

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTES:** SUP-REP-379/2015 Y  
SUP-REP-383/2015, ACUMULADOS

**RECURRENTES:** PEDRO TORIBIO  
MARTÍNEZ Y OTROS.

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

**MAGISTRADA PONENTE:** MARÍA  
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

**SECRETARIOS:** RAÚL ZEUZ ÁVILA  
SÁNCHEZ Y MARÍA FERNANDA  
SÁNCHEZ RUBIO

México, Distrito Federal, a dieciséis de junio de dos mil quince.

**S E N T E N C I A**

Que se dicta en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador que se indican, presentados por:

| <b>EXPEDIENTE</b> | <b>ACTORES</b>  |
|-------------------|---|
| SUP-REP-379/2015  | Pedro Toribio Martínez (Presidente Municipal), Vicente Martínez Sánchez (Síndico Único), Isabel Argüelles Osorio (Regidora Primero), Germán Martínez Bautista (Regidor Segundo) Octavio Antonio Reyes (Regidor Tercero), Eduardo Martínez Flores (Regidor Sexto), Víctor Bulmaro Hernández Flores (Secretario del Ayuntamiento), Reynaldo Toribio Martínez (Presidente del Sistema del Desarrollo Integral de la Familia), Mauro Alberto Valdez Vicencio (Director del Mercado Municipal) y Jesús Daniel Campos Amaro (Auxiliar del Área del COMUNDE), todos del Municipio de Chicontepec, Veracruz de Ignacio de la Llave. |
| SUP-REP-383/2015  | Fernando García Castillo, Presidente Municipal del Municipio de Huayacocotla, Veracruz de Ignacio de la Llave..   |

Para impugnar la resolución de veintidós de mayo de dos mil quince, dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los expedientes **SRE-PSD-225/2015** y **SRE-PSD-228/2015**, que en la parte conducente, declara la existencia de la infracción atribuida a diversos servidores públicos municipales, relativa a la vulneración al principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 párrafo

séptimo, de la Constitución Federal, y en consecuencia, se ordena dar vista a autoridades de la mencionada entidad federativa.

**R E S U L T A N D O:**

**I. Expediente SRE-PSD-225/2015**

**a) Solicitud de certificación.** El Partido Acción Nacional, por conducto de su representante ante el 02 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz, solicitó a la autoridad distrital electoral, certificar la existencia de diversos hechos “a desarrollarse en la Plaza Principal, frente a Palacio Municipal” en el centro de la ciudad de Chicontepec, Veracruz”. Consecuencia de ello, la autoridad administrativa realizó una diligencia de verificación y emitió un acta circunstanciada.<sup>1</sup>

**b) Denuncia.** El Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el 02 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral del Estado de Veracruz, con sede en Tantoyuca, presentó ante la Junta Distrital respectiva, queja y/o denuncia contra: Manuel Francisco Martínez Martínez, candidato a diputado federal del Partido de la Revolución Democrática; del mencionado partido político; Pedro Toribio Martínez, presidente municipal de Chicontepec de Tejada; y de otros servidores públicos municipales.<sup>2</sup> En la especie, se expuso que el candidato a diputado federal y el Partido de la Revolución Democrática colocaron indebidamente propaganda electoral de

---

<sup>1</sup> Cfr. “ACTA CIRCUNSTANCIADA QUE SE LEVANTA CON MOTIVO DE LA DILIGENCIA RELAJADA POR PARTE DEL VOCAL SECRETARIO DE LA 02 JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA, EN EL PALACIO MUNICIPAL DE CHICONTEPEC, VERACRUZ, DE CONFORMIDAD CON EL ACUERDO DE ADMISIÓN DE FECHA TRECE DE ABRIL DEL AÑO 2015, RECAÍDO AL ESCRITO PRESENTADO POR EL LICENCIADO FERMÍN DE LA CRUZ MEZA, DE LA MISMA FECHA”, de catorce de abril de dos mil quince, que se consulta en el expediente SRE-PSD-225/2015, folios 37 y 38.

<sup>2</sup> Cfr. Escrito de queja y/o denuncia, suscrita por Fermín de la Cruz Meza, Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el 02 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral del Estado de Veracruz, con sede en Tantoyuca, recibida en la Secretaría de la 02 Junta Distrital Ejecutiva de Tantoyuca, Veracruz, el diecisiete de abril de dos mil quince, que se consulta en el expediente SRE-PSD-225/2015, folios 2 a 19.

dicho candidato, en un edificio público del ayuntamiento; que los funcionarios públicos municipales denunciados, vulneraron el principio de imparcialidad por participar, el trece de abril, día hábil, en el mitin de inicio de campaña del candidato realizado en la "Plaza Tejada", frente al palacio municipal de Chicontepec; y que además, el presidente municipal y otros funcionarios de ese municipio, conculcaron el citado principio porque usaron recursos públicos para repartir botellas de agua a los asistentes al mitin.

**c) Radicación, admisión y diligencias.** La autoridad instructora, radicó la denuncia como expediente JD/PE/PAN/JD02/PEF/VER/03/2015,<sup>3</sup> admitió a trámite el procedimiento especial sancionador.<sup>4</sup>

**d) Emplazamiento y audiencia de ley.** La autoridad instructora emplazó a las partes,<sup>5</sup> así como a la audiencia de pruebas y alegatos, la cual que se realizó el veintiocho de abril.<sup>6</sup>

**e) Remisión del expediente a la Sala Especializada.** La Directora de Procedimientos Especiales Sancionadores de la Unidad de lo Contencioso envió el expediente JD/PE/PAN/JD02/VER/03/2015, a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Cfr. Acuerdo de radicación, de dieciocho de abril de dos mil quince, emitido por la Vocal Ejecutiva de la 02 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz, que se consulta en el expediente SRE-PSD-225/2015, folios 43 y 44.

<sup>4</sup> Cfr. Acuerdo de admisión, de diecinueve de abril de dos mil quince, emitido por la Vocal Ejecutiva de la 02 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz, que se consulta en el expediente SRE-PSD-225/2015, folios 45 a 47.

<sup>5</sup> Cfr. Acuerdo de emplazamiento, de veinte de abril de dos mil quince, emitido por la Vocal Ejecutiva de la 02 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz, que se consulta en el expediente SRE-PSD-225/2015, folios 48 a 50.

<sup>6</sup> Cfr. Acta de Audiencia de Pruebas y Alegatos, de veintiocho de abril de dos mil quince, levantada en las instalaciones de la 02 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz, que se consulta en el expediente SRE-PSD-225/2015, folios 305 a 333.

<sup>7</sup> Cfr. Oficio INE-UT/6676/2015, de ocho de mayo de dos mil quince, suscrito por la Directora de Procedimientos Especiales Sancionadores de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, que se consulta en el expediente SRE-PSD-225/2015, folio 1.

**II. Sentencia de la Sala Regional Especializada.**

La Sala Regional Especializada dictó sentencia en el expediente SRE-PSD-225/2015 y su acumulado SRE-PSD-228/2015,<sup>8</sup> en la cual se determinaron, en lo conducente, los puntos resolutiveos siguientes:

**PRIMERO.** Se **acumula** el procedimiento especial sancionador SRE-PSD-228/2015, al diverso SRE-PSD-225/2015, en consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutiveos de esta sentencia, a los autos del expediente acumulado.

**SEGUNDO.** Se determina la **inexistencia** de la infracción atribuida a Manuel Francisco Martínez Martínez, candidato a diputado federal por el 02 distrito electoral federal en el estado de Veracruz, al Partido de la Revolución Democrática, y al párroco Francisco Martínez Martínez, respecto a la vulneración al principio de laicidad previsto en los artículos 24 y 130 de la Constitución Federal, por las razones expresadas en la presente sentencia.

