

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR.**

EXPEDIENTE: SUP-REP-378/2015.

RECURRENTE: JORGE ARTURO ARIZPE
CEPEDA.

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

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIOS: ERNESTO CAMACHO
OCHOA Y ROLANDO VILLAFUERTE
CASTELLANOS.

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

VISTOS, para resolver los autos del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador al rubro indicado, interpuesto por Jorge Arturo Arizpe Cepeda, Regidor del Ayuntamiento del Municipio de Chihuahua, Chihuahua, contra la sentencia de la Sala Especializada que tuvo por acreditada la responsabilidad del referido servidor público en la violación al principio de imparcialidad, por realizar, dentro de su horario laboral, actos proselitistas a favor Partido Revolucionario Institucional y de dos de sus candidatos a diputados federales, en entrevistas radiofónicas.

ANTECEDENTES

De las constancias de autos se advierten los siguientes:

1. Denuncia. El dieciséis de abril de dos mil quince, el Partido Acción Nacional denunció, ante el Consejo Local del Instituto

Nacional Electoral¹ en el Estado de Chihuahua, a Jorge Arturo Arizpe Cepeda, Regidor del Ayuntamiento del Municipio de Chihuahua, por participar en días hábiles, el nueve y catorce de abril previos, en dos entrevistas en el programa radiofónico local denominado “*No le cambie*”, difundido a través de las emisoras 102.5 FM y 760 AM, en las cuales emitió diversas expresiones a favor del Partido Revolucionario Institucional² y de los candidatos a diputados federales por los distritos 06 y 08, Liz Aguilera García y César Alejandro Domínguez Domínguez.

2. Determinación que responsabiliza al servidor público.

Resolución impugnada. El veintidós de mayo, la Sala responsable resolvió el procedimiento sancionador atinente y determinó la existencia de la infracción relativa a la violación al principio de imparcialidad, por parte servidor público citado.

II. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

1. Demanda. El veintisiete de mayo, Jorge Arturo Arizpe Cepeda, por conducto de su representante legal, interpuso recurso de revisión para controvertir la sentencia referida.

2. Sustanciación. Recibido el medio de impugnación en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente lo turnó a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, quien en su

¹ En adelante INE.

² En adelante PRI.

oportunidad, lo radicó, admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción de los asuntos.

CONSIDERACIONES

PRIMERO. Competencia.

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en el artículo 109, apartado 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de revisión interpuesto a fin de combatir una sentencia emitida por la Sala Especializada en un procedimiento especial sancionador.

SEGUNDO. Estudio de procedencia.

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, 45, 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

1. Forma. El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en el que se hace constar el nombre y firma autógrafa de quien lo interpone en representación del recurrente; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la

impugnación; los agravios que causa la resolución impugnada; los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.

2. Oportunidad. El recurso fue promovido de manera oportuna, toda vez que, el acuerdo impugnado le fue notificado a la recurrente el veinticinco de mayo de dos mil quince y el recurso de revisión fue presentado el veintisiete siguiente, es decir, dentro de tres días, computados a partir de su notificación.

3. Legitimación. El requisito está satisfecho, toda vez que el recurrente es el denunciado en el procedimiento especial sancionador de donde derivó la resolución reclamada que por este medio se impugna.

4. Personería. El recurso lo interpone la representante legal de Jorge Arturo Arizpe Cepeda, regidor del Ayuntamiento del Municipio de Chihuahua, Chihuahua, cuya personería está reconocida en autos a través de la escritura que consta en el expediente.

5. Interés jurídico. En virtud de que la resolución reclamada es adversa al recurrente, toda vez que en ella se determinó que infringió la normativa electoral y se dio vista al Congreso del Estado, para que imponga la sanción que estime conforme a Derecho, el impugnante cuenta con interés jurídico para controvertirlo.

6. Definitividad. No existe algún otro medio de impugnación que debiera agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

TERCERO. Estudio de fondo de la pretensión.

Materia.

La Sala Especializada estimó que se actualizaba la infracción atribuida a Jorge Arturo Arizpe Cepeda, en su carácter de Regidor del Ayuntamiento Municipal de Chihuahua, consistente en la violación al principio de imparcialidad contenido en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, por haber realizado diversas manifestaciones a favor del PRI y de dos de sus candidatos a diputados federales en dicha entidad federativa, en días hábiles, durante el desarrollo de las entrevistas denunciadas.

