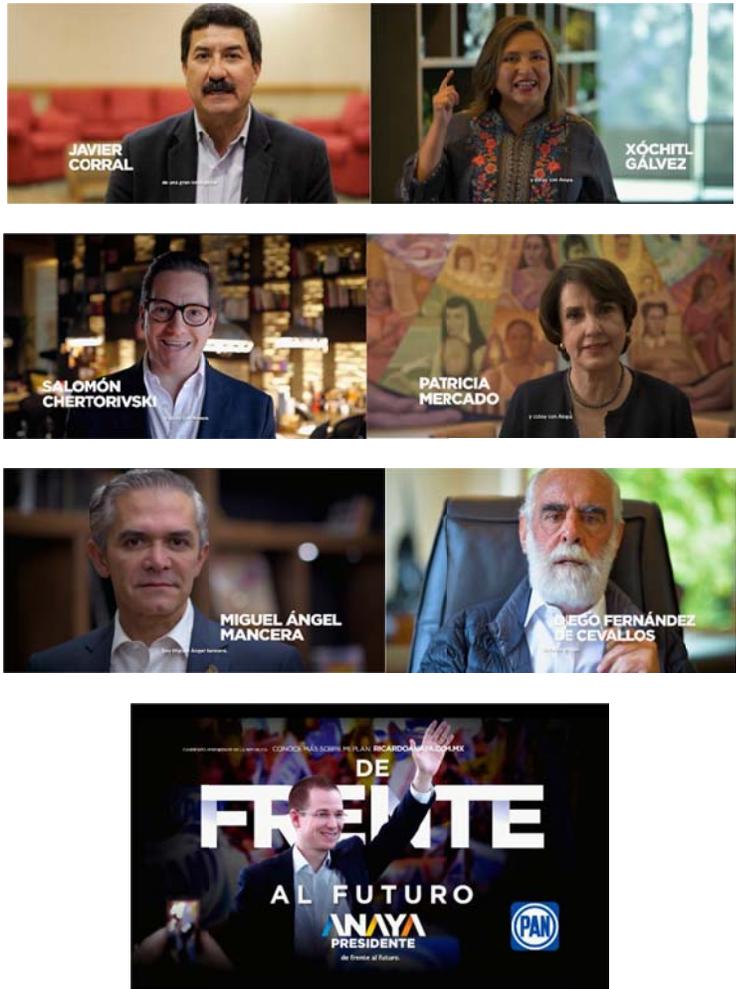
1. Forma. El escrito hace constar el nombre de quien comparece como tercero interesado y firma, así como la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta.

2. Oportunidad. El escrito de tercero interesado se exhibió de forma oportuna, pues fue presentado dentro del plazo de setenta y dos horas, esto es, el plazo comprendió de las veintidós horas once minutos del dieciséis de mayo a las veintidós horas once minutos del diecinueve siguiente, en tanto que el señalado escrito de tercero interesado se presentó el diecinueve de mayo a las cero horas treinta y ocho minutos.

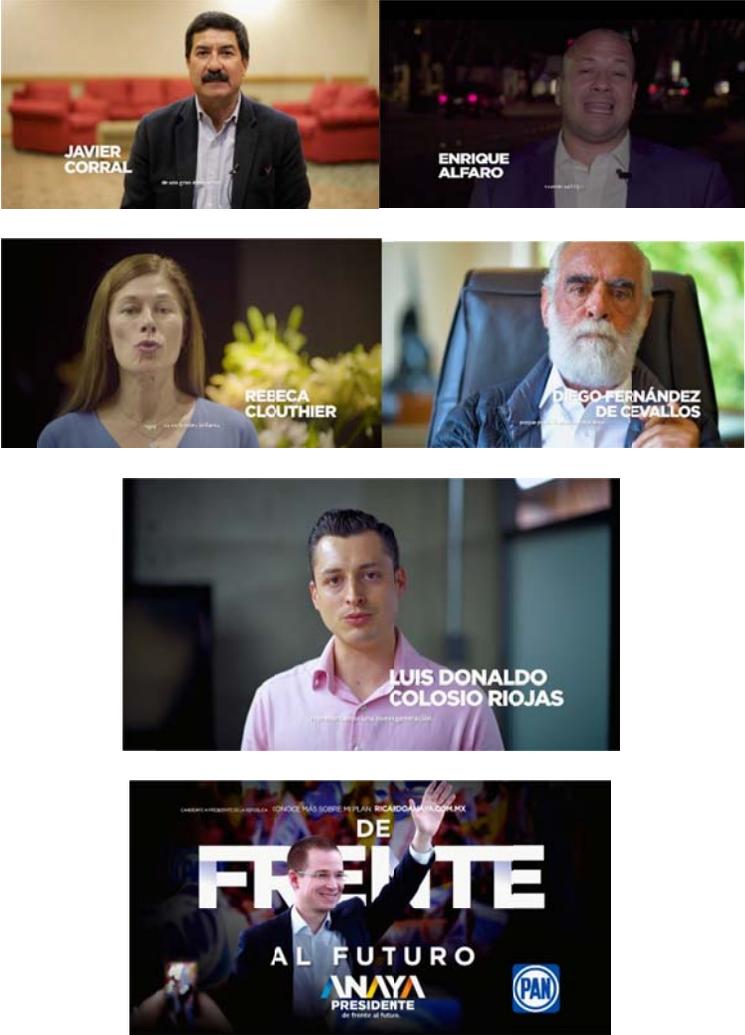
CUARTA. Estudio de fondo.

¹¹ Resulta orientadora la tesis XLII/99 de la Sala Superior, de rubro: **QUEJAS POR IRREGULARIDADES. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DENUNCIANTES CUENTAN CON INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA DETERMINACIÓN FINAL QUE SE ADOPTE, SI ESTIMAN QUE ES ILEGAL.** Consultable en: <https://bit.ly/2N8iwTW>.

A. Promocionales denunciados, transmitidos durante el periodo de campaña electoral.

Promocional "ENDLNT" identificado con el folio RV00478-18 [versión televisión]	
<p>Imágenes representativas:</p> 	<p>Contenido:</p> <p>Javier Corral: <i>Ricardo Anaya, es la mejor opción para México, es una persona de una gran inteligencia y un pensamiento muy bien estructurado.</i></p> <p>Xóchitl Gálvez: <i>Yo soy Xóchitl Gálvez y estoy con Anaya.</i></p> <p>Salomón Chertorivski: Soy Salomón Chertorivski y estoy con Anaya.</p> <p>Patricia Mercado: <i>Yo soy Patricia Mercado y estoy con Anaya.</i></p> <p>Miguel Ángel Mancera: Soy Miguel Ángel Mancera, vamos con Anaya.</p> <p>Diego Fernández de Cevallos: Estoy con Ricardo Anaya porque es un joven brillante y capaz.</p> <p>Voz mujer en off: Ricardo Anaya de frente al futuro.</p>

Promocional "ENDLN" identificado con el folio RA00794-18 [versión radio]
<p>Voz mujer: Habla Javier Corral. Javier Corral: Ricardo Anaya es la mejor opción para México, es una persona de una gran inteligencia y un pensamiento muy bien estructurado. Voz mujer: Xóchitl Gálvez. Xóchitl Gálvez: Estoy con Anaya. Voz mujer: Salomón Chertorivski. Salomón Chertorivski: Estoy con Anaya. Voz mujer: Habla Patricia Mercado. Patricia Mercado: Yo soy Patricia Mercado y estoy con Anaya. Voz mujer: Miguel Ángel Mancera. Miguel Ángel Mancera: Vamos con Anaya. Voz mujer: Diego Fernández de Cevallos Diego Fernández de Cevallos: Estoy con Ricardo Anaya porque es un joven brillante y capaz. Voz mujer: Ricardo Anaya de frente al futuro. PAN.</p>

Promocional “ENDJ LS” identificado con el folio RV00475-18 [versión televisión]	
<p>Imágenes representativas:</p>  <p>The images show: 1. Javier Corral, a man with a mustache in a dark jacket. 2. Enrique Alfaro, a man with glasses in a purple jacket. 3. Rebeca Clouthier, a woman with long brown hair in a blue top. 4. Diego Fernández de Cevallos, an older man with a white beard in a dark suit. 5. A larger image of Luis Donaldo Colosio Riojas in a pink shirt. 6. A promotional graphic for Ricardo Anaya's campaign with the text 'DE FRENTE AL FUTURO' and logos for 'ANAYA PRESIDENTE' and 'PAN'.</p>	<p>Contenido:</p> <p>Javier Corral: <i>Ricardo Anaya es una persona de una gran inteligencia y un pensamiento muy bien estructurado.</i></p> <p>Enrique Alfaro: <i>Yo no tenía una buena impresión de Ricardo, lo consideraba parte de un sistema político con el que tengo muchos años luchando; desde la tercera reunión que tuve con él, cuando salí dije “este cuate tiene que ser Presidente de México.</i></p> <p>Rebeca Clouthier: <i>Ricardo Anaya es un hombre brillante y valiente.</i></p> <p>Diego Fernández de Cevallos: <i>A Ricardo Anaya lo atacan porque puede limpiar la vida pública.</i></p> <p>Luis Donaldo Colosio Riojas: <i>Ricardo y el Frente representamos una nueva generación.</i></p> <p>Voz mujer en off: <i>Ricardo Anaya de frente al futuro.</i></p>

Promocional “ENDJLS” identificado con el folio RA00795-18 [versión radio]
<p>Voz de mujer: <i>Habla Javier Corral.</i></p> <p>Javier Corral: <i>Ricardo Anaya es una persona de una gran inteligencia y un pensamiento muy bien estructurado.</i></p> <p>Voz de mujer: <i>Enrique Alfaro.</i></p> <p>Enrique Alfaro: <i>Desde la tercera reunión que tuve con él, cuando salí dije “este cuate tiene que ser Presidente de México.</i></p> <p>Voz de mujer: <i>Rebeca Clouthier.</i></p> <p>Rebeca Clouthier: <i>Ricardo Anaya es un hombre brillante y valiente.</i></p> <p>Voz de mujer: <i>Diego Fernández de Cevallos.</i></p> <p>Diego Fernández de Cevallos: <i>A Ricardo Anaya lo atacan porque puede limpiar la vida pública.</i></p> <p>Voz de mujer: <i>Luis Donaldo Colosio Riojas.</i></p> <p>Luis Donaldo Colosio Riojas: <i>Ricardo y el Frente representamos una nueva generación.</i></p> <p>Voz de mujer en off: <i>Ricardo Anaya de frente al futuro. PAN.</i></p>

B. Consideraciones que sustentan la resolución controvertida.

Con el objeto de resolver la problemática planteada, resulta pertinente precisar las consideraciones en las que la Sala Especializada sustentó su resolución.

La Sala Especializada al abordar el estudio sobre las conductas que fueron objeto de las denuncias, lo efectuó en dos tópicos, vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad, e indebido uso de la pauta por parte del PAN.

Sobre el primer tema, la Sala Especializada consideró que derivado del análisis efectuado a los elementos de prueba que obran en el expediente, tuvo por acreditada, por una parte, la difusión de los promocionales objeto de la denuncia, y por la otra, que Miguel Ángel Mancera Espinosa, el veintinueve de marzo, presentó licencia definitiva al cargo de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, la cual surtió efectos a partir del treinta de marzo, por lo cual, al no tener el carácter de servidor público en la fecha en que se empezó a transmitir los promocionales, esto es, el cuatro de abril, no era factible atribuirle alguna responsabilidad en las conductas imputadas.

Por lo que, aun existiendo indicios de que la grabación de los promocionales en los cuales participó Miguel Ángel Mancera, entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, se llevó a cabo el veinte de marzo a las diecisiete horas, en el Palacio Nacional, la responsable concluyó que no existía vulneración a la normativa electoral, ya que con independencia de que la grabación se hizo presuntamente en un edificio público, tal circunstancia no actualizaba de manera automática una infracción, pues era un hecho notorio que en sus inmediaciones está ubicada la oficina en la que despachaba el entonces funcionario público y donde normalmente llevaba a cabo sus actividades.

De ahí que, la responsable consideró que el mero uso de un recinto público para grabar un video era insuficiente para concluir que existía un abuso en el desempeño de sus funciones o un uso indebido de

recursos públicos, pues no se advertían otros elementos, como sistematicidad o cotidianeidad en esa conducta, así como tampoco un sesgo en sus funciones o una intervención directa o por medio de otras autoridades o agentes a fin de incidir indebidamente en la contienda electoral.

Tampoco, en concepto de la responsable, existían elementos mínimos indiciarios que hicieran presumir que se usaron recursos públicos provenientes del erario estatal para la elaboración o edición del spot denunciado, ya que como se acreditaba de las pruebas aportadas, el PAN hizo la contratación con la empresa ARTPICO S.A. de C.V.

Finalmente, concluyó que debido a que no se trató de la asistencia a un evento proselitista, el hecho de que se hubiera grabado a las diecisiete horas no era suficiente para tener por acreditada una vulneración al principio de imparcialidad por el uso indebido de recursos públicos.

Con relación a la conducta atribuible a Javier Corral Jurado, la Sala Especializada consideró que no había vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad previstos en el artículo 134 constitucional, dado que su participación en los spots denunciados estaba enmarcada en su derecho fundamental a la libertad de expresión y asociación política, ya que si bien se trataba de propaganda electoral elaborada por un partido político, difundida en la pauta federal, en ella no se identificaba al ciudadano con el cargo público que desempeña y el pronunciamiento que efectuó no lo hace con esa calidad.

En otro aspecto, la responsable consideró que Javier Corral Jurado, al ser un servidor público, está sujeto a las restricciones previstas en el artículo 134 de la Constitución Federal, párrafos séptimo y octavo, por lo que al analizar el promocional, en ambas versiones, se advertía que el contenido estaba relacionado con una propaganda correspondiente a la campaña presidencial, que se dirige a la sociedad en general, y las expresiones que señala el funcionario denunciado eran: “Ricardo

Anaya es una persona de una gran inteligencia y un pensamiento muy bien estructurado” y en otra versión agrega, además de lo anterior: “Ricardo Anaya es la mejor opción para México”.

Al valorar, esas expresiones y el contexto del mensaje, la Sala Especializada concluyó que no se apreciaba que la citada persona las efectuara en su calidad de servidor público con la pretensión de presionar a los receptores o llamar a sus gobernados a votar por Ricardo Anaya, debido al cargo público que ostenta.

Además, debía precisar que, en el caso, era evidente que no se trataba de propaganda gubernamental, es decir, no se contrató con recursos públicos, sino que era propaganda electoral transmitida en los tiempos de radio y televisión a que tienen derecho los partidos políticos.

Así, aun cuando existía un indicio de que Javier Corral participó en la grabación de los promocionales el veinte de marzo, aproximadamente a las diecinueve horas en el Centro de Convenciones de Chihuahua, tal circunstancia no actualizaba en sí misma, una contravención en materia electoral, dado que su participación no consistió en la asistencia a un evento proselitista o en la participación en un acto que vulnerara la equidad en la contienda, a través de la utilización de recursos públicos, razón por la cual no podía concluir que al haber realizado la grabación en ese horario hubiese empleado recursos públicos para favorecer a la opción política que representa Ricardo Anaya Cortés de cara a la ciudadanía.

Por otro lado, la Sala Especializada consideró que no existían elementos mínimos indiciarios que hicieran presumir el empleo de recursos públicos provenientes del erario estatal para la elaboración o edición del spot denunciado, ya que como se acreditó de las pruebas aportadas, el PAN llevó a cabo la contratación con la empresa ARTPICO S.A. de C.V.

Aunado a que no podía concluir de forma irrefutable que todas las personas que recibieran los mensajes tuvieran conocimiento de las funciones que hace en su carácter de gobernador y que, como una consecuencia natural, generó una percepción positiva en torno a determinada fuerza política o candidato.

De ahí que, en concepto de la responsable, no era factible afirmar que la manifestación del punto de vista de Javier Corral Jurado diera lugar a un necesario desequilibrio de la contienda electoral y que, a partir de ello, se transgredieran los principios de equidad y de neutralidad.

Además, el carácter de funcionario y de figura pública de esa persona no era suficiente para restringir su derecho fundamental de expresarse públicamente en materia política, sin que estuviera sustentado eventualmente bajo un razonamiento de idoneidad, racionalidad o proporcionalidad.

Así, acorde a las circunstancias particulares que rodeaban el caso, debía optar por privilegiar el derecho a la libertad de expresión, ya que éste no puede ser coartado de forma irracional o injustificada, como lo sería en el caso, limitar ese derecho a una parte de la ciudadanía conformada por los servidores públicos, sin tener siquiera indicios de la forma en que se podría vulnerar la equidad en la contienda.

Por las razones anteriores, la Sala Especializada privilegió el derecho a la libertad de expresión del servidor público, pues no advertía vulneración a los principios de equidad en la contienda y de neutralidad, pues no fueron rebasados los límites al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, al no haber utilizado su posición de funcionario público para favorecer a la candidatura de Ricardo Anaya Cortés.

Respecto al uso indebido de la pauta imputable al PAN, la Sala Especializada determinó que no se actualizaba un uso indebido de la pauta porque, por un lado, al momento de aparecer en los

promocionales denunciados Miguel Ángel Mancera no tenía el carácter de servidor público, y por el otro, la participación de Javier Corral Jurado estaba enmarcado en su derecho fundamental a la libertad de expresión, ya que si bien era propaganda electoral elaborada por un partido político que difundió en la pauta federal, no identificaba el cargo público que desempeña y el pronunciamiento que efectuó no lo hacía con esa calidad.

C. Síntesis de conceptos de agravio.

C.1 Uso indebido de recursos.

El partido político recurrente considera que la responsable analizó indebidamente su planteamiento de que tanto Miguel Ángel Mancera Espinosa como Javier Corral Jurado, destinaron recursos públicos, ya que, en su carácter de servidores públicos, participaron en la filmación de un spot en días y horas hábiles, por lo que, destinaron con ello el tiempo que debía corresponder al ejercicio de su encargo a la campaña del candidato federal del PAN.

Además, la participación de Miguel Ángel Mancera Espinosa se llevó a cabo en un edificio público, por lo que contrario a lo manifestado por la Sala Especializada, el uso del edificio público donde labora una servidora pública o un servidor público conlleva forzosamente la actualización de la infracción si se les destina a actividades distintas a las contempladas dentro de sus funciones.

Respecto a la infracción que cometió el actual Gobernador del Estado de Chihuahua, Javier Corral Jurado, la Sala Especializada omitió tomar en cuenta que no es necesario que éste no se haya ostentado en su calidad de gobernador, pues basta que el funcionario público sea ampliamente conocido, para tenerlo como servidor público e imputarle la conducta de actuar con parcialidad en favor del candidato presidencial del PAN.

C.2 Uso indebido de la pauta.

Al respecto, el recurrente afirma que el PAN hizo un uso indebido de la pauta al utilizar la imagen y voz de los titulares del Poder Ejecutivo de dos entidades federativas y con ello, vulneró la equidad en la contienda que nos ocupa.

D. Decisión.

D.1 Marco normativo.

En primer lugar, es necesario precisar el marco normativo aplicable al ámbito de prohibición concreto que los servidores públicos deben observar a efecto de ajustarse a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral.

Constitución Federal.

Artículo 41.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...] **III.** Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley [...].

A. [...] Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero [...].

C. [...] Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como

de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

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 [...].

Las disposiciones transcritas tutelan, desde el orden constitucional, respectivamente, los principios de equidad e imparcialidad al que están sometidos los servidores públicos, en el contexto de los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de la elección.

Ambos dispositivos, de manera complementaria, imponen deberes específicos a los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos.

Además, **no deben intervenir influyendo de manera indebida en la equidad en la competencia de los partidos políticos.**

El ámbito de prohibición constitucional está referido, además, de la utilización material de servicios públicos –en los términos del artículo 134 de la norma fundamental- también al deber de abstenerse de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión con el objetivo de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección

popular, en los términos que dispone el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, inciso g), párrafos 2 y 3 de la Constitución Federal.

Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a los servidores públicos para que, en su actuar, no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos.

En específico, tratándose de los medios de comunicación, mediante el uso adecuado de éstos, evitando que se lleven a cabo actos de promoción personalizada y en general, **el deber de abstención de actos que alteren la equidad en la contienda.**

Para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

El contexto de los citados artículos constitucionales permite advertir que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de los servidores públicos influya en la voluntad de la ciudadanía.

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal¹², por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

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

¹² Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente.

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

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

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

La adición al artículo 134 de la Constitución Federal incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procedimientos electorales. De esta manera, el legislador hizo especial énfasis en tres aspectos:

- a. Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política;
- b. Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales, y
- c. Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente¹³:

- a. La obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, de modo que la norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones para quienes la violen, y
- b. Que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

Por su parte, la legislación ordinaria desarrolla el contenido de las disposiciones constitucionales mencionadas, en un ámbito sancionador específico, al señalar lo siguiente:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 449.

1. Constituyen infracciones a la presente Ley 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:

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

¹³ Ver sentencia **SUP-REP-162/2018 y acumulados.**

- c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;
- d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;
- e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato [...].

El precepto legal en comento, prevé que el mandato-prohibición impuesto a los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal–, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de servidores públicos en el periodo de campañas electorales, o bien, **que se traduzcan en coacción o presión al electorado, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.**

Esta Sala Superior ha considerado que tal criterio tiene como propósito prevenir y sancionar solamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad.

Por lo que no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por servidores públicos cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones.

Ello evidencia que esta autoridad no pierde de vista que, en este tipo de asuntos existe una colisión de principios o derechos que ameritan una justa ponderación a partir de diversos elementos.

Al respecto, este Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones¹⁴:

- **Principios protegidos:** legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad¹⁵.
- **Obligaciones de autoridades públicas no electorales, en proceso electoral:** carácter auxiliar y complementario¹⁶.
- **Punto de vista cualitativo:** relevancia de las funciones para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares¹⁷.
- **Permisiones a servidores públicos:** en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, realizar actos de proselitismo político en días inhábiles¹⁸.
- **Prohibiciones a servidores públicos:** desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales¹⁹.
- **Especial deber de cuidado de servidores públicos:** para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad²⁰.

¹⁴ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017.

¹⁵ Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: **PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)**. Consultable en: <https://bit.ly/2zrZE09>.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015, p. 378.

¹⁸ Criterio previsto en la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: **ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES**. Consultables en: <https://bit.ly/2zr2a6E> y <https://bit.ly/2upjq6v>.

¹⁹ Criterio previsto en la jurisprudencia electoral 38/2013, de rubro: **SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**. Consultable en: <https://bit.ly/2mdWsvH>.

²⁰ Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro: **PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL**. Consultable en: <https://bit.ly/2NbVpYF>.

En ese sentido, esta Sala Superior ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores, como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada servidor público.

En consecuencia, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público:

a. Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales): encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal²¹ o local:

- **Titular.** Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública²².

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

²¹ Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución Federal.

²² A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al Presidente de la República realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.

- **Miembros de la Administración pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo²³.

Su poder de mando está reducido al margen de acción dictado por el titular del Poder Ejecutivo, en ese sentido, tienen mayor libertad para emitir opiniones en el curso del proceso electoral, siempre que ello no suponga instruir o coaccionar al personal a su cargo o a la ciudadanía que puede verse afectada o sentirse constreñida por ese servidor público en razón del número de habitantes en su ámbito de influencia o a la importancia relativa de sus actividades en un contexto determinado, así como de su jerarquía dentro de la Administración Pública.

De forma que entre más alto sea su cargo mayor su deber de cuidado en el ejercicio de sus funciones, dada que es mayor la exigencia de garantizar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

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

Como garantías de imparcialidad, existen mecanismos como la recusación entendida como el derecho de cualquier justiciable para promover impedimento en contra del juzgador o las obligaciones de manifestación de excusas por posible conflicto de interés previstas en las leyes orgánicas y códigos de ética.

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

²³ Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República".

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

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

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

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

d. Órganos autónomos: especializados en materias técnico-jurídicas, consecuentemente, encargados de regular ciertos mercados o sectores de manera independiente a los depositarios tradicionales del poder público²⁴.

Desempeñan funciones cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas,²⁵ por lo que tienen especial cuidado de atender a su naturaleza y mantenerse totalmente distantes del proceso electoral.

²⁴ Criterio previsto en la jurisprudencia 12/2008 del Pleno de la SCJN, de rubro: **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.** Consultable en: <https://bit.ly/2LcEzBW>.

²⁵ Criterio previsto en la jurisprudencia 46/2015 del Pleno de la SCJN, de rubro: **ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Consultable en: <https://bit.ly/2Ji2dS0>.

Las anteriores diferencias entre las funciones y entidades del poder público permiten identificar la existencia de diversos elementos que deben considerarse al analizarse las conductas de servidores públicos que puedan afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales.

En similar sentido la Corte Constitucional de Colombia consideró que “la prohibición de participar en el debate político es una condición necesaria de la neutralidad del funcionario público”.

Sin embargo, sostuvo que “[n]o todos los funcionarios públicos al participar en la política partidista están en condiciones de afectar de manera similar la neutralidad y el interés general”, por lo cual es justificada la distinción que hace la Constitución colombiana al prohibir la participación política de los funcionarios que tienen un notable poder decisorio y de afectación del interés general, pero permitirla en el caso de los funcionarios que no lo tienen²⁶.

Asimismo, en los Estados Unidos, prevalece la idea que los funcionarios tiene el derecho a expresarse públicamente sobre asuntos políticos; sin embargo, no pueden usar el poder gubernamental (coerción) para influir en una elección.

En mil novecientos noventa, el Tribunal de distrito del distrito de Colorado desechó un caso sobre el presunto mal uso de recursos públicos por parte del gobernador y su participación política, al considerar que “[e]l Gobernador es un personaje político. Sus poderes de persuasión son atributos tanto de su personalidad como de su cargo. Cuando aquellos poderes políticos no se vinculan con la autoridad coercitivo de su gobierno, no existe una interferencia

²⁶ Sentencia No. T-438/92.

gubernamental de los derechos de la Primera Enmienda de las personas que lo oponen en un asunto específico”²⁷.

D.2 Caso concreto.

Ahora bien, en el caso, el PRI denunció la difusión de promocionales en radio y televisión del PAN, donde aparecía y se escuchaba a Miguel Ángel Mancera Espinosa y a Javier Corral Jurado.

Del expediente, es posible advertir que, **la transmisión del spot tuvo cobertura nacional en radio y televisión, durante el lapso del primero al cuatro de abril**, esto es, en el contexto del actual proceso electoral para elegir, entre otros, la presidencia de la República y dentro de los tiempos que correspondieron al PAN.

Aquellos transmitidos en televisión, mostraban las imágenes de Miguel Ángel Mancera Espinosa y Javier Corral Jurado emitiendo el siguiente mensaje:

Miguel Ángel Mancera Espinosa

Soy Miguel Ángel Mancera, vamos con Anaya.

Javier Corral Jurado

Ricardo Anaya, es la mejor opción para México, es una persona de una gran inteligencia y un pensamiento muy bien estructurado.

En el cuadro final de cada uno de esos promocionales aparecía la leyenda “De frente al futuro. ANAYA PRESIDENTE”, así como el logotipo del PAN, asimismo, se escuchaba una voz femenina en off que, decía: “Ricardo Anaya de frente al futuro. PAN”.

De los promocionales difundidos en radio era posible escuchar la voz de mujer en off diciendo: “Habla Javier Corral” y enseguida “Javier

²⁷ Tribunal de distrito del distrito de Colorado, Colorado Taxpayers Union, Inc. v. Romer, 750 F. Supp. 1041 (D. Colo. 1990). Consultable en: <https://bit.ly/2zXJ4Wb>.

Corral: Ricardo Anaya es la mejor opción para México, es una persona de una gran inteligencia y un pensamiento muy bien estructurado”.

Además, una voz de mujer que decía: “Miguel Ángel Mancera” y a continuación “Miguel Ángel Mancera: Vamos con Anaya”.

Como puede apreciarse, los promocionales transmitidos, tanto en radio como en televisión, eran idénticos en cuanto a la línea discursiva de los sujetos denunciados.

Ahora, como fue mencionado, **los promocionales difundidos del primero al cuatro de abril**, estaban enmarcados en el contexto del proceso electoral para elegir la presidencia de la República. De manera específica, surgen en la etapa de campaña electoral que inició el treinta de marzo.

En este sentido, contrariamente a lo sostenido por la Sala Especializada, a juicio de esta Sala Superior los promocionales difundidos en los cuales aparecían los sujetos denunciados expresando por una parte las cualidades del entonces candidato presidencial Ricardo Anaya Cortés y, por la otra, que estaban con este candidato, transgredían el orden constitucional y legal.

En términos de lo que ha sido indicado, la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo debe realizarse mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Las elecciones libres garantizan que la ciudadanía pueda decidir, sin ningún tipo de coacción o presión, entre las diversas opciones políticas, de tal manera que su voto pueda ser emitido de forma espontánea e informada.

Por su parte, una elección auténtica es resultado del conjunto de circunstancias que, de presentarse, hacen factible afirmar que la

voluntad expresada en las urnas corresponde al verdadero sentir de la ciudadanía²⁸.

Por ello, esta Sala Superior considera que, si bien el mensaje denunciado no solicitaba en forma expresa el voto a favor del entonces candidato presidencial Ricardo Anaya Cortés, ni aludía a la plataforma electoral de éste, la aparición de los servidores públicos tuvo un impacto en la equidad de la contienda que ha trascendido.

A juicio de este órgano jurisdiccional los señalados servidores públicos faltaron al deber de abstención durante el proceso comicial, en específico, durante la campaña.

Lo anterior, puesto que los spots difundidos en radio y televisión estaban expuestos dentro del tiempo constitucional y legalmente asignado por el INE a uno de los partidos políticos que integraron la coalición denominada “Por México al Frente”, que postuló como su candidato presidencial a Ricardo Anaya Cortés.

De esta manera, es dable considerar que hacer del conocimiento público la opinión está dentro de la libertad de expresión y el derecho a la información de los ciudadanos, en relación con temas como las campañas políticas, y el voto informado; sin embargo, quienes ocupen determinados cargos públicos, por la naturaleza del ámbito al que pertenecen y, sobre todo, por su posición de relevancia o mando, como ha sido indicado, están sujetos en ocasiones a la restricción o limitación de tales derechos.

De forma específica, esta Sala Superior considera que **quienes ocupen la titularidad del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), deben abstenerse de realizar opiniones**

²⁸ Ver artículo 41 de la Constitución Federal.

o expresiones que por su investidura puedan impactar en los comicios.

Ello, con especial tutela durante la etapa de campañas electorales, puesto que en sentido contrario cabe una vulneración de los principios de equidad e imparcialidad reconocidos por el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal, es decir, el deber de abstenerse de participar en el desarrollo de los procesos electorales a favor o en contra de alguna opción política, a fin de garantizar que los resultados de las elecciones sea un fiel reflejo de la voluntad ciudadana, sin influencias externas.

De manera general, esta Sala Superior ha señalado que, quienes tienen funciones de ejecución o de mando, enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública, además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria, tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía con sus expresiones.

Las restricciones a los titulares del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), desde esta perspectiva, garantizan los principios de imparcialidad, neutralidad, objetividad, certeza e independencia que deben regir en el ejercicio de la función electoral, así como la libertad del sufragio. Ello, puesto que no puede cumplirse con la obligación constitucional prevista en el artículo 134 de la Constitución Federal, si al mismo tiempo no se limita, en alguna medida, la libertad de aquellos de participar, de manera activa, en los procesos electorales.

Al respecto, cabe referir de manera orientadora que, el Informe sobre el mal uso de recursos administrativos en procesos electorales de la

Comisión de Venecia²⁹, incluye en la definición básica de éstos, los siguientes:

Recursos humanos, financieros, materiales *in natura*, y otros inmateriales a disposición de los gobernantes y servidores públicos durante las elecciones, derivados de su control sobre el personal, las finanzas y las asignaciones presupuestales del sector público, acceso a instalaciones públicas, **así como recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.**

El propio informe, entre otras cuestiones, señala que el mal uso de recursos conduce a la inequidad.