**TERCERO.** Se determina la **inexistencia** de la infracción relativa a indebida **fijación** de propaganda electoral en edificio público atribuida al candidato a diputado federal Manuel Francisco Martínez Martínez y al Partido de la Revolución Democrática.

**CUARTO.** Se acredita la **existencia** de la infracción atribuida a los servidores públicos municipales mencionados en la sentencia, relativa a la vulneración al principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 párrafo séptimo, de la Constitución Federal, en consecuencia, se ordena dar vista a las autoridades del estado de Veracruz.

**QUINTO.** Se determina la **inexistencia** de la infracción al principio de imparcialidad prevista en el artículo 134 párrafo séptimo de la Constitución Federal, por el uso de recursos materiales y económicos atribuida a los servidores públicos del Ayuntamiento de Chicontepec, Veracruz, mencionados en la presente resolución.

**SEXTO.** Se ordena a la 02 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de Veracruz que de inmediato **inicie** el procedimiento especial sancionador respecto a Mauro Valdéz o Mauro Ortega Valdéz, en los términos de la consideración Tercera de la presente resolución.”

**III. Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.**

En las fechas que a continuación se indican, los actores presentaron ante la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, sus escritos de impugnación:

| EXPEDIENTE       | ACTORES   | PRESENTACIÓN |
|------------------|---|--------------|
| SUP-REP-379/2015 | Pedro Toribio Martínez (Presidente Municipal) y otros servidores públicos, del Municipio de Chicontepec, Veracruz de Ignacio de la Llave. | 28/MAYO/2015 |

<sup>8</sup> Expediente formado con la denuncia presentada por el Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el 02 Consejo Distrital Electoral de Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz, con sede en Tantoyuca, presentada en la Junta Distrital respectiva, contra Manuel Francisco Martínez Martínez, candidato a diputado federal del Partido de la Revolución Democrática, así como del párroco de la Iglesia de Santa Catarina, del municipio de Chicontepec de Tejeda, Veracruz; por el presunto apoyo propagandístico proveniente de un ministro religioso, derivado de la realización de una misa con motivo del inicio de campaña del candidato denunciado.

|                  |  |              |
|------------------|--|--------------|
| SUP-REP-383/2015 | Fernando García Castillo, Presidente Municipal del Municipio de Huayacocotla, Veracruz de Ignacio de la Llave. | 29/MAYO/2015 |
|------------------|--|--------------|

**IV. Integración de expediente y turno.**

En las fechas en que los medios de impugnación se presentaron, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes a que se ha hecho referencia, y turnarlo a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**V. Radicación, admisión y cierre de instrucción.**

En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar en su ponencia los expedientes SUP-REP-379/2015 y SUP-REP-383/2015; admitirlos, y asimismo, en cada uno de ellos declaró el cierre de instrucción y ordenó la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación,<sup>9</sup> por tratarse de recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, mediante los cuales se impugna una resolución de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del

---

<sup>9</sup> Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, 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 1, inciso a) y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

## **SUP-REP-379/2015 Y ACUMULADO**

Poder Judicial de la Federación, recaída a un procedimiento especial sancionador.

### **SEGUNDO. Acumulación**

De la lectura integral de las demandas presentadas por las partes actoras que se tienen a la vista, esta Sala Superior observa que en los tres casos, los recurrentes impugnan la determinación de veintidós de mayo de dos mil quince, dictada en los expedientes **SRE-PSD-225/2015** y **SRE-PSD-228/2015**; y señalan como autoridad responsable a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por lo tanto, al advertirse que en los escritos de impugnación existe identidad en el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable del mismo, se colma el requisito de la conexidad de la causa; con fundamento en lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y, 86, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación del expediente SUP-REP-383/2015 al diverso SUP-REP-379/2015, por ser el recibido en primer término en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, según se advierte de los autos de turno.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria a los autos de los expedientes acumulados.

### **TERCERO. Procedencia.**

**I. Requisitos formales.-** Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1,<sup>10</sup> de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque en los escritos de impugnación, las partes recurrentes: **1)** Precisan su nombre y el carácter con el que comparecen; **2)** Identifican la determinación impugnada; **3)** Señalan a la autoridad responsable; **4)** Narran los hechos en que sustentan su impugnación; **5)** Expresa conceptos de agravio y ofrecen pruebas; y, **6)** Asientan su nombre y firma autógrafa.

**II. Oportunidad.-** Los recursos fueron promovidos de manera oportuna, según se advierte del cuadro que a continuación se inserta:

| EXPEDIENTE       | ACTORES   | NOTIFICACIÓN               | PRESENTACIÓN |
|------------------|---|----------------------------|--------------|
| SUP-REP-379/2015 | Pedro Toribio Martínez (Presidente Municipal) y otros servidores públicos, del Municipio de Chicontepec, Veracruz de Ignacio de la Llave. | 25/MAYO/2015 <sup>11</sup> | 28/MAYO/2015 |
| SUP-REP-383/2015 | Fernando García Castillo, Presidente Municipal del Municipio de Huayacocotla, Veracruz de Ignacio de la Llave.                            | 26/MAYO/2015 <sup>12</sup> | 29/MAYO/2015 |

Lo anterior, ya que ambos se recibieron dentro del plazo de tres días previsto por el artículo 109, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>10</sup> “**Artículo 9 [-] 1.** Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado [...] y deberá cumplir con los requisitos siguientes: [-] **a)** Hacer constar el nombre del actor; [-] **b)** Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; [-] **c)** Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente; [-] **d)** Identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo; [-] **e)** Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [-] **f)** Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y [-] **g)** Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.”

<sup>11</sup> Cfr. Cédula de notificación personal de fecha veinticinco de mayo de dos mil quince, que se consulta en el expediente SRE-PSD-225/2015, folios 409 a 410.

<sup>12</sup> Cfr. Cédula de notificación personal de fecha veintiséis de mayo de dos mil quince, que se consulta en el expediente SRE-PSD-225/2015, folios 403 a 404.

**III. Legitimación y personería.-** Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que los recurrentes demuestran ser servidores públicos que fueron sancionados a través de la sentencia dictada en los procedimientos especiales sancionadores SRE-PSD-225/2015 y SRE-PSD-228/2015 acumulados, cuya personalidad se encuentra reconocida ante la autoridad responsable.

**IV. Interés jurídico.-** Los recurrentes cuentan con interés jurídico para interponer los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador en los cuales se actúa, en tanto que estiman que la Sala Regional Especializada no los debió sancionar, ya que en su concepto, no vulneraron el principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos establecido en el artículo 134, párrafo séptimo constitucional.

**V. Definitividad.-** También se estima colmado este requisito ya que esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que debiera agotarse por los recurrentes antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito de procedencia en cuestión.

**CUARTO. Estudio de fondo.**

De la lectura integral de las demandas que dan origen a los presentes recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, se advierte que los recurrentes pretenden que se revoque la sentencia impugnada, y en consecuencia, la sanción que se les impuso por haber violado el principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fundamentan su pretensión en los siguientes agravios:



**a. Recurrentes del SUP-REP-379/2015**

1. Violación al principio de congruencia, objetividad y legalidad, ya que en la sentencia impugnada, la autoridad responsable tuvo por reconocida una postura en la cual los días hábiles u horas hábiles deben entenderse como todo el tiempo para los servidores públicos, es decir, de veinticuatro horas en días hábiles, cuando dicha postura no encuentra sustento constitucional.
2. Falta de fundamentación de la sentencia, pues la interpretación realizada por la autoridad responsable contraviene las leyes electorales y el artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece una jornada máxima laboral de ocho horas para los servidores públicos.
3. Inconstitucionalidad de la sentencia porque coarta los derechos al voto y a la libre asociación de los servidores públicos al establecer una restricción que no está prevista constitucionalmente, basada en la “personalidad jurídica inmanente” de éstos.