La pretensión del recurrente es que esta Sala Superior revoque resolución impugnada, con la finalidad de que se declare inexistente la violación al principio de imparcialidad que le es atribuida, en su calidad de regidor del Ayuntamiento del Municipio de Chihuahua, Chihuahua, derivado de su participación en las entrevistas referidas.

Para tal efecto, el recurrente expone como causa de pedir, que la resolución es indebida, porque los regidores no cuentan con un horario de trabajo, sino que su responsabilidad se limita a

asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo, así como a la integración de las comisiones, y solamente por el tiempo que dure la sesión según corresponda, de manera que, como las entrevistas se realizaron el jueves nueve y martes catorce de abril de dos mil quince, y en esa fecha no fue convocado ni notificado para participar en las comisiones que como regidor integra o, en alguna sesión de cabildo, los actos no los realizó en días hábiles.

Por tanto, sobre la base de que no están controvertidos los hechos en cuestión, relativos a que el denunciado ahora recurrente realizó declaraciones en apoyo a los candidatos del PRI en los días mencionados, la materia de la presente ejecutoria consiste en determinar si esas fechas deben considerarse hábiles como lo sostuvo la Sala Especializada o bien inhábiles como afirma el recurrente.

Decisión.

No tiene razón el recurrente, porque, en contra de lo que argumenta, los actos de proselitismo en los que participó a través de entrevistas en radio en las que realizó comentarios para favorecer al PRI y a dos de sus candidatos, tuvieron lugar en días hábiles, pues resulta inexacto que únicamente pueda considerarse que un regidor labora formal y exclusivamente en el ayuntamiento los días en los que tienen lugar reuniones de comisión o asamblea de cabildo, como se demuestra a continuación.

I. Marco normativo.

El artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que *Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, **tienen en todo tiempo** la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.*

Esto es, los servidores públicos de todos los niveles de gobierno tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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

En ese sentido, la vulneración a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución, se actualiza cuando se acredita el uso de recursos públicos para difundir su imagen.

Para ello, debe tenerse presente que dicha prohibición está dirigida a evitar el empleo de recursos, tanto en efectivo como en especie e incluso de recursos humanos para apoyar alguna campaña o difundir la imagen de un funcionario.

Desde luego, en el entendido de que para ello deben valorarse las circunstancias en las que acude un servidor público a un acto proselitista y si esto tiene lugar en días y horas hábiles, pues ello se ha equiparado al uso indebido de recursos públicos³.

En ese sentido, el Acuerdo del Consejo General del INE *por el que se emiten normas reglamentarias sobre la imparcialidad en el uso de recursos públicos a que se refiere el artículo 449, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución*, retoma el principio de imparcialidad que debe regir el servicio público, con el fin de impedir que en los procesos electorales se utilice el poder público: i) a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a un cargo de elección popular y, ii) para la promoción personalizada de servidores públicos con fines electorales.

El punto PRIMERO del acuerdo citado, cláusula segunda, fracción I, dispone que los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores, **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**

³ Al respecto se ha considerado que ello supone que el funcionario en cuestión desatiende voluntariamente sus actividades laborales para acudir a un acto partidista electoral, lo cual afecta la buena marcha del servicio público que está obligado a prestar, y que esto implica que el servidor da preferencia a las actividades de su partido por sobre la encomienda que tiene encargada, lo que impacta en su imagen como servidor y en la imparcialidad con que debe conducirse.

normativa 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 o candidato.

Lo anterior, *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 aquellos establecidos en la normativa respectiva.*

De manera que, la restricción relativa a participar en *días y horas hábiles* para los Regidores está sujeta a la **normatividad legal o reglamentaria aplicable al ejercicio de sus propias funciones**, y únicamente podrán considerarse inhábiles los que dispone la ley o la normatividad correspondiente.

Por tanto, por regla general, durante el período para el que son electos, los regidores tienen la calidad y responsabilidad de la función pública, por el cargo y actividad que desempeñan, como integrantes del máximo órgano de gobierno a nivel municipal y, únicamente, cuentan con los días inhábiles en principio determinados por las leyes, aunados a los que fijen los reglamentos previamente establecidos y en apego a la ley, de modo que los días inhábiles deben estar previstos normativamente.

II. Caso en estudio.

SUP-REP-378/2015.