De esta manera, si la utilización de recursos públicos o la presencia, imagen o posición en la estructura de la administración, se usa para desequilibrar la igualdad de condiciones en los comicios, ello constituye una infracción al párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Federal.

Es importante reiterar que en dicho supuesto no pueden ser englobados la totalidad de servidores públicos³⁰, puesto que debe atenderse a las posibilidades reales en la existencia de una indebida injerencia en el electorado.

Para ello, debe ser tomado en cuenta que las funciones del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), pueden hacer factible un sinnúmero de medidas unilaterales en las políticas públicas que tienen impacto significativo en la vida cotidiana de sus integrantes³¹, incluso

²⁹ Adoptado durante la 97ª Sesión Plenaria de la Comisión de Venecia (2013), CDL-AD(2013)033. Consultable en: <https://bit.ly/2uPtigr>.

³⁰ El artículo 108 de la Constitución Federal contempla como **servidores públicos**, entre otros, a los representantes de elección popular.

³¹ El artículo 122, apartado A, fracción III de la Constitución Federal precisa que, el titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad. En este sentido, el artículo **67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal** establece las diversas facultades del Jefe de Gobierno (cabe señalar que el Artículo Primero de los transitorios de la Constitución Política de la Ciudad de México, señala que ésta entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, con ciertas excepciones).

fuera del ámbito geográfico donde gobiernan, atendiendo a la visibilidad de su cargo y que ordinariamente cuentan con una trayectoria pública reconocida.

En este contexto, por la naturaleza de las atribuciones conferidas constitucional y legalmente a determinados funcionarios, cabe presumir que, por la expresión de ciertas opiniones o la realización de algunas conductas, pudiera generarse una presión o influencia indebida en los electores.

Al respecto, Ferrajoli destaca la importancia de las garantías de representatividad política, entre ellas, la separación entre partidos e instituciones de forma tal que se controlen los factores de manipulación y distorsión entre la acción partidista, la función representativa y la función de gobierno.

En este sentido, los encargados de las funciones ejecutivas deben evitar su participación en los asuntos internos del partido, aunque hayan sido postulados por éste, dada la naturaleza del cargo que ejercen. La responsabilidad de quien ejerce un cargo público es hacia la ciudadanía, no hacia el partido que lo postuló o por el que tiene simpatía, dado que el funcionario administrativo ejerce una responsabilidad pública, no partidista³².

Dicho caso debe distinguirse del de los servidores públicos que pertenecen al Poder Legislativo porque éstos no tienen funciones de dirección y mando, sino que tienen a su cargo la función deliberativa como dimensión de la democracia representativa, es decir, la naturaleza de su función implica una representación popular que generalmente se relaciona con la ideología correspondiente a un partido político.

³² Ferrajoli, Luigi. *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 2. Teoría de la democracia*. Editorial. Trotta. Madrid. 2016, pp. 186-188

Por lo tanto, en el caso de los parlamentarios, subsiste, de forma simultánea, su carácter de legisladores y su afiliación partidista, ello justifica que, para llevar a cabo su función, mantengan cierta cercanía con los proyectos y políticas públicas impulsadas por su partido, así como con otros militantes o simpatizantes de este.

Así, por ejemplo, para el caso de los legisladores, al analizar el artículo 40 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que regula las facultades del Congreso local, esta Sala Superior precisó que los diputados en lo individual no toman decisiones, sino mediante un proceso deliberativo y de votación, al tratarse de un ente que emite sus determinaciones de forma colegiada y, por ende, en principio, dichos funcionarios públicos no tienen poder material y jurídico ostensible frente a la comunidad.

Al respecto, este órgano jurisdiccional estimó que, si los legisladores no toman decisiones por sí mismos, sino a través de un procedimiento deliberativo y de votación, no es válido concluir que gocen de facultades de dirección y atribuciones de mando³³.

Aunado a ello, este Tribunal Electoral ha reconocido una doble dimensión en el ejercicio de los congresistas, esto es, como miembros del órgano legislativo y, por otra parte, con su afiliación o simpatía partidista, de ahí que resulta válido que interactúen con la ciudadanía sobre la viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología (partidista o política).

Los partidos políticos tienen un rol de gran importancia en los procesos electorales; sin embargo, una vez que los candidatos resultan electos, en principio, la cuestión de la representación política pierde parte de su

³³ Criterio sostenido en la sentencia correspondiente a los expedientes **SUP-JRC-406/2017 y acumulados**.

relevancia. Los simpatizantes o militantes de partido deben distinguir claramente entre su lealtad al partido y sus deberes en el cargo³⁴.

De esta forma, existen distinciones entre los diversos servidores públicos, de manera central, tal como fue precisado, debe tomarse en cuenta si desempeñan sus funciones de forma individual o como parte de un órgano colegiado, como ocurre con los órganos legislativos, el poder decisorio y la afectación al interés general, ello en atención a las circunstancias que presente un caso particular.

Asimismo, es un criterio orientador de esta Sala Superior que, cuando los servidores públicos estén jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles³⁵.

Lo que no incide en otro tipo de cargos, como los legislativos, donde por su propia lógica lo que se resguarda en la función esencial, entre otras cuestiones es la discusión de los proyectos de ley, en el marco de la dimensión deliberativa de la democracia representativa en las sesiones del Pleno del Congreso o de sus comisiones u órganos internos, que contribuyen a que cumplan sus atribuciones constitucionales y legales.

En tal sentido, de la interpretación de los artículos 1, 6, 35, 41 y 134 de la Constitución Federal, es posible advertir **la prohibición a los**

³⁴ Código de buenas prácticas en el ámbito de los partidos políticos. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 77ª Sesión Plenaria. Venecia, 12-13 de diciembre de 2008, párr. 52. Asimismo, precisa que, “[l]a implementación del programa del partido es inherente a la noción de elección democrática, pero esto debe siempre enmarcarse dentro de la legislación existente sobre el desempeño de los cargos públicos. Normalmente, las regulaciones nacionales prohíben a los funcionarios públicos abusar u obtener ventaja de su puesto para crear condiciones discriminatorias para otras fuerzas políticas. Pero incluso cuando estas obligaciones no están explícitamente establecidas, su respeto es consistente con los principios de este Código y su incumplimiento puede ser considerado ilegal”.

³⁵ Resultan ilustrativas la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: **ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.** Consultables en: <https://bit.ly/2zr2a6E> y <https://bit.ly/2upjq6v>.

servidores de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato o candidato a cargo de elección popular, esto es, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político, tal es el caso del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales).

Prohibición que toma en cuenta los recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.

Ello, puesto que al participar en la política partidista están en condiciones de afectar la neutralidad y el interés general, pues cuentan con un notable poder decisorio y de influencia.

En esta línea argumentativa, puede afirmarse que el espíritu de la Constitución Federal pretende que los servidores públicos conduzcan su actuar con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los actores políticos.

Sin embargo, tales disipaciones deben ponderarse en cada caso a partir de los parámetros indicados³⁶. Ello, puesto que de un punto de vista cualitativo resulta relevante analizar la naturaleza del cargo desempeñado por los funcionarios públicos cuya imparcialidad esté

³⁶ Todos los casos deben de partir del reconocimiento que tiene la sociedad a estar informada, pues tal derecho se constituye como piedra angular de la democracia representativa; es una condición esencial para formar una opinión pública libre e informada, y comprende la posibilidad de allegarse de información, de informar, así como, de ser informado. En él están inmersas las facultades de recibir información objetiva y oportuna; es decir, a enterarse de todas las noticias posibles. Asimismo, debe reconocerse que entre las características de la libertad de expresión está que es universal, inalienable e inviolable, lo que obedece a su reconocimiento como derecho humano y, como tal, sujeto a limitaciones.

bajo análisis, a efecto de identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares y determinar el especial deber de cuidado que deben observar el desempeño de sus funciones para evitar poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad³⁷.

En este sentido, este órgano jurisdiccional considera factible que ciertos funcionarios públicos, como lo son quienes ocupan la titularidad del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), de manera reforzada durante las campañas electorales, encuentren una limitante a sus derechos de participación política.

El ejercicio de estas libertades fundamentales adquiere ciertas connotaciones y características específicas derivadas del cargo que ostentan, es decir, están sujetas a ciertas limitaciones y responsabilidades, previstas desde el ámbito constitucional.

A partir de lo expuesto, el análisis del contenido de los spots cuestionados permite arribar a la conclusión de que los sujetos denunciados, titulares de los Poderes Ejecutivos, comunicaron a la ciudadanía, durante la campaña presidencial, su posición favorable respecto del entonces candidato presidencial Ricardo Anaya Cortés.

De tal manera que, no es posible desvincular el carácter que guardaban tales servidores públicos al momento de realizar ciertas actuaciones en beneficio de un candidato presidencial, con la intención de influir en la contienda electoral, lo que prohíbe el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal.

Lo anterior, con independencia que los servidores públicos cuestionados en su actuar hayan dejado de expresar en los promocionales que eran servidores públicos, en el caso de Miguel

³⁷ Ver sentencia **SUP-JRC-678/2015**.

Ángel Mancera Espinosa, con licencia en el cargo de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

Cabe recordar el criterio sostenido por esta Sala Superior respecto a que, la solicitud de licencia no es suficiente para salvaguardar la imparcialidad por el uso de recursos públicos, pues no es posible disociar la investidura y ascendencia del servidor público frente a la sociedad a partir de que cuenta con licencia, ya que no reviste obstáculo que hubiese solicitado y obtenido licencia para la realización de actividades personales, pues ello no implica una desvinculación con el cargo, de tal manera que la persona en cuestión sigue teniendo la calidad intrínseca de servidor o funcionario público, aunque con licencia³⁸.

El hecho de que determinados funcionarios públicos cuenten con licencia, no hace que pierdan su estatus, pues la separación de un empleo público en uso de licencia no hace perder su condición de empleado público, sino que tan solo lo suspende en el ejercicio de sus funciones, sin perder su investidura y calidad³⁹.

La licencia aun cuando significa una suspensión en el ejercicio del cargo, no implica por su naturaleza temporal, la pérdida de los derechos, directos o indirectos, inherentes a éste, tan es así que contempla determinada salvaguarda al cargo, por ejemplo, el fuero constitucional⁴⁰.

En el caso del Jefe de Gobierno, este órgano jurisdiccional advierte como un elemento importante a considerar la inmediatez entre la solicitud de licencia al cargo y la transmisión de los promocionales cuestionados.

³⁸ Criterios sostenidos en los expedientes de claves SUP-JDC-439/2017 y acumulados; SUP-RAP-52/2014 y acumulado, así como, SUP-RAP-74/2008.

³⁹ VIVES ECHEVERRÍA, José Ignacio. Tratado de Derecho Electoral Colombiano. Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1984, p. 264.

⁴⁰ Resulta orientadora la tesis de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: **FUERO CONSTITUCIONAL**. Consultable en: <https://bit.ly/2mOX5MB>.

Es posible señalar que Miguel Ángel Mancera Espinosa ha desempeñado el cargo de Jefe de Gobierno a partir del cinco de diciembre de dos mil doce, quien solicitó licencia para separarse de éste el veintinueve de marzo, con efectos a partir del treinta siguiente.

Asimismo, es un hecho acreditado por la Sala Especializada, no controvertido, que los spots denunciados fueron pautados para la campaña federal, con una vigencia comprendida entre el uno y el diez de abril⁴¹.

Esto es, el Jefe de Gobierno solicitó licencia con efectos a partir del treinta de marzo, y al segundo día comenzó la transmisión de los promocionales de radio y televisión **a la ciudadanía en general**, entre otras entidades, en la Ciudad de México.

Por ello, con independencia de que la obtención de la licencia no implicó que el funcionario dejara de ostentarse como servidor, la licencia no resultó suficiente para dissociarse del cargo y que los electores dejaran de identificarlo con tal carácter, pues fue electo de manera popular hasta el cuatro diciembre de dos mil dieciocho.

Ahora bien, la consecuencia material de sus expresiones en los promocionales difundidos en radio y televisión significó la exteriorización de un posicionamiento que, en este caso, transgredió la imparcialidad y equidad en el proceso electoral actual, pues su investidura, presencia ante la ciudadanía, responsabilidades y posición política relevante implicó una forma de presión, coacción o inducción indebida de los electores o de parcialidad política electoral,⁴² a partir de su figura pública de titulares del Poder Ejecutivo.

⁴¹ Los promocionales tuvieron impactos en las entidades federativas: Ciudad de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz, durante el periodo que corresponde a las campañas electorales, con un total de 13,278 impactos. En este sentido, el propio Partido Acción Nacional al momento de formular ciertas consideraciones a la autoridad administrativa nacional, precisó que, “realiz[ó] en pleno ejercicio de su derecho al uso de las prerrogativas constitucionales y bajo los mecanismos legales establecidos para ello, la solicitud de difusión de los distintos materiales [controvertidos]”, f. 176 del cuaderno accesorio único del expediente.

⁴² Resulta orientadora la sentencia **SUP-RAP-67/2014**.

Como ya fue indicado, la actuación del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), en el proceso electoral está delimitada por el orden jurídico y siempre es de carácter auxiliar y complementario, en apoyo a las autoridades electorales, siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites, implica la conculcación del principio de **neutralidad** que la Constitución Federal exige a los servidores públicos para que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos⁴³.

Al respecto, de forma específica, para tales funcionarios esta Sala Superior sostiene el siguiente criterio:

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para

⁴³ Es ilustrativa la tesis V/2016 de esta Sala Superior, de rubro: **PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)**. Consultable en: <https://bit.ly/2zrZE09>. El tratamiento del principio de neutralidad en materia electoral se remonta a los años setenta, cuando el Tribunal Constitucional de Alemania resolvió la impugnación presentada por un partido político en la que se alegó que el gobierno federal de ese país había transgredido diversas disposiciones normativas por haber intervenido durante la campaña de las elecciones federales de mil novecientos setenta y seis, con su propaganda gubernamental de logros previa a la jornada comicial que tuvo verificativo el tres de octubre de ese año.

Los hechos atribuidos al gobierno consistieron en diversas publicaciones -libros y revistas-, anuncios impresos de tipo propagandístico -suplementos, folletos y volantes- y en radio y televisión financiados con presupuesto público que informaban logros gubernamentales durante la etapa previa a la jornada electoral.

En sus consideraciones el tribunal constitucional citado señaló que la Constitución prohibía a los órganos estatales durante las elecciones identificarse en ejercicio de sus funciones con los partidos políticos o los candidatos, así como apoyarlos o combatirlos con recursos estatales y, específicamente, influir en la decisión de los electores a través de propaganda, por lo que resultaba incompatible que el gobierno en funciones se presentara en la contienda electoral con el objeto de obtener una reelección y que al propio tiempo hiciera una propalación de sus logros gubernamentales.

En esa tesitura, el Tribunal Constitucional Alemán expuso que los recursos financieros que sirven al Estado provienen de los ciudadanos sin hacer distinción de sus ideas o dilaciones políticas, los cuales se les confían para que se empleen en el logro del bien común y no para influir en las elecciones a favor o en contra de candidato o fuerza política alguna, de modo que cuando esto sucede, tal actuar resulta incompatible con el orden jurídico porque se transgrede el mandato de neutralidad que el Estado tiene que mantener en la campaña electoral; es decir, se vulnera la integridad del pueblo en los comicios de que la ciudadanía no tome su decisión mediante elecciones libres.

El Tribunal Constitucional de Alemania arribó a la conclusión de que el gobierno federal violó el derecho a la equidad, así como el principio de igualdad de oportunidades en las elecciones federales al intervenir durante la campaña electoral con su labor de difusión, prestar servicios de valor económico de manera desproporcionada a los partidos que detentaban el poder -erogaciones en medios de publicidad con fines de propaganda electoral-, y realizar propaganda impresa así como no tomar medidas para impedir que ello sucediera.

que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral⁴⁴.

Máxime del marco político-temporal en que tuvo lugar la difusión de los mensajes materia de controversia; esto es, en plena campaña electoral, puesto que es válido establecer que se dan en un periodo lógico y apto para influir en la opinión pública con miras a los comicios.

En este contexto, resulta ilustrativo lo sostenido por la Corte Constitucional de Colombia, en el sentido que las restricciones a la participación en política de los servidores públicos pretenden resguardar importantes valores constitucionales, entre otros, garantizar la igualdad de los ciudadanos y organizaciones políticas, del trato privilegiado e injustificado que autoridades o funcionarios puedan dispensar a personas, movimientos o partidos de su preferencia.

Asimismo, la referida Corte precisó que la participación política de funcionarios ha de entenderse en sentido restringido, como referida a las actividades de tipo partidista o que ocurren en relación con procesos electorales, y no a la simple intervención en deliberaciones o discusiones sobre temas públicos de interés general, pues deben armonizarse las restricciones con la libertad de expresión y la participación⁴⁵.

En mismo sentido, la Segunda Sala de la Corte Constitucional Alemana estableció que, “dado que el rendimiento de las autoridades del Estado tiene un efecto influyente sobre la opinión y voluntad de los votantes, se las prohíbe influir para, en su capacidad de servidores públicos, determinar la voluntad de los votantes durante procesos electorales a través de la implementación de medidas adicionales especiales para

⁴⁴ Ver sentencia **SUP-JDC-865/2017**.

⁴⁵ Sentencia **C-794/14** de la Corte Constitucional de la República de Colombia, Bogotá D.C., 29 de octubre de 2014.

preservar o cambiar el actual poder gubernamental en organismos del Estado⁴⁶.

Como es posible advertir, la línea jurisprudencial de esta Sala Superior está enmarcada en el criterio constitucional prevaleciente, según el cual, respecto a los titulares del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), es posible advertir la prohibición de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato o candidato a cargo de elección popular, esto es, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político.

En consecuencia, este órgano jurisdiccional advierte la vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda contenidos en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal, con la aparición de los sujetos denunciados, derivado de la difusión de diversos promocionales en radio y televisión, por lo cual, considera de manera sustancial **fundados** los motivos de inconformidad que argumenta el PRI.

D.3 Efectos.

Debe revocarse la resolución de once de mayo dictada por la Sala Especializada en el procedimiento especial sancionador **SRE-PSC-93/2018**, para el efecto de que la Sala Especializada proceda a calificar la falta subsistente, así como a determinar lo que en Derecho corresponda respecto a Miguel Ángel Mancera Espinosa y Javier Corral

⁴⁶ Este criterio de 1977 ha sido recuperado varias veces por la Corte, entre otros, en 2014 en la sentencia BVerfGE 138, 102.

Jurado. Como consecuencia de ello, la Sala Especializada deberá analizar la posible responsabilidad del PAN.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la resolución controvertida, para los efectos precisados en la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, así como de los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez. La Secretaria General de Acuerdos da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-163/2018, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Si bien coincidimos con el sentido de la sentencia aprobada, con el debido respeto, nos apartamos de las consideraciones que la sustentan, por lo que formulamos **voto concurrente** en los siguientes términos.

I. Consideraciones esenciales de la sentencia que no compartimos

- *Quienes tienen funciones de ejecución o de mando, enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer*

de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública, además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria, tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía con sus expresiones.

- *Es importante reiterar que en dicho supuesto no pueden ser englobados la totalidad de servidores públicos, puesto que debe atenderse a las posibilidades reales en la existencia de una indebida injerencia en el electorado.*
- *Para ello, se debe tomar en cuenta que las funciones del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), pueden hacer factible un sinnúmero de medidas unilaterales en las políticas públicas que tienen impacto significativo en la vida cotidiana de sus integrantes, incluso fuera del ámbito geográfico donde gobiernan, atendiendo a la visibilidad de su cargo y que ordinariamente cuentan con una trayectoria pública reconocida.*
- *En este contexto, por la naturaleza de las atribuciones conferidas constitucional y legalmente a determinados funcionarios, cabe presumir que, por la expresión de ciertas opiniones o la realización de algunas conductas, pudiera generarse una presión o influencia indebida en los electores.*
- *Al respecto, este órgano jurisdiccional estimó que, si los legisladores no toman decisiones por sí mismos, sino a través de un procedimiento deliberativo y de votación, no es válido concluir que gocen de facultades de dirección y atribuciones de mando.*
- *Aunado a ello, este Tribunal Electoral ha reconocido una doble dimensión en el ejercicio de los congresistas, esto es, como miembros del órgano legislativo y, por otra parte, con su afiliación o simpatía partidista, de ahí que resulta válido que interactúen con la ciudadanía sobre la viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología (partidista o política).*
- *De esta forma, existen distinciones entre los diversos servidores públicos, de manera central, tal como fue precisado, debe tomarse en cuenta si desempeñan sus funciones de forma individual o como*

parte de un órgano colegiado, como ocurre con los órganos legislativos, el poder decisorio y la afectación al interés general, ello en atención a las circunstancias que presente un caso particular.

- *Asimismo, es un criterio orientador de esta Sala Superior que, cuando los servidores públicos estén jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles.*
- *Lo que no incide en otro tipo de cargos, como los legislativos, donde por su propia lógica lo que se resguarda en la función esencial, entre otras cuestiones es la discusión de los proyectos de ley, en el marco de la dimensión deliberativa de la democracia representativa en las sesiones del Pleno del Congreso o de sus comisiones u órganos internos, que contribuyan a que cumplan sus atribuciones constitucionales y legales.*

II. Razones de la disidencia.

En las razones transcritas, la mayoría de nuestros compañeros Magistrados consideran, que, en atención a la naturaleza del cargo y funciones de los titulares de los poderes ejecutivos, se advierte una distinción con los legisladores, en el sentido que respecto de aquellos se presume una injerencia en el electorado, a diferencia de estos últimos.

Bajo el contexto apuntado, consideramos que es innecesario hacer una distinción entre los servidores públicos, en primer lugar, porque en el caso sometido a escrutinio jurisdiccional, se trata de dos servidores titulares de poderes ejecutivos locales, no así de legisladores, por lo que la determinación relativa a si existió infracción a lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 134

constitucional no depende de la naturaleza y funciones de los servidores públicos denunciados, sino del estudio de las manifestaciones hechas en la propaganda electoral, así como del contexto y circunstancias objetivas que rodearon dicha conducta.

Ahora bien, con independencia de esta razón esencial, no compartimos la distinción que se hace entre servidores públicos adscritos al poder ejecutivo y servidores públicos adscritos al poder legislativo, para efectos de lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, conforme a las siguientes razones:

1. La disposición constitucional no distingue entre legisladores y ejecutivos, por lo que opera el principio general del Derecho “Donde la ley no distingue, no hay porque distinguir”.

Para la mejor comprensión del asunto sometido a examen, es necesario establecer los alcances del texto constitucional en comento.

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

Cabe destacar que el mandato constitucional está dirigido a **servidores públicos de los tres órdenes de gobierno**, esto es, dicha obligación constitucional está dirigida a todo servidor público, sin que la norma distinga si se trata de funcionarios legislativos o funcionarios de la administración pública. Por lo que si la norma no distingue el operador jurídico no debe distinguir.

2. La propia Constitución define quiénes son servidores públicos.

En efecto, en el artículo 108 constitucional se define quiénes son servidores públicos, a saber:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Como vemos, la norma constitucional es clara al incluir como servidores públicos tanto a los miembros del poder legislativo como del poder ejecutivo, inclusive a los miembros del poder judicial.

De igual manera, desde nuestra óptica, no se justifica un trato diferenciado para legisladores y titulares de la administración pública en cualquiera de los niveles de gobierno, en tanto que el mandato constitucional de aplicar con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad en la contienda, debe ser observado por todo funcionario, en la medida del poder público que detenta y sobre todo porque, con motivo del ejercicio de sus funciones, es una máxima de la experiencia, que todo servidor público tiene a su disposición recursos públicos bajo su responsabilidad.

Sin que necesariamente por recursos públicos se deba entender una partida presupuestal específica, sino recursos públicos que estén bajo su resguardo o responsabilidad con motivo del ejercicio de sus funciones o desempeño cotidiano de la actividad que desarrolla.

Además, la interpretación que ha dado este Tribunal Constitucional ha sido consistente al reconocer que a los **legisladores** les resulta exigible el cumplimiento de las **restricciones previstas en los artículos 41 y 134 constitucional**, como se advierte del criterio contenido en la

jurisprudencia 10/2009, de rubro **GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LEGISLADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ESTÁN SUJETOS A LAS PROHIBICIONES QUE RIGEN EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL** en el cual se estableció que las restricciones previstas en las disposiciones normativas referidas, en cuanto a los sujetos a los que están dirigidas, comprenden a los poderes federales y estatales, los municipios, los órganos de gobierno del Distrito Federal, así como cualquier otro ente público.

Quedando incluidos en el primero de los supuestos los legisladores, tanto en lo individual como en grupos parlamentarios, pues si bien no constituyen por sí mismos el poder legislativo, sí forman parte de él y no se les puede desvincular de la Cámara de Diputados o de Senadores a la que pertenezcan, en relación con las cuales ejercen las funciones propias del Poder Legislativo que integran.

Una interpretación contraria conllevaría la posibilidad de vulnerar los principios de imparcialidad y equidad en las contiendas electorales que se tutelan en los preceptos constitucionales citados.

3. Disposición de recursos humanos, financieros y materiales.

No se comparte la afirmación relativa a que los servidores públicos de cualquier administración pública utilizan de manera directa recursos humanos, financieros y materiales por lo que tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía, porque también los adscritos al poder legislativo, tienen bajo su resguardo y/o a su disposición recursos públicos, sin que ello sea exclusivo de los titulares de los poderes ejecutivos.

Ello, en la inteligencia que dichos funcionarios requieren de este tipo de recursos públicos para el desarrollo de sus funciones⁴⁷.

Al respecto, se ha de considerar lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que establece que, entre otros, los poderes legislativos y judicial deben rendir cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra.⁴⁸

La delimitación del contenido de “recursos públicos” no es sencilla, al ser un concepto sin una definición jurídica claramente prevista en algún cuerpo normativo, no obstante, se debe acudir al alcance que se le ha dado en otras áreas de la actividad jurídica, y aquel que se ha reconocido desde los precedentes jurisdiccionales.⁴⁹

Desde el texto constitucional, además de las disposiciones contenidas en el artículo 134, el concepto de recursos públicos se encuentra previsto en los preceptos constitucionales relacionados con el derecho de acceso a la información (artículo 6), materia electoral (artículo 41), fiscalización y responsabilidades (artículos 79, 108, 109 y 116) así como el sistema nacional anticorrupción (artículo 113).

Para delimitar su alcance en la materia electoral, respecto de lo previsto en el artículo 134 constitucional, resulta de utilidad atender a los conceptos relacionados con la regulación de las finanzas públicas,

⁴⁷ Véanse, por ejemplo, los artículos 7 del Reglamento de la Cámara de Diputados y 8, fracción XII, del Reglamento de la Cámara de Senadores, ambas del Congreso de la Unión, que establecen que los legisladores contarán con los recursos humanos, materiales y financieros que les permitan desempeñar con eficacia y dignidad su cargo.

⁴⁸ Artículo 2. ... LVII. Unidad responsable: al área administrativa de los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias y, en su caso, las entidades que está obligada a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad.

⁴⁹ López Ayllón, Sergio y Fierro, Ana Elena, “El ciclo del uso de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico mexicano”, en La estructura de la rendición de cuentas en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010, pp. 448 y 449.

en tanto se trata de un término que en principio corresponde a dicha materia.

Al acudir a dicha rama del derecho, se considera que son todo ingreso consignado en la Tesorería del Estado, independientemente de su naturaleza económica o jurídica.⁵⁰ En el mismo ámbito del derecho, se ha definido el recurso como *“el conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicos con que cuenta y utiliza una dependencia, entidad u organización para alcanzar sus objetivos y producir los bienes o servicios que son de su competencia”*⁵¹, siendo que tendrá el carácter de público al relacionarse con los entes del Estado.

Ahora bien, respecto de la vinculación del uso de recursos públicos en relación directa con la materia electoral, en específico con la incidencia que podría tener en los procesos comiciales, en el Informe sobre el mal uso de recursos administrativos en procesos electorales, adoptado durante la 97ª Sesión Plenaria de la Comisión de Venecia, que define el uso de dichos recursos como: *“recursos humanos, financieros, materiales in natura y otros inmateriales a disposición de gobernantes y servidores públicos durante las elecciones, derivados de su control sobre el personal las finanzas y las asignaciones presupuestales del sector público, acceso a instalaciones públicas, así como recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo”*.⁵²

50 Faya Viesca, Jacinto, *Finanzas Públicas*, Porrúa, México, pp. 64 a 65.

51 Definición correspondiente al concepto “recurso” contenida en el Glosario de términos más usuales en la administración pública federal, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, consultable en la dirección electrónica www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/1998/cuenta_publica/Glosario/glosario.htm.

52 Consultable en la dirección electrónica [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)033-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)033-e)

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2009, al analizar la posible transgresión al artículo 134 de la Constitución Federal respecto de una disposición de la legislación electoral local en Yucatán, consideró que dicha norma implica que los servidores públicos no están en posibilidad de utilizar recursos económicos ni humanos para la promoción de su imagen, con lo que se denota que, para el ámbito del precepto constitucional en comento el concepto de recursos públicos implica tanto los aspectos económicos como humanos.⁵³

Ahora bien, en la materia electoral, conforme a la protección de los principios de imparcialidad, neutralidad y certeza, se ha dimensionado el concepto de recursos públicos incluyendo los elementos materiales, económicos y humanos, a fin de dar una amplia protección a dichos principios que deben observarse en los procesos electorales.

Esto es así, porque la obligación prevista en el párrafo 7 del artículo 134 constitucional, consistente en que los servidores públicos apliquen con imparcialidad los recursos públicos, encuentra razonabilidad en los deberes de neutralidad y del servicio público.

Al respecto, la reforma de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos cambió el concepto “funcionario público” por “servidor público” con la finalidad de evidenciar la naturaleza del servicio a la sociedad y por tanto, las obligaciones que adquiere todo servidor público, sin importar la clase de empleo, cargo o comisión ni el nivel de la función o la institución en donde laboren, pues lo medular es el

⁵³ La interpretación en cuestión es acorde con el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 28/2010, de rubro RECURSOS PÚBLICOS Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. EL ARTÍCULO 188 K DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, TRANSGREDE LO PREVISTO EN LOS PÁRRAFOS SÉPTIMO Y NOVENO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL QUE OBLIGAN AL LEGISLADOR A GARANTIZAR LA APLICACIÓN IMPARCIAL DE AQUÉLLOS; consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, marzo de 2010, p. 2591.

carácter de servidores públicos y su naturaleza de servicio a la sociedad.⁵⁴

Por supuesto, esto incluye a quienes ingresan por elección de la ciudadanía (servidores públicos por elección popular).

La norma bajo estudio encuentra lógica si partimos que la función pública es el ejercicio de las atribuciones esenciales que el Estado debe desempeñar para el bienestar social, funciones que distribuye entre los diversos órganos o poderes del Estado de acuerdo con sus competencias, pero que requiere de personas físicas que mediante su actividad intelectual y física las materialice.⁵⁵

Entonces el empleado público es el brazo ejecutor del Estado; la voluntad y acción trasciende a la sociedad a través de las personas físicas que lo representan, por eso los servidores públicos deben identificarse en su quehacer con la función encomendada; lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad.

De ahí, la necesidad de generar una visión del servicio público con principios rectores aún más contundentes, en cuanto a establecer que los servidores públicos, en los tres órdenes de gobierno, tengan una conducta imparcial, derivada de su posición con relación a la ciudadanía.

De tal forma, la norma constitucional prevé una directriz de medida, entendida ésta como un principio rector del servicio público; es decir, se dispone un patrón de conducta o comportamiento que deben observar las y los servidores públicos, en el contexto del pleno respeto a los valores democráticos que rigen las contiendas electorales.

⁵⁴ Véase capítulo *El Servidor Público*, consultable en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3370/5.pdf>

⁵⁵ Idem

Lo anterior, para evitar que el servicio público, sea una vía para hacer uso de los recursos públicos (materiales o humanos), o perseguir fines políticos, e incluso, ambiciones personales, para afectar la igualdad de oportunidades de las opciones políticas que participan en los comicios.

Así es, los ciudadanos que ejercen alguna función pública, si bien no pueden ser considerados *per se*, como recurso material, financiero o económico del Estado, si constituyen un **recurso humano**, necesario para que los órganos del poder público puedan cumplir las funciones y atribuciones que constitucional y legalmente les son conferidas.

En este sentido, dado que el servidor público es un recurso humano, acorde a la prohibición prevista en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe ser interpretado como un recurso público cuyo ejercicio de su función, para ejecutar actos inherentes a sus atribuciones, debe ajustarse a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia.

Bajo estas premisas, los criterios sustentados por la Sala Superior se han encaminado a considerar que la presencia de un servidor público en un acto proselitista en días y horas hábiles supone el uso indebido de recursos públicos, por lo que resulta suficiente que se acredite su presencia en algún acto proselitista en día hábil para actualizar la infracción al principio de imparcialidad.

Ello porque la asistencia de servidores públicos en días hábiles a actos de proselitismo político-electoral presume un descuido a la prestación del servicio público, en los términos establecidos de la normatividad legal o reglamentaria en que se regule sus atribuciones, obligaciones, deberes, derechos y responsabilidades,

por tanto, la distracción de un funcionario en sus actividades se equipara al uso indebido de recursos públicos.

En este sentido, resulta evidente que todos los servidores públicos deberán observar la referida restricción, según los ordenamientos jurídicos que regulen sus funciones, con la finalidad de garantizar, por un lado, la prestación del servicio público y, por otro, que el cargo que se ostenta no se utilice para generar una afectación en materia electoral a favor o en contra de un candidato y/o un partido político.

Lo anterior porque los servidores públicos no pierden ese carácter por encontrarse fuera del lugar en que prestan el servicio público, ni tampoco en horarios distintos a aquellos que comprende su jornada laboral, por lo que es necesario establecer reglas que garanticen la salvaguarda del ejercicio público y que no impliquen una restricción desproporcionada, injustificada o innecesaria al ejercicio de los derechos fundamentales del servidor público.

De manera que es posible concluir, que, ante el desvío o distracción de sus funciones, para participar en actividades partidistas puede llegar a configurar una vulneración a los principios apuntados.

Las consideraciones apuntadas resultan congruentes con los criterios sostenidos por esta Sala Superior en la jurisprudencia 14/2012, de rubro **ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY** y la tesis L/2015, de rubro **ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.**

4. No sólo las funciones de los titulares de los poderes ejecutivos tienen un impacto significativo en la ciudadanía.

En la sentencia aprobada, se considera que las funciones del Poder Ejecutivo en una entidad federativa pueden hacer factible un sinnúmero de medidas unilaterales en las políticas públicas que tienen impacto significativo en la vida cotidiana de sus integrantes, incluso fuera del ámbito geográfico donde gobiernan, atendiendo a la visibilidad de su cargo y que ordinariamente cuentan con una trayectoria pública reconocida.

No compartimos dicha afirmación, pues las funciones que despliegan cotidianamente los legisladores, fundamentalmente de creación de leyes y de gestión, por supuesto que tienen un impacto significativo en la vida cotidiana de la ciudadanía, puesto que es en los ordenamientos legales en donde se reconoce el ejercicio de derechos así como el establecimiento de obligaciones que trascienden al ámbito particular de los ciudadanos en su quehacer cotidiano.

Tampoco es cierto que sólo los titulares de los ejecutivos tengan visibilidad, pues los legisladores, por sus labores de gestión, deben estar en constante acercamiento y comunicación con la ciudadanía que representan, atendiendo sus necesidades para el efecto, por ejemplo, de promover iniciativas de ley o presentar puntos de acuerdo en el seno de los Congresos de los que son integrantes.

Finalmente, también los legisladores pueden contar con una trayectoria pública reconocida, lo cual no está reservado exclusivamente para los depositarios del poder ejecutivo.

En este sentido se debe tomar en consideración que los servidores públicos de los poderes legislativos cuentan con asignaciones

presupuestales y oficinas de gestión para el desarrollo de sus actividades, las cuales, si llegan a emplear de forma indebida, pueden generar una coacción o presión en el electorado.

Además, en la sentencia se deja de lado la posibilidad que tienen los legisladores de aprobar el ejercicio de partidas presupuestales dirigidas a dar apoyos a la ciudadanía, situación que los ubicaría en la misma situación de riesgo que se planea como distinción entre ambos grupos de servidores públicos.

En consecuencia no compartimos la afirmación que se hace en el fallo relativa a que en el caso de los ejecutivos existe una presunción de presión o influencia indebida en los electores, pues dicha presión, influencia o injerencia en el electorado, no depende de la naturaleza y funciones del cargo, sino de las conductas que sean motivo de denuncias, las cuales se deben analizar de forma casuística, con el propósito de verificar si dadas las manifestaciones formuladas, el contexto y las circunstancias objetivas de la conducta actualizan una infracción a los principios tutelados por el artículo 134 constitucional.

5. El hecho que los legisladores tomen decisiones de manera colegiada a través de un procedimiento deliberativo no implica que no puedan tener injerencia en el electorado con motivo del ejercicio de sus funciones.

Tampoco coincidimos con el razonamiento de la sentencia consistente en que los legisladores no toman decisiones por sí mismos, sino a través de un procedimiento deliberativo y de votación, pues si bien es cierto que por su naturaleza los Congresos son órganos colegiados, más allá de las facultades de dirección o de mando, es evidente que los legisladores detentan un poder político.

Ello, si se toma en consideración que dichos servidores públicos cuentan con asignaciones presupuestales y oficinas de gestión para el desarrollo de sus actividades, las cuales, si llegan a emplear de forma indebida, pueden generar una coacción o presión en el electorado.

6. Es un deber tanto de los legisladores como de los titulares de los poderes ejecutivos conducirse con apego a los principios de neutralidad y equidad, sin que se pueda considerar que el hecho que los legisladores actúen bajo cierta ideología partidista justifica un actuar con parcialidad en el manejo de los recursos bajo su resguardo o en el ejercicio de sus funciones en detrimento de la equidad en la competencia electoral.

En efecto, consideramos que la situación específica relativa a que los legisladores se organicen al interior de sus Congresos en grupos parlamentarios con una ideología y filia partidista claramente definida, no implica una permisión para que dichos servidores públicos puedan realizar actos que incidan en los principios de imparcialidad y equidad.

Por lo contrario, todos los servidores públicos, estamos llamados a conducirnos de manera neutral en apego a los principios que tutela la norma constitucional, la cual establece un mandato de comportamiento de frente a la celebración de los procesos electorales, consistente en que el poder público no ponga en riesgo o afecte la libertad del sufragio, así como el desarrollo de elecciones auténticas.

Ello con independencia, de que el servicio público prestado sea en el poder legislativo, ejecutivo y/o judicial.

En ese sentido, nos apartamos de la afirmación que se hace en la sentencia relativa a que *dada la doble dimensión en el ejercicio de*

los congresistas, esto es, como miembros del órgano legislativo y, por otra parte, con su afiliación o simpatía partidista, resulta válido que interactúen con la ciudadanía sobre la viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología (partidista o política), sin descuidar las atribuciones como funcionarios emanadas del orden jurídico, lo que no acontece con cargos unipersonales, como es el Poder Ejecutivo.

Esto es así, porque la continuación e implementación de políticas públicas acorde con cierta ideología partidista o política pueden llevarse a cabo tanto por servidores públicos adscritos al poder legislativo y al poder ejecutivo.

Pues, ambos tipos de servidores, postulados por alguna opción o corriente política específica, presentaron durante su campaña propuestas acordes a la plataforma electoral, ideología y declaración de principios del partido político que provienen, en términos de los artículos 236 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 10 de la Ley General de Partidos Políticos.

De manera que, en ambos casos, los aspirantes a cargos de elección popular se presentaron ante la ciudadanía bajo una corriente política o ideológica específica y, en su momento fueron electos para ocupar cargos de representación, por lo que no existe una disociación automática entre el servidor público y la corriente de pensamiento a la que pertenece.

Dicho en otras palabras, los servidores públicos (legislativos y ejecutivos), están en la misma dimensión en el supuesto de mantener afinidad a determinada ideología, y a pesar de ostentar un cargo de elección popular no se encuentran limitados para continuar

participando, ejerciendo su militancia y participando en las decisiones del instituto político al que pertenecen.

Tan es así que diversos partidos políticos contemplan en su normativa interna disposiciones especiales para los militantes que ostentan un cargo de elección popular, tanto para cargos legislativos como de ejecutivos locales o municipales, imponiéndoles, por ejemplo, cuotas especiales para el partido, pero también incorporándolos de forma directa en la integración de sus órganos de decisión⁵⁶.

Lo anterior, no exime que todos y cada uno de los funcionarios públicos, están llamados por la Constitución y la ley, a conducirse en estricto apego a la imparcialidad, neutralidad y equidad.

Esto es, sus decisiones y actuaciones en el servicio público no deben estar encaminadas a favorecer únicamente a aquellos sectores de la ciudadanía que comulguen con su ideología o corriente de pensamiento, sino que la implementación de las políticas públicas se debe realizar con absoluta neutralidad y objetividad, con independencia de la simpatía partidista del servidor público y de los ciudadanos a quienes está dirigida la política pública.

Inclusive, si se parte de la premisa que los legisladores son identificables con una ideología o corriente partidista específica, a

⁵⁶ Al respecto consultar los artículos 67, 70, fracciones VIII y IX, 72, 126 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional; 30 del Reglamento del Sistema Nacional de cuotas del Partido Revolucionario Institucional; 19, 29, fracción II, y 70 de los Estatutos del Partido Nueva Alianza; 4 del Reglamento para la recaudación y administración de las cuotas de aportación ordinaria y extraordinaria de afiliados, servidores públicos y representantes de elección popular de Nueva Alianza; 97, párrafo 2 de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México; artículos 12 y 28 de los Estatutos del Partido Acción Nacional; 6, 31 y 32 del Reglamento de las relaciones entre el Partido Acción Nacional y los funcionarios públicos de elección postulados por dicho partido; 67 del Estatuto de Morena; 25, 34, 66 y 85 de los Estatutos del Partido del Trabajo; 18, 19, 78, 86 y 114 de los Estatutos del Partido Encuentro Social; 53, 63, 92, 199 y 324 de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática; 13, 15 y 19 de los Estatutos del Partido Movimiento Ciudadano.

diferencia de los cargos unipersonales, en nuestra opinión, aquellos deben tener un mayor grado de cuidado respecto de su actuación como funcionarios públicos, a fin de ser neutrales e imparciales en la interacción con la ciudadanía, y no, como sostiene la mayoría, un espacio para mayor permisón o tolerancia, pues desde el momento en que ocuparon el cargo para el cual fueron electos, representan a la ciudadanía en general y no sólo a las personas que simpatizaron y votaron por ellos.

De ahí que, reiteramos, no compartimos la distinción que se hace entre estos servidores públicos para el efecto de ajustar su conducta y/o comportamiento al deber previsto en la norma constitucional objeto de análisis, es decir, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su resguardo.

7. Carácter permanente del servicio público.

Finalmente, diferimos respecto de la afirmación de la sentencia relativa a que los servidores públicos estén jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público y solo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles, lo que no incide en otro tipo de cargos, como los legislativos, donde incluso están establecidos periodos de sesiones y citatorios a estas.

Ello, porque en nuestra opinión, con independencia de la operatividad y funcionamiento de los congresos mediante periodos de sesiones y periodos de receso, lo cierto es que dichos servidores públicos están llamados en todo tiempo por la norma constitucional a conducirse con apego a los principios rectores de la materia electoral.

Sin que se pueda considerar que el actuar de dichos funcionarios se circunscribe sólo a los periodos en que los Congresos sesionan, sobre todo, porque una actividad y función importante de los legisladores es la relativa a la gestión, la cual se desarrolla en todo momento, contando incluso con oficinas de atención ciudadana.

A partir del análisis de los Reglamentos del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, es posible advertir que de los derechos y obligaciones que tienen los legisladores federales, se advierte que sus funciones implican también:⁵⁷

- Asistir puntualmente a las sesiones y reuniones del Pleno, de los órganos directivos a que se les convoca, de las comisiones o comités de los que forman parte y permanecer hasta su conclusión, así como participar en las votaciones.
- Presentar iniciativas de ley o de decreto.
- Participar en delegaciones, foros, consultas reuniones y ceremonias de carácter oficial, en el país o en el extranjero.
- En el caso de los diputados, mantener un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina física o virtual de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo.

Reconocer el amplio espectro de actividades que desarrollan los legisladores, así como la necesaria vinculación entre su desempeño y las plataformas y postulados de los partidos políticos con los que se encuentran vinculados; es nuestra convicción que fortalece la dificultad para la ciudadanía de distinguir si efectivamente su participación en eventos proselitistas en días hábiles se hace únicamente como ejercicio de sus derechos como militantes o incide en el indebido ejercicio de recursos a su cargo como servidores públicos incidiendo en el proceso electoral.

⁵⁷ Artículos 8 y 10 del Reglamento del Senado de la República; 6 y 8 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

III. Precisión.

Por último, no pasa inadvertido para los que mantienen el presente voto, que en la sentencia por la que se resolvió el diverso juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC-865/2017 se expusieron algunas consideraciones para distinguir entre funcionarios ejecutivos y funcionarios legislativos, entre otros; sin embargo, en dicho precedente la razón esencial de decisión para declarar que un diputado local no incurrió en infracción a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional no fue la naturaleza del cargo y funciones, sino que no se advirtieron elementos que vinculados al ejercicio de su cargo como funcionario, evidenciaran dicha infracción, tales como: el uso indebido de recursos públicos; que las manifestaciones se hubieran realizado durante un periodo prohibido por la ley para la difusión de propaganda electoral y que las expresiones coaccionaran el voto del electorado.

De ahí que consideremos que nos encontramos en un supuesto distinto al asunto que ahora nos ocupa.

IV. Consideraciones por las que comparto el sentido de la sentencia aprobada.

En primer lugar, para la mejor comprensión del asunto sometido a examen, es necesario establecer los alcances del texto constitucional en comento.

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

Cabe resaltar aquí dos aspectos:

1) Elemento subjetivo: El mandato constitucional está dirigido a todos los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno.

2) Elemento objetivo: Obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad en la competencia entre partidos políticos.

En cuanto al primer elemento (**subjetivo**), desde nuestra perspectiva la obligación constitucional está dirigida a todo servidor público, sin que la norma distinga si se trata de funcionarios legislativos o funcionarios de la administración pública. Por lo que si la norma no distingue el operador jurídico no debe distinguir.

Por lo que hace al segundo elemento (**objetivo**), en nuestra opinión, se establece una obligación o deber a cargo de los servidores públicos que tiene por objeto tutelar los principios, por un lado, de imparcialidad en el manejo de recursos y, por otro, el de neutralidad en su actuación, ambos con el objeto de salvaguardar el principio de equidad en la competencia electoral.

En cuanto a la observancia al principio de imparcialidad la norma obliga a los servidores públicos a que los recursos que tienen bajo su encargo no se destinen para un fin diferente para el cual fueron dispuestos, en específico, para apoyar a una precandidatura, candidatura, partido político o coalición.

Y, en cuanto al principio de neutralidad, implica que no haya una actuación indebida de dichos sujetos, esto es, que mediante su encargo o investidura influyan de forma indebida en la voluntad del electorado, especialmente en la libertad del sufragio.

Al respecto, resulta importante acudir a la exposición de motivos de la reforma constitucional del año dos mil siete, que modificó el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al adicionar los párrafos sexto, séptimo y octavo,

actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente, como se corrobora de la exposición de motivos y dictámenes que culminaron con la reforma constitucional indicada, y cuyo proceso legislativo que interesa se transcribe enseguida:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

[...]

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

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

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

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

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

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

En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

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

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

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

[...]"

"DICTAMEN DE ORIGEN

ANTECEDENTES

[...]

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

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

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

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección

popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

[...]

CONSIDERACIONES

[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

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

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

imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. No se considerará propaganda la información noticiosa no pagada.-

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

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

[...]"

"DICTAMEN REVISORA CONSIDERACIONES

[...]

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

[...]

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

[...]

Artículo 134.

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

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

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

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

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

[...]"

De la exposición de motivos transcrita, se advierte que el Poder Revisor Permanente de la Constitución, tuvo como propósito fundamental la tutela de diversos principios rectores y valores de la materia electoral como: imparcialidad, equidad, neutralidad, elecciones libres y auténticas y libertad del sufragio.

Para ello, destacó la importancia de inhibir conductas o malas prácticas que se han vivido en la historia del país, como el abuso del poder público y la utilización de recursos públicos para condicionar o coaccionar el sufragio, para apoyar ambiciones personales o incidir en la contienda electoral.

Esto es, evitar que se utilicen los cargos y los recursos públicos bajo su responsabilidad con una ambición política particular, que se traduzca en la violación a los principios rectores del proceso electoral, sobre todo, el de la libertad del sufragio y de equidad.

Es decir, se trata de un mandato constitucional que establece una norma de conducta o comportamiento por parte de los servidores

públicos consistente en un deber de mesura y neutralidad de frente a la celebración de los procesos electorales.

Bajo este contexto, en nuestra opinión, con independencia de la naturaleza y funciones del cargo, en el particular consideramos que la participación activa de los servidores públicos denunciados en propaganda electoral transmitida en radio y televisión durante la campaña del proceso electoral federal, si implicó la puesta en riesgo de los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad que deben ser observados **por todo servidor público** de frente a la celebración de la contienda electoral.

En efecto, desde nuestra perspectiva, el artículo 134, párrafo 7, establece una obligación y/o deber de comportamiento para todos los servidores públicos, es decir, los ciudadanos que acceden al ejercicio del poder público tienen la responsabilidad de conducir el ejercicio de su encargo en apego a la Constitución y la ley, lo cual se refrenda, inclusive, con la protesta que hacen al momento de tomar posesión de su encargo, en términos del artículo 128 constitucional.

Y frente al incumplimiento de este deber, los servidores públicos son sujetos de responsabilidad y susceptibles de imponérseles alguna sanción, **sin que el cumplimiento de esta obligación o deber se traduzca en una restricción absoluta a los derechos fundamentales de los ciudadanos que ocupan cargos públicos**, sino que, se trata de un deber de mesura o una regla de comportamiento en el ámbito de su actuación.

En efecto, la restricción impuesta al servidor público de abstención tiene fines constitucionales si se analizan en el sistema, tales como la obligación de los servidores públicos de abstenerse de emitir expresiones de apoyo a favor de un candidato o partido político tiene como fin legítimo, garantizar que en las contiendas electorales rijan

los principios de equidad y autenticidad, a fin de que el electorado emita su sufragio en condiciones de libertad.

En este sentido, se traduce en preservar la existencia de condiciones generales de equidad en todas las fases que integran los procesos electorales, y que los cargos públicos, así como los bienes de los que disponen, no sean utilizados para afectar, en un sentido u otro, el desarrollo del proceso.

La exigencia impuesta a los servidores públicos que se abstengan de emitir expresiones de apoyo a favor de un candidato o partido político en su propaganda electoral, permite el cumplimiento del fin para el que se instaura la medida, pues con ello, se evita que los cargos públicos y los recursos provenientes del erario público de que disponen los respectivos servidores, se utilicen para favorecer o perjudicar a algún candidato o partido político, y permite el libre y auténtico desarrollo de los procesos electorales.

Así se permite la formación de una opinión pública libre de presiones y ajena a las actividades que deben de llevarse a cabo por el Estado, para satisfacer las necesidades y cumplir con los objetivos constitucionales y legales para los que se destinan los recursos públicos.

Cabe señalar que, a pesar de que la medida de referencia impone una restricción a derechos fundamentales de naturaleza político-electoral, esta resulta indispensable para evitar que la participación de los servidores públicos en actos proselitistas, tales como la difusión de promocionales con propaganda electoral, implique una vulneración al sufragio libre, al favorecer a alguno de los contendientes del proceso electivo.

Expuesto lo anterior, concluimos que corresponde al operador jurídico, en cada caso sometido a escrutinio jurisdiccional,

verificar si con determinada conducta o comportamiento del servidor público se puso en riesgo o se afectó determinado valor o principio constitucional.

En el particular, consideramos que la conducta desplegada por los funcionarios, consistente en la participación en promocionales de radio y televisión de un partido político, escapa al deber de mesura o auto restricción, al que están llamados los servidores públicos.

Ello, si se toman en consideración, las siguientes circunstancias y particularidades del caso, saber:

- Se trata de la participación activa en propaganda producida y transmitida por un partido político en el contexto de la campaña electoral.
- La propaganda es difundida como parte de la prerrogativa que tienen los partidos políticos de acceso a tiempo en radio y televisión.
- Los servidores públicos manifiestan abiertamente su apoyo hacia un determinado candidato que participa en la competencia electoral.
- Los servidores públicos distrajeron el ejercicio de sus funciones para participar en la grabación de propaganda partidista con fines electorales.
- Son servidores públicos identificables plenamente por la ciudadanía, quienes, a través de un medio de comunicación masiva, como radio y televisión, exponen su apoyo a cierta opción política.

En consecuencia, dadas estas circunstancias objetivas, los servidores públicos inobservaron los principios constitucionales tutelados por el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En virtud de las consideraciones que han quedado expuestas, de manera respetuosa, emitimos el presente **voto concurrente**.

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