Lo anterior, toda vez que si el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la materia, establecía que los servidores públicos incurrirían en violaciones al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos si asistían en días hábiles a eventos que tuvieran como finalidad promover o influir en el voto a favor o en contra de algún partido político o candidato, resulta evidente que las restricciones a los derechos de reunión y asociación durante las veinticuatro horas que conforman los días hábiles, resultan injustificadas.

4. Violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, ya que la autoridad responsable es imprecisa respecto de cual disposición legal se trasgrede, ya que el artículo 449, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que menciona,

en ningún momento se tipifica con la conducta desplegada por los recurrentes.

5. Violación al principio de libertad, ya que la sentencia limita de forma tajante las acciones de lo que puede hacer o no un servidor público, basándose en una inexacta aplicación del artículo 134 constitucional y 449, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el acuerdo INE/CG66/2015 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**b. Recurrente del SUP-REP-385/2015:**

1. Indebida valoración de pruebas, ya que la Sala Responsable determinó declarar existente la infracción consistente en vulneración al principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 constitucional, bajo el argumento de que el recurrente asistió a un acto de campaña en horas hábiles, sin tomar en cuenta las pruebas que indican que asistió en horas inhábiles.
2. Violación al artículo 9 constitucional, ya que la Sala Especializada no reconoce que el recurrente estuvo presente en un evento partidista en hora no laboral, y por consiguiente inhábil, en ejercicio de su derecho de asociación.
3. Violación al artículo 14 constitucional y a la garantía de audiencia, ya que la Sala Especializada no tomó en cuenta todas las pruebas ofrecidas por el recurrente, sino que únicamente hizo referencia a una copia certificada del acta de sesión extraordinaria de cabildo del H. Ayuntamiento de Huayacocotla, Veracruz de fecha dos de enero de dos mil catorce, la cual contiene la aprobación de la jornada de trabajo de los servidores públicos del ayuntamiento, dejando de valorar las demás pruebas ofrecidas.
4. Violación al artículo 123 constitucional, puesto que la Sala Especializada estableció en la sentencia recurrida, que los servidores

públicos municipales no cuentan con un horario laboral al ser electos popularmente, situación que es contraria al apartado B del referido artículo.

En efecto, tal y como lo manifestó el recurrente, el horario de labores del municipio de Huayacocotla, Veracruz es de 09:00 a 15:00 horas de lunes a domingo con un día de descanso a la semana, lo cual es ajustado al precepto constitucional y desvirtúa lo manifestado por la autoridad que emitió la sentencia, en el sentido de que el recurrente acudió a un acto de campaña en horas hábiles.

El conjunto de estos agravios revelan la inconformidad de los recurrentes respecto de la declaración de existencia de la violación imputada, toda vez que, en su concepto, comprobaron que asistieron al referido evento partidista fuera de su horario de labores, esto es, en horas inhábiles, situación avalada por el acuerdo INE/CG66/2015 sobre la imparcialidad en el uso de recursos públicos. En este sentido, el estudio que realice esta Sala Superior se enfocará en determinar, si los servidores públicos podían asistir en un día hábil a un evento de apoyo a un candidato aunque estuvieren fuera de su horario de labores, o si como lo determinó la Sala Especializada, su calidad de servidores públicos les prohíbe involucrarse en este tipo de actos.

#### **4.1. Consideraciones de la Sala Especializada**

En la sentencia recaída a los procedimientos especiales sancionadores SRE-PSD-225/2015 y SRE-PSD-228/2015 acumulados, la Sala Especializada tuvo por acreditada la celebración del evento de inicio de campaña del candidato Manuel Francisco Martínez Martínez el día lunes trece de abril de dos mil quince, a las diecisiete horas, y que al mismo, asistieron diversos servidores públicos, entre los cuales están los hoy recurrentes.

Indicó, que esta asistencia generó una situación de influencia indebida contraria al principio de imparcialidad, sin que el hecho pueda estar justificado en que acudieron fuera de su horario laboral y dentro de sus libertades de expresión, dado que ello es insuficiente para generar una excepción a la regla general de que los funcionarios públicos no deben asistir en días hábiles a actos de proselitismo político electoral.

Estableció, además, que esto no era una restricción indebida de los derechos a las libertades de expresión y asociación, u otro derecho humano de los servidores públicos, pues la prohibición de asistir en días hábiles a actos de campaña en circunstancias que puedan incidir en la contienda electoral, deriva de lo dispuesto en el propio artículo 134 constitucional, que establece que en todo tiempo, tienen la obligación de aplicar el principio de imparcialidad en los recursos bajo su responsabilidad; así como de los principios que rigen la materia electoral, en particular los de equidad, objetividad y certeza, por lo que es proporcional en atención a los valores y principios que la justifican.

Respaldó su dicho en lo resuelto por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-52/2014 y acumulados,<sup>13</sup> en el sentido de que la asistencia de servidores públicos en días hábiles supone un ejercicio indebido de la función pública, sin que el uso de figuras legales como las licencias, que sirvan para justificar su asistencia a actos proselitistas en días hábiles, sea suficiente para eximir al servidor público de lo dispuesto en los mencionados preceptos constitucionales y legales, dado que podría configurarse un fraude a la ley, al evadir el cumplimiento de la restricción constitucional.

---

<sup>13</sup> En la sentencia impugnada, se cita como referencia la sentencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador con número de expediente SUP-REP-52/2014 y acumulados; sin embargo, se advierte que dicha cita es errónea porque no hubo una sentencia con esa clave de expediente. En cambio, la cita que hace se encuentra incluida en el recurso de apelación SUP-RAP-52/2014 y acumulados.

Y concluyó que si bien la asistencia de los servidores públicos a un acto proselitista en días y horas inhábiles es parte de sus derechos a la libertad de expresión y de asociación en materia política, tal proceder está condicionado a que no hagan uso de recursos públicos o que lleven a cabo conductas que se equiparen a ello, que trastoquen los principios de imparcialidad y equidad que deben regir en cualquier proceso electoral. Por ello, y en atención a que la Sala Especializada enfatizó que algunos de los servidores que participaron en el evento, estuvieron todo el tiempo cerca del candidato a diputado federal, haciendo notar su presencia y hablando de trabajo conjunto que podrían tener, es que determinó tener por actualizada la existencia de la violación al principio de imparcialidad.

#### **4.2. Construcción jurisprudencial**

Para poder fijar una postura respecto de si los servidores públicos pueden asistir a eventos partidistas en días hábiles fuera de su horario de labores, es necesario revistar la construcción jurisprudencial que en la materia ha adoptado esta Sala Superior.

#### **Evolución de la interpretación de los principios contenidos en los artículos 41, base III, apartado C, y 134 de la *Constitución Federal*.**

Para determinar el propósito, contenido y alcance de los principios establecidos en el artículo 41, base III, apartado C, así como en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario revisar la reforma que les dio origen y la forma en que ha evolucionado la interpretación de los mismos por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## SUP-REP-379/2015 Y ACUMULADO

En la exposición de motivos que dio origen al proyecto de reforma constitucional,<sup>14</sup> se estableció que uno de sus objetivos consistía en lograr la imparcialidad de los servidores públicos respecto de la competencia electoral y evitar que éstos hicieran uso de su cargo para promover sus ambiciones personales en el ámbito político.<sup>15</sup>

Por cuanto aquí interesa destacar, se establecieron tres restricciones específicas para los servidores públicos, contenidas en los artículos 41, apartado C, y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Federal:

1. La obligación de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante el tiempo de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral.
2. El deber de los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que se encuentren bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de las contiendas electorales.
3. La prohibición de difundir propaganda personalizada de servidores públicos.

Por su parte, en congruencia con el marco constitucional indicado, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave reitera, en su artículo 79, la obligación que tienen los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Asimismo, indica que se aplicarán sanciones administrativas (suspensión, destitución o inhabilitación, así como de carácter pecuniario) en los términos que establezca la ley, a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones contrarios a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y

---

<sup>14</sup> El trece de noviembre de dos mil siete fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el "Decreto que reforma los artículos 21, 85, 97, 108, 116, 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

<sup>15</sup> "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 21, 85, 97, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Consultable en la *Gaceta Parlamentaria*, año X, número 2331 de treinta y uno de agosto de dos mil siete.

eficiencia que deben caracterizar el desempeño de sus funciones, cargos empleos o comisiones.

Esta obligación constitucional se recoge en el artículo 330 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual enumera las infracciones en las cuales pueden caer los servidores públicos, y destaca en su fracción III, el incumplimiento al principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.

Las restricciones constitucionales y legales, así como las infracciones previstas en el orden local representan, como puede verse, manifestaciones del principio de imparcialidad –o neutralidad– que suponen, de una o de otra forma, el uso o desvío de recursos públicos, con el efecto de afectar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y partidos políticos participantes en los comicios.

Ahora bien, por cuanto hace a la participación de ciudadanos que ostentan un cargo público en eventos de índole partidista o electoral, la interpretación en sede jurisdiccional ha pasado por diversos estadios, de tal suerte que en la actualidad se cuenta con criterios que permiten un ejercicio más amplio de las libertades de expresión, reunión y asociación de los ciudadanos que ostentan un cargo público, siempre y cuando este ejercicio no incida en las actividades inherentes a dicho cargo.

Inicialmente, en las sentencias SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008<sup>16</sup> la Sala Superior determinó que era contrario al principio de imparcialidad la asistencia de servidores públicos a actos de campaña, ya que el cargo que

---

<sup>16</sup> Dictadas, respectivamente, el dos de julio y el dieciocho de junio de dos mil ocho.

ostentan existe durante todo el periodo de su ejercicio, con independencia de que el día sea hábil o no, y por ello, esa investidura era susceptible de afectar al electorado que participa en actos en donde intervinieran funcionarios públicos.<sup>17</sup>

Sin embargo, en una posterior reflexión, la Sala Superior consideró que la mera concurrencia de un funcionario público a un evento partidista en días inhábiles no entrañaba por sí misma influencia para el electorado, ya que esta conducta no se traduce necesariamente en una participación activa y preponderante por parte de los servidores públicos, como tampoco implica el uso de recursos públicos para inducir el sufragio a favor de determinado partido o candidato.<sup>18</sup>

El criterio anteriormente citado se reforzaría en el recurso de apelación SUP-RAP-75/2010,<sup>19</sup> pues la Sala Superior enfatizó que todos los ciudadanos, incluyendo a los servidores públicos, además de tener el derecho de asistir en días inhábiles a eventos de carácter político electoral, tienen derecho a militar en un partido político y a realizar todos los actos inherentes a dicha afiliación en ejercicio de sus derechos fundamentales en materia política, sin que ello se traduzca en autorización para realizar actos u omisiones que impliquen un abuso o ejercicio indebido de su empleo,

---

<sup>17</sup> Cabe destacar que tanto en el recurso de apelación SUP-RAP-74/2008 como en el SUP-RAP-75/2008, el Partido Verde Ecologista de México impugnó multas que le impuso el Consejo General del Instituto Federal Electoral por violaciones al “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006”, identificado con el número CG39/2006, aprobado en la sesión extraordinaria de diecinueve de febrero de dos mil seis. Específicamente, se multó al partido político por haber incumplido el punto de acuerdo I, fracción II, en el cual se exhortaba a los servidores públicos a abstenerse de asistir en días hábiles a cualquier evento de los aspirantes y candidatos a cargos de elección popular federal.

<sup>18</sup> Véase la sentencia correspondiente al recurso de apelación SUP-RAP-14/2009 y sus acumulados de diecinueve de marzo de dos mil nueve, cuyo criterio sería recogido 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”. (*Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 11 y 12).

<sup>19</sup> Véase la sentencia dictada el trece de octubre de dos mil diez.



cargo o comisión, pues en todo momento tienen un deber de autocontención al no poderse desprender de la investidura que les otorga el cargo que ostentan.

En la misma línea que enfatiza el ejercicio de los derechos políticos de expresión, de reunión y de asociación de los servidores públicos se encuentran dos pronunciamientos recientes de la Sala Superior de este Tribunal. En el primero de ellos, se concluyó que la norma reglamentaria por la cual el Consejo General del Instituto Federal Electoral definió que constituía una violación al principio de imparcialidad la asistencia, en día hábil, de un servidor público a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan una finalidad proselitista, constituía una restricción injustificada del derecho fundamental de reunión. Lo anterior, sobre la base de considerar que la duración de la jornada laboral de todo servidor público (federal, estatal o municipal) no puede excederse de las ocho o siete horas, según se trate de jornada diurna o nocturna.<sup>20</sup> El segundo de los pronunciamientos reconoce que la mera difusión de mensajes dirigidos a la obtención del voto en las que aparezca un servidor público para anunciar que se incorporaría al gabinete de un candidato en caso de que éste obtuviera el triunfo, no constituía, por sí mismo, una conculcación al principio de equidad en la contienda, si atendiendo a las circunstancias es posible deducir que ese pronunciamiento formaba ya parte, legítimamente, del debate político.<sup>21</sup>

Posteriormente, en los recursos de apelación SUP-RAP-52/2014 y acumulados,<sup>22</sup> esta Sala Superior determinó que el uso indebido de recursos públicos también implica que los servidores públicos pudiesen incidir de manera indebida en la contienda electoral o en la voluntad de la

---

<sup>20</sup> Sentencia dictada el tres de agosto de dos mil once en el expediente SUP-RAP-147/2011.

<sup>21</sup> Véase la sentencia emitida el diecinueve de diciembre de dos mil doce, en los expedientes SUP-RAP-482/2012 y acumulados.

<sup>22</sup> Véase sentencia dictada el dieciséis de junio de dos mil catorce en los expedientes SUP-RAP-52/2014 y SUP-RAP-54/2014 acumulados.

ciudadanía, a efecto de favorecer a un determinado candidato o partido político dentro del proceso electoral a partir de su presencia en actos proselitistas en días y horas hábiles. Por ello, estableció que la solicitud de licencias sin goce de sueldo, permisos u otros equivalentes, para realizar actividades de naturaleza privada, eran insuficientes para generar una excepción a la regla general de que los funcionarios públicos no deben asistir en días hábiles a actos de proselitismo político-electoral, puesto que la determinación de cuáles días son hábiles e inhábiles, se encuentra prevista ordinariamente en la legislación y la reglamentación correspondiente, y no depende de la voluntad de los propios funcionarios, pues ello sería contrario al principio de certeza y seguridad jurídica, así como a la expectativa pública de imparcialidad de tales funcionarios durante el ejercicio de sus funciones. Se afirmó además, que ello no se traduciría en una restricción indebida de los derechos a las libertades de expresión y asociación, u otro derecho fundamental de los funcionarios públicos, pues la prohibición de asistir en días hábiles a actos de campaña en circunstancias que pueda incidir en la contienda electoral, deriva de lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, así como de los principios que rigen la materia electoral, en particular los de equidad, imparcialidad, objetividad y certeza, siendo, además, necesaria y proporcional.

Finalmente, en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-903/2015 y SUP-JDC-904/2015 acumulados,<sup>23</sup> este máximo órgano jurisdiccional afirmó que los servidores públicos que tuvieran actividades en las que no cumplieran con jornadas laborales definidas, tenían la obligación de observar el mandato constitucional, según los ordenamientos jurídicos que regulen sus propias funciones.

---

<sup>23</sup> Véase sentencia de seis de mayo de dos mil quince.

Se puede concluir, por tanto, que el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por una parte, obliga a los ciudadanos que ostentan un cargo público a que, en ejercicio de sus funciones, apliquen con imparcialidad los recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia; y, por la otra, a que el ejercicio de sus derechos de libre expresión y asociación no los distraiga del desempeño de sus funciones ni que al amparo de estos derechos humanos se realicen prácticas y conductas que, en realidad, supongan un quebrantamiento del deber de neutralidad con que deben comportarse.

#### **4.3. Caso concreto.**

El aspecto esencial a dilucidar en la presente ejecutoria, consiste en determinar si es correcta o no la consideración de la responsable de que los servidores públicos, ahora recurrentes, vulneraron el principio de imparcialidad por asistir y participar en un día hábil -trece de abril-, a las diecisiete horas, en el mitin de inicio de campaña del candidato realizado en la "Plaza Tejada", frente al palacio municipal de Chicontepec, Veracruz.

Al respecto, los recurrentes sustentan sus respectivas impugnaciones en el argumento común de que la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizó una indebida interpretación del principio de imparcialidad que deben observar los servidores públicos, al estimar que un día hábil, para efectos de la obligación de abstenerse acudir a eventos de naturaleza político-electoral, implican las veinticuatro horas, lo que afirman, es contrario a sus derechos a una jornada laboral máxima de ocho horas, así como a las libertades de expresión, reunión y asociación, al estar previstos en los artículos 6, 9, 35, fracción III, y 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en su concepto, la prohibición mencionada, no resulta exigible en horas ajenas a las de su jornada laboral.

Los agravios son **infundados**.

Esta Sala Superior ha sostenido el criterio consistente en que en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional subyace una regla tendente a garantizar la imparcialidad de los servidores públicos durante los procesos electorales, al establecer la prohibición de utilizar recursos públicos a efecto de influir en las preferencias electorales.

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

En consecuencia, se puede considerar que la vulneración al principio de imparcialidad tutelado en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, implica que el servidor público haya usado de manera indebida recursos públicos que puedan incidir de manera indebida en la contienda electoral o en la voluntad de la ciudadanía, a efecto de favorecer a un determinado candidato o partidos político dentro del proceso electoral.

Lo anterior considerando también que la presencia de un servidor público en un acto proselitista en días y horas hábiles supone el uso indebido de recursos públicos en atención al carácter de la función que desempeñan, con independencia de que esa asistencia se pretenda justificar en la existencia de permisos, licencias, vacaciones o incluso descuentos a sus percepciones, de manera que la finalidad que subyace en ese principio constitucional es la de evitar que el cargo que se desempeña pueda ser utilizado para afectar la contienda electiva en favor o en contra de una fuerza política o candidato determinado, con lo que resulta suficiente el que se acredite su presencia en el acto proselitista aludido en días hábiles.

Al respecto, la regla prevista en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional mandata que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

En este orden de ideas, este órgano jurisdiccional ha considerado que el conjunto de normas y principios constitucionales que rigen la materia electoral, así como los derechos a las libertades de expresión y asociación de las personas que desempeñan un cargo público, permiten derivar el derecho de los servidores públicos para asistir a un acto de carácter proselitista, sin que ello vulnere, por sí mismo, lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, siempre que ello ocurra en un día inhábil, tal como se desprende de 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".<sup>24</sup>

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

---

<sup>24</sup> Consultable en la "Compilación 1997-2013 de jurisprudencia y tesis en materia electoral", tomo Jurisprudencia, volumen 1, páginas. 112 Y 113.

Ello porque la asistencia de servidores públicos en días hábiles a actos de proselitismo político-electoral, cuya investidura, responsabilidades o participación pudiera implicar una forma de presión, coacción o inducción indebida de los electores o de parcialidad política-electoral, supone un ejercicio indebido de la función pública equiparable al uso indebido de recursos públicos, salvo que existan circunstancias que justifiquen plenamente dicha asistencia o que por las circunstancias del caso no resulte razonable suponer un uso indebido o parcial de recursos públicos o un actuar indebido de servidores públicos.

Lo anterior, se retomó por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el acuerdo identificado con la clave INE/CG66/2015 emitido el veinticinco de febrero del presente año, por el que "SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE LA IMPARCIALIDAD EN EL USO DE RECURSOS PUBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 449, PARRAFO 1, INCISO C) DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACION CON EL ARTICULO 134, PARRAFO SÉPTIMO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", en el que, en lo que al caso interesa, estableció que son conductas contrarias al principio de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos y, por tanto, que afectan la equidad de la competencia entre los partidos políticos, las realizadas por cualquier servidor público, por sí o por interpósita persona, a partir del inicio de los Procesos Electorales Federales y hasta la conclusión de la Jornada Electoral, entre otras, ordenar o autorizar, permitir o tolerar la utilización de recursos humanos, materiales o financieros que tenga a su disposición para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o la abstención, así como utilizar los recursos humanos, materiales o financieros que por su empleo, cargo o comisión tenga a su disposición para promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o a la abstención, lo

que desde luego, se encuentra destinado a regir en los actos que se realicen por los servidores públicos.

Además, esa autoridad administrativa electoral nacional determinó como norma reglamentaria que el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal y los servidores públicos en general, incurrirán en una violación al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, si asisten en un día y/u hora hábil, en términos de la normatividad legal o reglamentaria aplicable a mítines, marchas, asambleas, reuniones o eventos públicos que tengan como finalidad promover o influir, de cualquier forma, en el voto a favor o en contra de un partido político, coalición, aspirante, precandidato o candidato, o bien a la abstención en la emisión del sufragio.

Ello, con independencia de que obtengan licencia, permiso o cualquier forma de autorización para no acudir a laborar y que soliciten se les suspenda el pago de ese día; en tanto que los días inhábiles son solamente aquéllos establecidos por la normatividad respectiva.

De lo hasta aquí expuesto, se tiene que los servidores públicos se encuentran obligados a abstenerse de acudir en días hábiles a actos de carácter proselitista, a fin de que el principio de imparcialidad rija en los procesos electorales.

Ahora bien, el planteamiento de los actores se centra en señalar que el señalado principio, los vincula a abstenerse de realizar esas conductas en días hábiles, pero circunscrito a su jornada laboral, por lo que, desde su perspectiva, esa prohibición no les es exigible en horas distintas a aquellas que comprende su jornada de trabajo.

No asiste la razón a los actores.

## **SUP-REP-379/2015 Y ACUMULADO**

Los servidores públicos se encuentran vinculados a la prestación del servicio público, en los términos establecidos en la normatividad legal o reglamentaria en que se regule su ámbito de atribuciones, obligaciones, deberes, derechos y responsabilidades, de manera que en atención al tipo de actividades que cumplen, no tienen jornadas laborales definidas, por lo cual resulta evidente que tales servidores públicos deberán observar la referida restricción, según los ordenamientos jurídicos que regulen sus propias funciones, como pueden ser entre otras, sólo a manera de ejemplo y, según corresponda, atendiendo a las fechas y horarios de las sesiones; periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones; las actividades de las comisiones a que pertenecen; etcétera.

Es de señalarse que la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad, encuentra su alcance en la necesidad de preservar condiciones de equidad en la contienda electiva, lo que quiere decir que debe garantizarse la prestación del servicio público y que el cargo que se ostenta no se utilice para generar una afectación en materia electoral a favor o en contra de un candidato a un partido político, pero que ello no implique una restricción desproporcionada, injustificada o innecesaria al ejercicio de los derechos fundamentales del servidor público.

Por ello, los servidores públicos se encuentran en condiciones de ejercer los derechos de asociación, reunión, y de expresión, en materia político-electoral en días inhábiles, que son aquellos establecidos por el legislador en ejercicio de su potestad normativa.

Cabe precisar que, conforme con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos también se encuentran en posibilidad de no realizar actos propios del cargo público que desempeñan, aquellos días de descanso –que generalmente son los domingos, por no prestarse servicios gubernamentales de atención al público en general- a que tienen derecho,



por haber laborado seis de trabajo consecutivos, días en los que esos ciudadanos, también se encuentran en aptitud de ejercer los derechos político-electorales antes mencionados.

De esta manera, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad al no acudir en días hábiles a actos proselitistas, no constituye una privación o supresión absoluta de los derechos fundamentales de corte político electoral, como son los de reunión, asociación, ni tampoco como una afectación a los derechos laborales, sino que **se trata de limitaciones constitucionalmente válidas, que derivan de la posición que ocupan los servidores públicos como integrantes de los órganos de gobierno o como prestadores de servicios necesarios para el cumplimiento de las obligaciones que el Estado guarda para con los gobernados, los que además, son aspectos de orden público y de interés general, porque atañen a la conformación de las condiciones necesarias para la sana convivencia social, la que además debe ser democrática y armónica.**

En este orden de ideas, 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, cuando se encuentran jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público que ejercen.

Lo anterior se corrobora en el caso bajo estudio, toda vez que conforme con lo dispuesto en los artículos 93, y 115, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, los servidores públicos de los municipios de esa entidad federativa, deben de cumplir con la máxima diligencia el servicio que les sea encomendado, así como abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, actuando siempre con imparcialidad, en el

## **SUP-REP-379/2015 Y ACUMULADO**

servicio público que presten, el cual es de interés público, general, continuo y uniforme.

Así, cuando como en el caso, se establecen en la legislación obligaciones de hacer o no hacer, que deben cumplirse por los servidores públicos durante los días hábiles de todo el periodo en que ejerzan el cargo, se encuentren o no durante su jornada laboral, deben de abstenerse de realizar actos contrarios al principio de imparcialidad con que deben conducirse, en particular, los relativos a asistir a eventos de carácter proselitista.

Ello porque, los servidores públicos se encuentran sujetos a un régimen especial de fuente constitucional cuyo fin reside en garantizar la preeminencia de los derechos de todos frente a los del servidor público, lo que se consigue mediante el establecimiento de la limitante referida.

En efecto, los bienes jurídicos que se tutelan con la obligación impuesta a los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad, se identifican con la celebración de procesos electorales auténticos, en los que el electorado se encuentre en condiciones de emitir un sufragio libre, y que los recursos de que dispone el Estado se destinen a la prestación de los servicios públicos y no a fines con intereses particulares.

Por ello, el señalado principio de imparcialidad impone como condición, que en el ejercicio de los derechos y libertades de naturaleza político-electoral, los servidores públicos se encuentren en condiciones, jurídicamente válidas, de apartarse de las actividades que realizan en el desempeño del cargo que ostentan, supuesto que sólo se actualiza en aquellos días contemplados por el órgano legislativo competente en la legislación correspondiente y, evidentemente en aquellos en los que les corresponda ejercer el derecho constitucional a un día de descanso por haber laborado durante seis días,

conforme con lo previsto en el artículo 123, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, en el entendido que, no exista alguna otra previsión o determinación de la autoridad competente, por la que se habiliten diversas horas o incluso, días inhábiles, como hábiles, para el desahogo de actividades, o el cumplimiento de obligaciones del servicio público que prestan, en razón de que, en ese supuesto, la restricción constitucional adquiere aplicabilidad, durante el lapso que, conforme con la legislación, se habilite para el desahogo de esas actividades.

Esto es el resultado de la ponderación objetiva y racional, que permite garantizar la coherencia de los principios constitucionales en materia electoral, frente a los derechos y libertades fundamentales de naturaleza político-electoral, porque, por un lado, la restricción para el ejercicio de esos derechos de las ciudadanas y los ciudadanos, no adquiere la calidad de absoluta, pues no hace nugatorio el derecho de acudir a eventos de naturaleza proselitista, sino que sólo lo limita o acota a aquellos días en los que, conforme con la legislación, deben prestar y cumplir con el servicio público correspondiente al cargo que ostentan, permitiéndoles, en consecuencia, su asistencia en días en los que el legislador ha determinado como inhábiles, con lo que la limitación se restringe al mínimo, permitiendo que se ejerzan sus derechos político-electorales al máximo, cuando no se ejerce, ni existe la obligación de prestar el servicio público correspondiente al cargo que ostentan.

Además, con esa restricción se otorga vigencia práctica, así como fuerza normativa a los principios constitucionales de las elecciones, en particular, los de equidad en la contienda e imparcialidad en el desempeño de las funciones públicas, con la finalidad de que no incidan en el desarrollo de los comicios.

Ahora bien, a fin de comprobar la constitucionalidad de la restricción que se controvierte por los actores, resulta necesario que este órgano jurisdiccional proceda a realizar un examen de proporcionalidad de esa medida.

**Legitimidad de la medida.-** Es pertinente destacar que en la obligación de los servidores públicos de abstenerse de acudir a actos proselitistas en días hábiles subyace como fin legítimo, el de 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, el fin legítimo perseguido se traduce en preservar la existencia de condiciones generales equidad en todas las fases que integran los procesos electorales, y que los cargos públicos, así como los bienes de que disponen los servidores que los ocupan, no sean utilizados para afectar, en un sentido u otro, el desarrollo del proceso.

**Idoneidad de la medida.-** En este sentido, el requisito consistente en exigir a los servidores públicos que se abstengan de acudir a eventos proselitistas los días hábiles, 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.

En estos términos, la obligación señalada, garantiza, por una parte, que los recursos públicos se utilicen para el fin al que se asignan, esto es, para el cumplimiento de las obligaciones del Estado destinadas a satisfacer las necesidades de su población, y por otra resulta idónea para evitar que esos recursos, se utilicen para generar una afectación en un sentido u otro al proceso electoral.

**Necesidad.-** Esta Sala Superior considera que el señalado requisito constituye una medida necesaria, en virtud de que considera que es inexistente una medida alternativa menos gravosa para evitar que los servidores públicos interfieran en el normal desarrollo de los procesos electorales, pues con la restricción de mérito, 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 asistencia de servidores públicos a actos proselitistas, como un recurso humano de que dispone el Estado, sea utilizado para favorecer a alguno de los contendientes del proceso electivo.

**Proporcionalidad.-** Esta Sala Superior considera que la restricción destinada a los servidores públicos, consistente en que se abstengan de asistir en días hábiles a actos proselitistas, resulta estrictamente proporcional para preservar, por un lado, que los recursos públicos se destinen para el fin previsto en la legislación, y por otro, para evitar alguna afectación a los principios de equidad, así como de autenticidad y libertad del sufragio.

Ello porque, si bien, se trata de una afectación a la esfera de derechos de algunos ciudadanos que ostentan cargos públicos, está se circunscribe a aquellos momentos en los que por disposición legal, deben realizar las actividades propias de su encargo, con la acotación de que no se les priva del ejercicio de los mencionados derechos de manera absoluta, pues como se ha expuesto a lo largo de la presente ejecutoria, los servidores públicos se encuentran en aptitud de ejercerlos en aquellos momentos en que por ley, se encuentran en días inhábiles, por tratarse de aquellos en los que el

## SUP-REP-379/2015 Y ACUMULADO

órgano legislativo competente, determina la posibilidad de que no se lleven a cabo actividades laborales.

Atento a todo lo expuesto, resulta **infundados** los agravios de los actores por los que tratan de demostrar que el principio de imparcialidad con que deben conducirse, no se ve afectado cuando asisten a eventos proselitistas en días hábiles, pero fuera de su jornada laboral, pues como se ha analizado a lo largo de esta ejecutoria, al no existir un horario definido para la prestación de los servicios públicos y sí la obligación permanente de garantizar el ejercicio de la función pública y de observar el principio de imparcialidad en el desempeño de sus funciones a fin de no trastocar el de equidad en las contiendas electivas, los servidores públicos deben abstenerse de acudir en días hábiles a los eventos proselitistas, aún en horarios en los que no se encuentren desempeñando las actividades propias de su cargo, para evitar una indebida afectación al principio de equidad en las contiendas.

Lo anterior, con independencia de que por acuerdo del cabildo se haya establecido un horario específico para la duración de la jornada laboral, pues este debe entenderse para el funcionamiento de las actividades operativas del ayuntamiento, y no es apto para regular las actividades de los servidores públicos de rango directivo, pues su investidura no concluye al momento en que termina la jornada laboral, puesto que el tipo de actividades que desempeñan requieren de una disponibilidad permanente, acorde con la propia normativa orgánica.

Con base en ello, si en el caso no es materia de controversia que el trece de abril del presente año fue un día hábil, y que los ahora actores acudieron al en el mitin de inicio de campaña del candidato a diputado federal del 02 Distrito Electoral Federal en Veracruz de Ignacio de la Llave, realizado en la "Plaza Tejada", frente al palacio municipal de Chicontepec, a partir de las

diecisiete horas, es de concluirse que es apegada a derecho la conclusión a la que arribó la Sala responsable de que con ello vulneraron el principio de imparcialidad porque se acreditó un actuar que implica una conducta prohibida, en términos de lo que se dispone en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional.

Por tanto, si bien la asistencia de los servidores públicos a un acto proselitista en días inhábiles es parte de sus derechos a la libertad de expresión y de asociación en materia política, tal proceder está condicionado a que no hagan uso de recursos públicos de manera que se trastoquen los principios de imparcialidad y equidad que deben regir en cualquier proceso electoral, lo cual en el caso no ocurre, pues como se señaló, de autos se advierte que los recurrentes acudieron a un acto proselitista en un día hábil, sin que el horario en el que acudieron fuera suficiente para considerar el día como inhábil, pues los días inhábiles son aquellos que se encuentran establecidos en la legislación o reglamentación correspondiente, por lo que en el caso existió un comportamiento injustificado que implicó un uso indebido de recursos públicos con fines proselitistas, de ahí lo infundado de los agravios.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se **confirma** la resolución impugnada.

**NOTIFÍQUESE**, como en términos de Ley corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de cuatro votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza, y con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, quien formula voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN  
RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL  
DE ACUERDOS**

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**



**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER LOS RECURSOS ACUMULADOS DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES DE EXPEDIENTE SUP-REP-379/2015 Y SUP-REP-383/2015.**

Porque no coincido con la determinación de la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, acumulados, identificados con las claves de expediente SUP-REP-379/2015 y SUP-REP-383/2015, formulo **VOTO PARTICULAR**, en los términos siguientes:

El disenso del suscrito se refiere a la determinación de la responsabilidad, por la comisión de una infracción electoral, imputada a Pedro Toribio Martínez, Presidente Municipal, Vicente Martínez Sánchez, Síndico Único, Isabel Argüelles Osorio, Regidora Primera, Germán Martínez Bautista, Regidor Segundo, Octavio Antonio Reyes, Regidor Tercero, Eduardo Martínez Flores, Regidor Sexto, todos del Ayuntamiento de Chicontepepec, Fernando García Castillo, Presidente Municipal de Huayacocotla, Julián Luna García, Presidente Municipal de Zacualpan y Carlos Salas Vite, Regidor Segundo del Ayuntamiento de Platón Sánchez, así como de Víctor Bulmaro Hernández Flores y Gilberto Estuardo Morales Morales, secretarios de los Ayuntamientos de Chicontepepec y Chiconamel, respectivamente, todos del Estado de Veracruz.

La mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior considera que los mencionados servidores públicos vulneraron lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que acudieron y participaron, en un día hábil,

en un acto partidista de proselitismo, es decir, que el trece de abril de dos mil quince, a las diecisiete horas, participaron en el acto proselitista de inicio de campaña del candidato a diputado federal, postulado por el Partido de la Revolución Democrática, el cual se llevó a cabo en la “*Plaza Tejada*”, frente al Palacio Municipal de Chicontepepec, Estado de Veracruz, sin que se considere conforme a Derecho la argumentación de los servidores públicos, en el sentido de que el mencionado acto se celebró en hora inhábil, porque ya había concluido su jornada laboral, razón por la cual se debe concluir que no incurrieron en infracción alguna.

Con la finalidad de sistematizar los motivos de mi disenso, la exposición de los argumentos se hace en los siguientes apartados específicos:

**I. Legislación aplicable.**

Al caso es importante destacar que mediante Decreto de reforma constitucional, en materia político-electoral, de seis de noviembre de dos mil siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el inmediato día trece, se reformó, entre otros, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos actuales párrafos séptimo, octavo y noveno, son al tenor siguiente:

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 134.**

[...]

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

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

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.

Como resultado de esta reforma, en los actuales párrafos séptimo, octavo y noveno, del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece lo siguiente:

- Los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno, federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, centralizado, descentralizado o bien de órganos con autonomía constitucional, deben aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad.

- En la ley, que se expida para reglamentar el mencionado precepto constitucional, se deben establecer los respectivos controles para cumplir ese fin, así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que incurran en vulneración a lo previsto en los mencionados párrafos séptimo y octavo, del artículo 134 de la Constitución federal.

En este sentido, la vigente Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece lo siguiente:

**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:

[...]

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;

Respecto del ámbito local, en la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se establece lo siguiente:

**Artículo 79.** Los servidores públicos 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, del Estado y de los municipios, deberán 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 leyes garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Se aplicarán sanciones administrativas consistentes en suspensión, destitución e inhabilitación, así como de carácter pecuniario en los términos que establezca la ley, a los servidores públicos que incurran en actos u omisiones contrarios a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben caracterizar al desempeño de sus funciones, cargos, empleos o comisiones.

Las sanciones económicas que señale la ley, deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios causados por sus actos u omisiones, pero no podrán ser mayores a tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La legislación determinará las obligaciones de los servidores públicos, los procedimientos, las sanciones y las autoridades encargadas de aplicarlas. La responsabilidad administrativa, prescribirá a los tres años siguientes al término del cargo.

## **II. Maximización de derechos político-electorales.**

Al caso resulta pertinente precisar que, en términos generales, el ciudadano, individualmente considerado y con independencia de que pueda tener el carácter de servidor público, en opinión del suscrito y sin detrimento de los demás sujetos de Derecho, con o sin personalidad jurídica, es el sujeto más importante en todo Estado de Derecho Constitucional y Democrático; por ende, es el sujeto principal en el contexto del Derecho Electoral.

Es incuestionable, para el suscrito, que toda persona tiene un conjunto de derechos y deberes, considerados como una universalidad jurídica (patrimonio); entre los primeros cabe destacar los derechos de naturaleza política, por regla, vinculados de manera inescindible a la calidad jurídico-política de nacionales, en cuanto a sus titulares. De estos derechos es pertinente aludir, en especial, a los de carácter político-electoral, atribuidos, también por regla, aun cuando actualmente bajo análisis crítico

propositivo, sólo a los nacionales que tienen la calidad jurídica-política de ciudadanos; en el caso de México, “*ciudadanos de la República*”.

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

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

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

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

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

*Cabe destacar, a efecto de completar esta relación inicial que queremos ilustrar, que los derechos humanos son un campo jurídico en plena evolución, al punto de que algunos han hablado de una “progresividad” incesante en su contenido, medios de*

---

<sup>[1]</sup> KELSEN, Hans. *Teoría pura del Derecho*. editorial Porrúa, Décima quinta edición. México, D. F., 2007. Págs. 150 a 152.

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

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

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

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

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

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

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

<sup>[2]</sup> PICADO, Sonia. *Derechos políticos como derechos humanos*. En: Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Dieter Nohlen, et al. Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, México, D. F. Págs. 49 y 50.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



En otras palabras, la limitación o restricción debida, lícita, jurídica, de los derechos fundamentales ha de satisfacer determinados requisitos, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

**a)** La restricción debe ser adecuada, racional o razonable para alcanzar el fin propuesto;

**b)** La restricción debe ser necesaria;

**c)** La restricción debe ser proporcional, en sentido estricto, sin posibilidad de implicar un sacrificio excesivo del derecho o del interés sobre el que se produce la intervención pública, y

**d)** La restricción debe estar prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la ley aplicable al caso, no en una norma reglamentaria o de cualquier naturaleza infralegal.

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

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

**III. Precedente de esta Sala Superior, sobre la participación de servidores públicos en actos proselitistas en días inhábiles.**

Esta Sala Superior, por unanimidad de votos, estableció en la sentencia dictada de diecinueve de marzo de dos mil nueve, para resolver el recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-

14/2009, respecto de la participación de servidores públicos en actos de campaña lo siguiente:

Empero, cabe destacar que en los referidos asuntos la conducta denunciada analizada versó sobre *una participación o intervención de funcionarios públicos en eventos públicos mediante expresiones o manifestaciones de apoyo a diversos candidatos a cargos de elección popular postulados por la Coalición "Alianza por México"*; en tanto que, en el caso concreto, la litis se circunscribió a la **asistencia o presencia de servidores públicos en días inhábiles en esa clase de actos**, es decir, en la especie no se extendió el debate a si las manifestaciones o expresiones de un servidor público en actos proselitistas son trasgresoras de las normas constitucionales y legales.

En esa medida, esta Sala Superior, en una nueva reflexión, considera que la investidura de los funcionarios públicos, en sí misma, no es un factor determinante que permita sostener que la sola **asistencia o concurrencia de éstos en días inhábiles a un evento partidista**, influye en el ánimo del electorado para emitir su voto en determinado sentido y que, por ende, se rompa el principio de equidad en la contienda comicial.

Lo anterior porque, como ya se dejó apuntado en líneas precedentes, la concurrencia o presencia del funcionario público, no entraña, por sí misma, influencia ni determina al electorado, puesto que, se insiste, dicha acción se circunscribe a la sola presencia del funcionario, es decir, la conducta en cuestión en modo alguno se traduce en una participación o intervención activa preponderante por parte de los servidores públicos en eventos políticos celebrados en días inhábiles, ni implica el uso de recursos públicos para inducir el sufragio del electorado a favor de determinado partido o candidato.

En ese sentido, esta Sala Superior se aparta del criterio establecido en los recursos de apelación en comento para sostener que la investidura de los funcionarios públicos, en sí misma, no es suficiente para estimar que la simple **asistencia de éstos en días inhábiles** a eventos proselitistas, genera la inducción del voto del electorado en determinado sentido.

#### IV. Conclusiones

Los aludidos derechos fundamentales, en términos de lo previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben ser interpretados con un criterio garantista, maximizador, progresista, tutelador, que proporcione la protección más amplia de su vigencia eficaz, en la realidad social, en beneficio de los titulares de esos derechos.

Así, resulta incontrovertible, para el suscrito, que los servidores públicos, durante el plazo de su encargo, tienen en todo tiempo, todos los días y todas las horas, esa calidad jurídica, la cual no se pierde, suspende o extingue, durante las horas y los días considerados inhábiles, y se

readquiere, retoma o activa nuevamente durante las horas y días hábiles. El servidor público tiene esta calidad durante las veinticuatro horas del día de todos los días del año; no es una investidura o vestimenta que se quite o se ponga, según sean inhábiles o hábiles, las horas y los días.

Por otra parte, como principio se debe considerar que los ciudadanos que ejercen alguna función pública, ya sea de elección popular o por nombramiento o designación, no pueden ser considerados *per se*, como “*recurso material, financiero o económico del Estado*”, sino como 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, si bien es verdad que el servidor público es un “*recurso humano*” y que, acorde a la prohibición prevista en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podría ser interpretado como un recurso público, resulta necesario que ese “*recurso humano*”, esté en el ejercicio de su función, para ejecutar actos inherentes a sus atribuciones, conforme a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, sometido al respectivo régimen de responsabilidad administrativa o Derecho Disciplinario, para el caso de incumplimiento de sus deberes y funciones o de infracción a los mencionados principios, como está previsto en los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la respectiva legislación ordinaria aplicable.

Por ende, si un servidor público asiste a un acto de proselitismo político o político-electoral o partidista, durante los días y las horas hábiles, para el suscrito, no genera *ipso facto*, menos aún *ipso iure*, la actualización de la violación al principio de equidad, previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución federal, debido a que se deben analizar tres aspectos fundamentales:

1. La participación directa e inmediata, en ejercicio de la función pública que tiene encomendada, en el respectivo acto proselitista.

2. La solicitud del servidor público del voto de los electores o de apoyo político para un determinado candidato a un cargo de representación popular, condicionada a la prestación del servicio público que debe prestar.

3. Que ese día haya obtenido la retribución que legalmente le corresponde, en circunstancias ordinarias y por la labor que ejerce, en el periodo que se considere hábil, en términos de la legislación aplicable.

Conforme a lo expuesto, sólo si se demuestra la existencia de alguno de estos elementos se podrá concluir que existe una indebida participación y utilización de los recursos públicos a favor o en contra de algún partido político o candidato a un cargo de representación popular, bajo la premisa de que el servidor público, en sí mismo, es un "*recurso público*", lo cual resulta inaceptable para el suscrito, en la interpretación y aplicación del comentado artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, es pertinente destacar que la solicitud de vacaciones, licencia, permiso o cualquier otro medio lícito para no asistir a las labores del servidor público, con la finalidad de estar en posibilidad de concurrir a un determinado acto político, partidista o proselitista electoral, no puede ni debe ser considerado como un acto de voluntad que genere un fraude a la ley o el abuso de un derecho constitucional, por la finalidad específica de intervenir en un procedimiento electoral.

Se afirma lo anterior, porque en su caso, el abandono de las labores por la solicitud continua de licencias o permisos, sin goce de sueldo, generaría una responsabilidad diversa a la electoral, la cual podría ser conocida y, en su caso, sancionada en otro procedimiento, ajeno a la materia electoral, por la responsabilidad administrativa o política en que pudiera incurrir un determinado servidor público.

Ahora bien, en autos está acreditado que el trece de abril de dos mil quince se llevó a cabo un acto proselitista electoral, con motivo del inicio de la campaña electoral de Manuel Francisco Martínez Martínez, candidato a diputado federal del Partido de la Revolución Democrática, lo cual se llevó a cabo en la "Plaza Tejada", frente al palacio municipal de Chicontepepec, Estado de Veracruz, al que asistieron, entre otros, los servidores públicos denunciados, antes mencionados.

En este contexto, conforme a lo que ha quedado expuesto, toda vez que en ese acto de proselitismo electoral no se acreditó que los mencionados servidores públicos hayan llevado a cabo una participación directa e inmediata, en ejercicio de la función pública que tienen encomendada, respectivamente, y tampoco que hicieran una solicitud de voto a los electores, como condición para la prestación de los servicios públicos a su cargo y tampoco que incurrieron en la comisión de otra conducta ilícita, en concepto del suscrito, la asistencia de los servidores públicos al acto de trece de abril de dos mil quince no vulnera lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución federal y tampoco lo establecido en el numeral 79, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En este orden de ideas, como se razonó previamente, en concepto del suscrito, para que se constate la conculcación de lo establecido en la norma constitucional citada, es necesaria la concurrencia de alguno de los tres aspectos fundamentales ya mencionados, lo cual, en el caso particular, no está acreditado.

En consecuencia, a fin de potenciar, maximizar y hacer una interpretación *pro personae* del derecho fundamental de expresión, reunión y asociación en materia política, de los sujetos denunciados, considero que no se acredita la comisión de infracción alguna a la legislación constitucional

**SUP-REP-379/2015 Y ACUMULADO**

federal y tampoco a la legislación constitucional y electoral del Estado de Veracruz.

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

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**