En el asunto que se analiza, como se anticipó, no está controvertido lo considerado por la responsable respecto a que las manifestaciones del recurrente tuvieron como propósito incidir en la contienda electoral, al emitir declaraciones a favor del PRI y de dos de sus candidatos a diputados federales, sino que únicamente se analiza si éstas tuvieron lugar en días y horas inhábiles, como pretende el recurrente.

En específico, se tuvo por demostrado que el recurrente, Regidor del Ayuntamiento del Municipio de Chihuahua, Chihuahua, participó los días nueve y catorce de abril previos, en dos entrevistas en el programa radiofónico local denominado "*No le cambie*", difundido a través de las emisoras 102.5 FM y 760 AM, en las cuales emitió diversas expresiones a favor del PRI y de los candidatos a diputados federales por los distritos 06 y 08, Liz Aguilera García y César Alejandro Domínguez Domínguez.

Juicio.

Al respecto, como se anticipó, no tiene razón el recurrente, porque parte de la premisa inexacta de que los únicos días y horas hábiles de su encargo como regidor del Ayuntamiento, son aquellos en los que tiene lugar una reunión de la comisión a la que pertenece o alguna sesión del cabildo.

Esto, porque durante el período para el que son electos, por regla general, los regidores tienen la calidad y responsabilidad de la función y representación pública que adquirieron por el

voto ciudadano, para desempeñar el cargo y las actividades relativas, como integrantes del máximo órgano de gobierno a nivel municipal.

En cambio, sólo pueden considerarse que actúan en días inhábiles, en aquellos que así lo determinan las leyes, o en los que, en su caso, fijen los reglamentos previamente establecidos y en apego a la ley, de modo que tales días no podrían considerarse inhábiles, precisamente, porque no se advierte y el actor no justifica que así estén previstos normativamente.

De otra manera, lo planteado por el recurrente implicaría partir de la base de que cuando una persona es electa para un cargo público ordinariamente está fuera del horario de responsabilidad, como si la regla general fuera que todos los días y horas fueran inhábiles y que únicamente se habilitaran aquellos en los que se agenda alguna actividad específica de su función, lo cual, resultaría evidentemente contrario a la función de representación popular que buscó, así como a la responsabilidad correlativa.

Los regidores son funcionarios públicos electos popularmente como integrantes del órgano colegiado máximo de decisión en el municipio, y su función fundamental es participar en la toma de decisiones fundamentales para la Administración Pública Municipal, de manera que no existe base para entender, como pretende el recurrente, que por regla general están bajo un

SUP-REP-378/2015.

régimen de días inhábiles y que únicamente los días de sesión de comisiones o cabildo están en días hábiles.

Además, conforme al artículo 22 del código municipal el ayuntamiento, como órgano deliberante deberá resolver los asuntos de su competencia colegiadamente a través de las sesiones públicas ordinarias o extraordinarias, y si bien las primeras se celebran periódicamente, las extraordinarias se realizan cuando sean necesarias a juicio del Presidente Municipal o a petición de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, es decir, para ellas no hay un día prefijado ordinariamente, sino que ello depende de la urgencia o relevancia del problema que se tenga que resolver, por lo que dichas sesiones también pueden fijarse en días inhábiles.

Además, conforme a las facultades y obligaciones de los ayuntamientos, previstas en el artículo 28 del Código Municipal referido, es posible advertir que necesariamente el trabajo de los Regidores abarca más allá de la simple asistencia a las reuniones de cabildo o de comisión a la cual se les invoque.

Ello, porque lo anterior presupone el deber de analizar previamente los proyectos que se someten a su consideración, sobre los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias,

procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Así como, iniciar leyes y decretos ante el Congreso del Estado en asuntos de la competencia del gobierno municipal y nombrar representante para que intervenga en la discusión de la iniciativa; Vigilar que los actos de las autoridades municipales, observen los requisitos de legalidad y seguridad jurídica que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado; Crear organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal o proponer al Congreso del Estado, cuando sea necesario, el establecimiento de nuevas secciones municipales o la supresión de las existentes, etcétera.

Incluso, la lectura gramatical del vocablo hábiles referido a los días que tienen ese carácter, conforme al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es *“el utilizable para las actuaciones judiciales, **que es normalmente el no feriado, salvo en los sumarios de lo criminal y en casos extraordinarios**”*.

De manera que, solamente pueden entenderse como días inhábiles, aquellos que son feriados, y que de conformidad con el acuerdo citado, deben estar establecidos como tales en una ley o reglamento.

Por tanto, como en el caso tampoco se afirma que las entrevistas en radio, consideradas como actos de apoyo a favor

del PRI no se llevaron a cabo en días considerados feriados, y no se afirma la existencia de una disposición que los prevea como tales, deben ser considerados hábiles para los integrantes del Ayuntamiento de Chihuahua, Chihuahua, acorde con las funciones que tienen encomendadas.

De ahí, carezca de razón el recurrente y resulte apegado a Derecho lo considerado por la Sala Especializada, en el sentido, de que las conductas infractoras se cometieron en días hábiles.

En consecuencia, por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE:

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia de veintidós de mayo de dos mil quince, emitida por la Sala Regional referida que determinó la existencia de la infracción relativa a la violación al principio de imparcialidad, atribuida al recurrente.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

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

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

SUP-REP-378/2015.

Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera quien emite voto particular y con la ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**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 EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-REP-378/2015.

Porque no coincido con la determinación de la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al resolver, el fondo de la controversia planteada, en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador promovido el veintisiete de mayo de dos mil quince por Jorge Arturo Arizpe Cepeda, formulo **VOTO PARTICULAR** en los términos siguientes:

La mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior consideró que Jorge Arturo Arizpe Cepeda, Regidor del Ayuntamiento del Municipio de Chihuahua, vulneró lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, al transgredir el principio de imparcialidad, por dar dos entrevistas en horario laboral difundidas en radio, en cuyo contenido se acreditaron actos proselitistas a favor del Partido Revolucionario Institucional y de dos candidatos a diputados federales por el principio de mayoría relativa, postulados por el mencionado instituto político.

En efecto, en concepto del suscrito, a fin de potenciar, maximizar y hacer una interpretación *pro personae* del derecho fundamental de expresión, reunión y asociación en materia política del sujeto denunciado, considero que no se acredita la comisión de infracción alguna a la legislación electoral estatal, con independencia de que las entrevistas objeto de denuncia se hubieren hecho y difundido en día y hora hábil.

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

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 Ley Electoral del Estado de Chihuahua se establece lo siguiente:

Artículo 241. Constituyen infracciones de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualesquiera 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 Federal y 197 de la

Constitución del Estado, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal y 197 de la particular del Estado;

...

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-electoral 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 6°, 9° 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.^[1]

Así, primero en la progresiva constitucionalización de los derechos humanos y, posteriormente en su internacionalización (desde la Declaración Americana y la Declaración Universal,

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

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

humanos y prevalece la visión más bien “integral” de su contenido y de las relaciones entre categorías.^[2]

A lo expuesto se debe agregar lo previsto actualmente en el artículo 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

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

nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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

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

1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas 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.

SUP-REP-378/2015.

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

SUP-REP-378/2015.

Los aludidos derechos fundamentales, en términos de lo previsto en el artículo 1° 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 inhábiles, y se readquiere, retoma o activa nuevamente durante las horas y días considerados 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.

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.

Ahora bien, en autos está acreditado que el nueve de abril de dos mil quince, Jorge Arturo Arizpe Cepeda acudió al inmueble en el cual tiene sus oficinas el programa de radio "*NO LE CAMBIE*" en el Estado de Chihuahua, con motivo de la invitación hecha por su conductor. Asimismo, está acreditado que el catorce de abril siguiente, recibió una llamada telefónica del conductor de radio ya señalado, y que ambas entrevistas se transmitieron en las estaciones de radio 102.5 de frecuencia modulada (FM) y 760 de amplitud modulada (AM), entre las

catorce y las quince horas treinta minutos en cada una de las fechas.

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

En efecto, toda vez que en esos actos no se acreditó que el mencionado servidor público hubiera llevado a cabo una participación directa e inmediata, en ejercicio de la función pública que tiene encomendada, tampoco que hiciera una solicitud de voto a los electores, condicionada a la prestación de servicios públicos, y tampoco incurrió en la comisión de otra conducta ilícita, en concepto del suscrito, con las entrevistas objeto de denuncia y su difusión en radio, no se vulneró lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución federal y tampoco lo establecido en el numeral 241, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

En consecuencia, a fin de potenciar, maximizar y hacer una interpretación *pro personae* del derecho fundamental de expresión, reunión y asociación en materia política, del sujeto denunciado, considero que no se acredita la comisión de

SUP-REP-378/2015.

infracción alguna a la legislación constitucional federal y tampoco a la legislación electoral del Estado de Chihuahua.

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

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA