

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-229/2016.

ACTOR: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL
DE CHIHUAHUA.

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA.

SECRETARIA: CLAUDIA MYRIAM
MIRANDA SÁNCHEZ.

Ciudad de México, a siete de junio de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver los autos del juicio de revisión constitucional electoral, identificado con la clave **SUP-JRC-229/2016**, promovido por Gustavo A. Cordero Cayente, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, contra la resolución del veintiuno de mayo de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, dentro del procedimiento especial sancionador identificado con la clave PES-158/2016, y

ANTECEDENTES

PRIMERO. De la narración de hechos que el partido político actor hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se observa lo siguiente:

I. Inicio del proceso electoral local. El primero de diciembre de dos mil quince, se instaló el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, con lo que inició el proceso electoral local ordinario dos mil quince-dos mil dieciséis, para la elección de Gobernador, diputados al Congreso del Estado e integrantes de los Ayuntamientos.

II. Queja. El veintisiete de abril de dos mil dieciséis, el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Estatal Electoral de Chihuahua, presentó una queja contra el Partido Acción Nacional y Enrique Estrada Gutiérrez, Presidente Municipal de Cusihuriachi, de la propia entidad federativa por el uso indebido de recursos públicos, al participar en un evento de campaña de Javier Corral Jurado, en día y horas hábiles.

III. Acto impugnado. El veintiuno de mayo de dos mil dieciséis, el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua emitió sentencia en los expedientes integrados con motivo de la queja mencionada en el párrafo anterior, al cual le otorgó la clave PES-158/2016, cuyos puntos resolutive fueron los siguientes:

“
[...]

RESUELVE

PRIMERO. *Es inexistente la infracción relativa al uso indebido de recursos públicos por parte de Enrique Estrada Gutiérrez, presidente municipal de Cusihuriachi.*

SEGUNDO. *No se acredita la responsabilidad del Partido Acción Nacional.*
[...]

SEGUNDO. Juicio de revisión constitucional electoral. El veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, Gustavo A. Cordero Cayente, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua presentó, ante la Oficialía de Partes del Tribunal Electoral de esa entidad, escrito de juicio de revisión constitucional electoral dirigido a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de impugnar la sentencia referida en el punto anterior.

a) Recepción en Sala Superior. El veintisiete de mayo del presente año, se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional el escrito de demanda y la documentación respectiva.

b) Turno a ponencia. Mediante proveído de veintisiete de mayo de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente del juicio al rubro indicado, y ordenó turnarlo a la Ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda; y posteriormente, al no existir diligencia pendiente por desahogar, determinó cerrar la instrucción, quedando los asuntos en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente juicio, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b), 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 86, 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, por tratarse de un juicio de revisión constitucional promovido por el Partido Revolucionario Institucional para impugnar la sentencia de veintiuno de mayo de dos mil dieciséis, que determinó la inexistencia de la violación atribuida a Enrique Estrada Gutiérrez, Presidente Municipal de Cusihiuriachi, Estado de Chihuahua, relacionados con el uso de recursos públicos al acudir en día y horas hábiles a un acto de campaña de candidato del Partido Acción Nacional a la Gubernatura de la mencionada entidad federativa, Javier Corral Jurado.

SEGUNDO. Procedencia. Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 86, párrafo 1, y 88, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

1. Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable, se hizo constar el nombre del actor, el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ese efecto.

De igual forma, identifican el acto combatido y la autoridad responsable; además, del escrito de demanda se derivan los hechos en que se basa la impugnación, los conceptos de agravio y la firma autógrafa del promovente.

2. Oportunidad. Toda vez que el presente juicio está vinculado con el desarrollo del proceso electoral en Chihuahua, el cómputo del plazo para la presentación de la demanda debe efectuarse contando todos los días como hábiles, en términos de lo dispuesto en el artículo 7, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En ese sentido, en conformidad con la cédula de notificación que obra en autos, se advierte que el veintiuno de mayo del año en curso, se realizó la notificación de la sentencia reclamada al Partido Revolucionario Institucional, en el domicilio señalado.

De esta forma, el plazo de cuatro días a que se refiere el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para controvertir el mencionado acto de autoridad, transcurrió del veintidós al veinticinco de mayo de dos mil dieciséis.

Por lo que, estima que la demanda está en tiempo, dado que del sello de recepción se advierte que fue presentada el veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, es decir dentro del plazo previsto en la mencionada ley de medios.

3. Legitimación y personería. El juicio es promovido por parte legítima, conforme a lo previsto en el artículo 88, párrafo primero, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde instaurarlo exclusivamente a los partidos políticos, como es en la especie lo hace el Partido Revolucionario Institucional, por lo cual, se tiene por satisfecho el requisito en cuestión.

En lo tocante a la personería, también se cumple con tal exigencia, ya que es promovido por Gustavo A. Cordero Cayente, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, aunado a que esta, le fue reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

4. Interés jurídico. Se actualiza en razón de que el partido político enjuiciante fue el que presentó la denuncia contra Enrique Estrada Gutiérrez y el Partido Acción Nacional, la cual integró el procedimiento especial sancionador PES-158/2016, al cual recayó la sentencia de veintiuno de mayo de dos mil dieciséis que ahora combate y estima que le causa un perjuicio.

5. Definitividad. Se satisface el requisito de mérito en razón que, de conformidad con la normativa electoral del Estado de Chihuahua, no existe un medio de impugnación por el cual resulte posible combatir la resolución que se reclama previo a esta instancia jurisdiccional federal.

6. Violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se cumple este requisito, toda vez que el actor hace valer la conculcación a los artículos 14, 16, 17, 41, de la Constitución Federal, aspecto que colma el requisito de procedibilidad correspondiente, ello con independencia de que se actualicen o no tales violaciones, dado que esta exigencia es de índole formal, por tal motivo, la determinación correspondiente representa el fondo del asunto.

Lo anterior se apoya en la tesis de jurisprudencia consultable en la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral" Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 408-409, cuyo rubro es el siguiente: ***“JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA”.***

7. Violación determinante. En el caso se cumple el requisito previsto por el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Medios, porque el asunto, en lo fundamental, está vinculado con la presunta presencia de un servidor público en día hábil, en un acto de campaña del candidato a Gobernador postulado por el Partido

Acción Nacional para el Estado de Chihuahua, por lo cual, de estimarse fundados los agravios del instituto político demandante, implicaría una eventual vulneración a la normativa electoral y a los principios que rigen a toda contienda electoral; por lo cual podría impactar en la elección.

8. Reparabilidad jurídica y materialmente posible. En relación con el requisito contemplado en el artículo 86, párrafo 1, incisos d) y e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se considera que la reparación solicitada es material y jurídicamente posible, dado que lo que pretende el partido actor es que se revoque la sentencia de veintiuno de mayo de dos mil dieciséis, cuestión que, de ser el caso, es viable.

Por lo tanto, al haberse cumplido los requisitos generales y especiales del juicio de revisión constitucional electoral, lo procedente es realizar el estudio del fondo de los motivos de inconformidad expuestos por el impetrante.

TERCERO. Sentencia reclamada. En razón de que no constituye obligación legal incluir el fallo impugnado en el texto de la presente ejecutoria, se estima innecesario su transcripción, máxime que se tiene a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis.

No obstante ello, para mayor claridad en el asunto que se resuelve, se estima oportuno hacer referencia a las consideraciones sustanciales que el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua sustentó en la sentencia que constituye el acto reclamado en los términos siguientes:

La responsable centró el estudio del asunto sometido a su conocimiento, con base en los hechos denunciados por el Partido Revolucionario Institucional, consistentes sustancialmente en que Enrique Estrada Gutiérrez, Presidente Municipal de Cusihuirachi, acudió a un acto proselitista del candidato a la gubernatura de esa entidad federativa, Javier Corral Jurado, en un día y hora hábil para las funciones municipales; vulnerando con ello, los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, al usar implícitamente recursos públicos; conforme lo previsto en los artículos 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal, 197 de la Constitución Local, 256, inciso f y 263, inciso e) de la ley electoral local.

Al efecto, el tribunal local sostuvo que del caudal probatorio aportado por el partido quejoso, no se acreditaran las circunstancias de tiempo y lugar.

Esto es, precisó que de las pruebas técnicas, fotografías, video y actas notariales, no se acreditaba la **circunstancia de tiempo**, esto es que los hechos denunciados ocurrieron en un día y hora hábil, toda vez que en ninguna de las citadas probanzas se desprendía que el evento denunciado hubieren ocurrido el viernes quince de abril de dos mil dieciséis, como lo afirmó el denunciante; por el contrario, resultaba imprecisa la fecha en que se llevó a cabo el acto proselitista.

Señaló que al ser adminiculadas las pruebas existentes en autos, se generaba un indicio de la existencia de un evento partidista en el cual acudió el candidato a gobernador del Partido Acción Nacional, del cual se aducía que se realizó en la Asociación Ganadera de

Cusihuirachi y de Cuauhtémoc, pero no el día en que se llevó a cabo.

Con relación a la **circunstancia del lugar**, señaló que de las probanzas tampoco se demostraba con certeza plena que el evento partidista se hubiere realizado en la Asociación Ganadera de Cusihuirachi, toda vez que del acta circunstancia levantada por la autoridad instructora y del video ofrecido por el denunciante, sólo se advertía que el candidato Javier Corral Jurado expresó: “...aquí en la unión ganadera de Cusi y de Cuauhtémoc...”

También justipreció las fotografías de dos medios de comunicación electrónico –periódicos-, y sostuvo que si bien ambas eran coincidentes en lo sustancial en cuanto a su contenido -la realización del evento-, esto no generaba convicción respecto a la asistencia del Presidente Municipal de Cusihuirachi, Chihuahua a ese acontecimiento.

De igual forma, la responsable precisó que con respecto a los instrumentos notariales, éstos únicamente versaron sobre las pruebas técnicas ofrecidas por el denunciante, esto es, las direcciones de sitios de páginas de internet, sin que tales probanzas aportaran un elemento adicional que permitiera inferir la existencia de una violación a la normatividad electoral y sobre todo la fecha en que supuestamente acontecieron los hechos, toda vez que su realización se llevó a cabo con fecha posterior al evento denunciado.

CUARTO. Síntesis de agravios. La Sala Superior considera que no es menester transcribir los disensos expuestos por el accionante, sin que ello constituya una transgresión a los principios de congruencia y exhaustividad por parte de este órgano jurisdiccional, dado que tal cuestión se satisfacen cuando se precisan los puntos sujetos a debate, se estudian y dan respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad expresados, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la *litis*; sin perjuicio de que, de considerarse pertinente, se realice una síntesis de estos.

Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis 2ª./J.58/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, mayo de 2010, p. 830, cuyo rubro es: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN”**.

En atención a lo anterior, el instituto político enjuiciante expone en esencia lo siguiente:

Refiere que la resolución impugnada viola en su perjuicio los artículos 14, 16, 17 y 41 constitucionales, toda vez que conculca los principios de legalidad, certeza, seguridad jurídica, exhaustividad y congruencia, dado que realiza una incorrecta valoración de las pruebas aportadas al procedimiento especial sancionador.

Lo anterior, toda vez la denuncia, se enderezó por violación al principio de imparcialidad; es decir, violaciones al artículo 134 constitucional y el correlativo 263, numeral 1, inciso c) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, por el uso indebido de recursos públicos en un acto proselitista en días y horas hábiles, por parte de Enrique Estrada Gutiérrez, Presidente Municipal de Cusihuirachi, Estado de Chihuahua.

Aduce el recurrente, que se exhibieron y desahogaron los elementos necesarios para acreditar que el funcionario denunciado distrajo sus actividades como funcionario público para acudir a un acto proselitista, situación que se encuentra prohibida de acuerdo con el párrafo séptimo del artículo 134, de la Constitución Federal.

Ello porque su asistencia en día y hora hábiles al acto proselitista del candidato Javier Corral, implicó una forma de presión, coacción o inducción indebida de los electores a su favor, lo que supone también un ejercicio indebido de la función pública equiparable al uso indebido de recursos públicos.

Al efecto, señala que al Tribunal Estatal Electoral le fueron ofertadas, además de la presuncional en su doble aspecto las probanzas siguientes:

1. DOCUMENTAL PÚBLICA: Consistente en la fe de hechos efectuado ante la fe de la Notario Público número 11, Licenciada María Antonieta Arzate Valles, del Distrito Judicial

Morelos; inscrita en el libro de Registro Actos fuera de Protocolo, bajo el número cinco mil trece, del libro cinco.

2. DOCUMENTAL PÚBLICA: Consistente en la fe de hechos suscrita ante la fe de la Notario Público número 11, Licenciada María Antonieta Árzate Valles, del Distrito Judicial Morelos; inscrita en el libro de Registro Actos fuera de Protocolo, bajo el número cinco mil cuarenta y uno, del libro cinco.
3. PRUEBAS TÉCNICAS: Consistente en fotografías que se anexan al presente escrito en el apartado correspondiente.
4. PRUEBA TÉCNICA: a) Consistente en video contenido en un disco compacto "unidad de DVD RW (E© NEW", con dos leyendas a saber: en la parte superior "ENRIQUE ESTRADA, y en la parte inferior "JAVIER CORRAL, CUSIHUIRIACHI", del evento realizado en el municipio de Cusihuiachi, con duración de 28 minutos, en el que aparece el funcionario mencionado.

b) Fotografías anexas a la denuncia presentada por esta representación; y que fueron desahogadas ante la autoridad administrativa electoral, en el momento procesal destinado para tal efecto.

De las cuales estima que contrario a lo considerado por la responsable, se acredita plenamente el hecho denunciado, consistente en la asistencia del Presidente Municipal al mencionado evento de campaña el día quince de abril de dos mil dieciséis.

Enfatiza que el tribunal responsable no valoró adecuadamente las pruebas, porque lo realiza con base en indicios leves e inferencias, cuando en realidad debieron justipreciarse de manera concatenada y en conjunto a fin de acreditar la asistencia de Enrique Estrada Gutiérrez al evento de campaña de Javier Corral en un día y hora hábil para el Municipio que Preside.

Por otro lado, señala que resulta ilógico que la responsable señale que no se acredita el "lugar" en el que se realizó el evento de campaña, en tanto que, del video aportado como probanza se advierte que en propia voz del candidato a la gubernatura -Javier Corral- éste señaló: "... AQUÍ EN LA UNIÓN GANADERA DE CUSÍ Y DE CUAUHTÉMOC..."; esto, tomando en consideración además de que en la región, solo existe una Unión Ganadera, la cual está ubicada en el Kilómetro 3 del corredor comercial de la carretera Cuauhtémoc a Rubio, la cual es conocida por los lugareños como la ÚNION GANADERA DE CUSÍ Y CUAUHTÉMOC, por lo tanto al solo existir "UNA", no ha lugar a duda o confusión.

Señala, que del contenido de las fe de hechos realizada ante fedatario público y las imágenes que en ellas se insertan, así como de las notas periodísticas y las publicaciones de la propia agenda del candidato, crean una multiplicidad de indicios que configuran plena convicción de que el funcionario denunciado estuvo en el evento del candidato Javier Corral el quince de abril de dos mil dieciséis, esto es, en día y horario hábil en el que se supone debe estar a cargo de la Presidencia Municipal.

En ese sentido, a su parecer, contrario a lo expuesto por la responsable, con el bagaje demostrativo aportado al procedimiento especial sancionador, se acreditan las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos denunciados; además teniendo en cuenta la comparecencia al proceso de Enrique Estrada Gutiérrez, de forma alguna niegan su asistencia al evento, sino que abundan en señalar, que su presencia ocurrió fuera de labores de la oficina municipal, lo que *per se* constituye una confesión afirmativa de los hechos.

Cuestión que a su parecer refuerza el video aportado y que la responsable no tomó en cuenta para resolver.

Por tanto, solicita la revocación de la sentencia reclamada.

QUINTO. Marco normativo aplicable al caso. La Sala Superior a través de diversos precedentes, 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.

Así, en el referido dispositivo 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.

Consecuentemente, 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.

En ese sentido, se considera que la presencia de un servidor público en un acto proselitista en días 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, descuentos a sus percepciones o incluso, que la participación ocurra en horas inhábiles, pues el principio que subyace en el fondo es el 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.

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 electoral federal 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, visible a fojas ciento doce y ciento trece, de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, de rubro **"ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY"**.

Por tanto, la asistencia en días hábiles a actos de proselitismo de servidores públicos 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.

Por tanto, 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.

También resulta aplicable el contenido de la Tesis L/2015, aprobada en sesión pública de la Sala Superior, el cinco de agosto de dos mil quince, pendiente de publicación, de rubro "**ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES**".

SEXTO. Estudio de fondo. Realizadas las precisiones que anteceden, se procede al estudio del fondo del asunto, a la luz de los disensos expresados y del material que conforma el acervo probatorio existente en autos.

Los motivos de disenso del partido recurrente se estudiarán de forma conjunta, dada la relación conceptual que guardan entre sí, atento al criterio sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, de rubro "**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**", consultable a foja ciento veinticinco, del Volumen 1, intitulado "Jurisprudencia", de la Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el año dos mil trece.

- **Causa de pedir, pretensión y *litis*.**

La causa de pedir la sustenta en que la autoridad responsable llevó a cabo una indebida valoración de pruebas, con lo cual, aduce incumplió lo previsto en los artículos 14, 16, 17 y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La pretensión del instituto político accionante consiste en que la Sala Superior revoque la sentencia reclamada, emitida el veintiuno de mayo de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en el procedimiento especial sancionador PES-158/2016, en la que se declaró inexistente la infracción relativa al uso indebido de recursos públicos por parte de Enrique Estrada Gutiérrez, Presidente Municipal de Cusihuirachi.

En ese tenor, la *litis* se centra en determinar si la resolución de la responsable fue dictada conforme a Derecho, o si por el contrario no se ajusta a la legalidad, dado que el promovente alega que desde su perspectiva, con el caudal probatorio indebidamente valorado-aportado al procedimiento sancionador, se acredita fehacientemente la asistencia del mencionado servidor público al evento de campaña de Javier Corral Jurado en día y hora hábil.

- **Consideraciones de la Sala Superior**

A juicio de este órgano jurisdiccional, se estiman **infundados** los disensos expresados por el partido inconforme, con base en las consideraciones que se exponen a continuación:

En principio, es menester recordar que la materia del presente asunto consiste en determinar si con las pruebas aportadas por el Partido Revolucionario Institucional al procedimiento especial sancionador se acreditan los hechos denunciados, consistentes en que Enrique Estrada Gutiérrez, Presidente Municipal de Cusihiuriachi acudió a un acto proselitista del candidato del Partido Acción Nacional a la gubernatura de Chihuahua, Javier Corral Jurado, en un día y hora hábiles para las funciones municipales; vulnerando con ello, los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, al utilizar implícitamente recursos públicos; en contravención a lo dispuesto en los artículos 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal, 197 de la Constitución Local, 256, inciso f y 263, inciso e) de la ley electoral local.

Como se adelantó, se estima que no asiste la razón al partido inconforme en cuanto señala que la responsable realizó una valoración aislada de las pruebas exhibidas en la denuncia, esto porque refiere que en caso de haberlo hecho de manera conjunta o concatenada hubiera llegado a la convicción de que se demostraban plenamente los hechos denunciados.

Contrario a lo estimado por el instituto político actor, el tribunal local sostuvo lo siguiente:

“...De conformidad con el artículo 278 de la Ley, **la valoración de las pruebas admitidas y desahogadas se hará en su conjunto.** Sin embargo, para realizar este análisis grupal, en el caso que nos ocupa, se considera necesario llevarlo a cabo, de acuerdo al valor de acreditación que generan las pruebas presentadas por el denunciante, ya que en razón a la naturaleza de las mismas, éstas tienen distinto valor probatorio.

En este sentido, las documentales públicas consistentes en la certificación de hechos que realiza la Notaria Pública, de conformidad con la Ley y por su propia naturaleza tiene valor probatorio pleno únicamente sobre los hechos descritos en el citado instrumento a saber:

- La existencia de fotografías de medios digitales de información, y publicaciones realizadas en la red social conocida como "FACEBOOK".

Por lo que hace de acuerdo a las pruebas técnicas consistentes en diversas fotografías y un video, este tribunal les considera solamente un valor indiciario, ya que en las mismas, en su conjunto, no determinan las circunstancias de modo, tiempo y lugar preciso en que sucedieron los hechos que pretende acreditar el actor".

En ese tenor, la responsable estimó que la valoración de las pruebas existentes en autos se haría de manera conjunta, respetando el alcance demostrativo de cada una de las probanzas, lo que no significa que las hubiere justipreciado por separado.

Así también, especificó que el bagaje demostrativo aportado por el Partido Revolucionario Institucional, se conformaba por:

"...

a) Documentales públicas:

Fe de hechos contenida en el instrumento notarial de diecinueve de abril, realizada por la licenciada María Antonieta Arzate Valles, Notaria Pública número once, para el Distrito Judicial Morelos, Estado de Chihuahua, inscrita en el libro de Registro de Actos Fuera de Protocolo a cargo de la Suscrita Notaria, bajo el número cinco mil trece, del libro cinco, (**fojas de la 36 a la 51**) en la cual a solicitud del representante del *PR*I ante el *Consejo* hace constar la existencia de diversas notas periodísticas publicadas en medios digitales de información, fotografías y publicaciones realizadas en la red social conocida como "Facebook".

Fe de hechos contenida en la instrumental notarial de once de mayo, realizada por la licenciada María Antonieta Arzate Valles,

Notaria Pública número once, para el Distrito Judicial Morelos, Estado de Chihuahua, inscrita en el libro de Registro de Actos Fuera de Protocolo, bajo el número cinco mil cuarenta y uno, del libro cinco, **(fojas de la 122 a la 132)** en la que hace constar la existencia de diversas notas periodísticas publicadas en medios digitales de información, fotografías.

Documentales públicas que de conformidad con el artículo 278, numeral 2 de la Ley, tienen pleno valor probatorio salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refiere.

b) Pruebas técnicas consistente en fotografías que se anexan a la denuncia, cuya descripción del contenido se encuentra previsto en el desahogo que realizó la autoridad administrativa electoral (fojas de la 75 a la 85).

Video contenido en un disco compacto "unidad de DVD RW (E:) NEW", con dos leyendas a saber: en la parte superior "ENRIQUE ESTRADA" y en la parte inferior "JAVIER CORRAL, CUSHUIRIACHI", con duración de veintiocho minutos, el cual fue desahogado mediante acta circunstanciada de fecha diez de mayo, (fojas de la 64 a la 74).

Atendiendo la naturaleza de estas pruebas, deben considerarse como técnicas, en términos del artículo 277, numeral 1, 2 y 3 de la Ley, las cuales fueron debidamente ofrecidas por la parte actora, toda vez que las mismas estuvieron previstas desde su escrito inicial de denuncia, además, de que con ellas trata de demostrar y acreditar los hechos controvertidos; así también, de acuerdo a las constancias que obran en el expediente fueron admitidas y desahogadas por el *Instituto*, en razón de que la autoridad administrativa reproduce textualmente el contenido de los audios, videos e imágenes, (foja 89).

En consecuencia, de conformidad con el artículo 278, numeral 3, de la Ley, se precisa que, las pruebas técnicas sólo tendrán valor probatorio pleno cuando a criterio de este *Tribunal* así se considere, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, de acuerdo a las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocino de la relación que se guarde entre sí.

c) Instrumental de actuaciones y presuncional en su doble aspecto (foja 34):

Con fundamento en el artículo 290, numeral 2, de la Ley, se tiene en la sustanciación del Procedimiento Especial Sancionador, solo podrán ser admitidas las pruebas documentales y técnica, sin

embargo, dada la naturaleza propia de las pruebas ofrecidas por el denunciante, y en el entendido que la instrumental de actuaciones y presuncional en su doble aspecto son condiciones que se infieren como parte de la resolución en el estudio de fondo del asunto, estas se tienen por admitidas y serán valoradas en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, así como los principios rectores de la función electoral, con el objeto de que produzcan convicción sobre los hechos denunciados”.

Probanzas de las cuales, analizó su desahogo por parte de la autoridad instructora de la denuncia y de las cuales determinó que no se demostraba la violación a la normatividad electoral, esto es, que Enrique Estrada Gutiérrez, asistió al evento de campaña de Javier Corral Jurado, el día viernes quince de abril de dos mil dieciséis.

En distinto orden, tampoco asiste la razón al demandante cuando afirma que la responsable llevó a cabo la valoración de pruebas conforme a inferencias y les otorgó valor probatorio de indiciario en cuanto a la acreditación de los hechos denunciados.

Esto es, porque el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua señaló que al ser adminiculados los medios de convicción generaban un indicio de la existencia del evento partidista en el cual acudió el candidato a Gobernador del Partido Acción Nacional, pero de forma alguna refirió que existía un indicio o inferencia respecto de la asistencia del Presidente Municipal Enrique Estrada Gutiérrez en un día hábil al un evento proselitista de Javier Corral Jurado.

Por otro lado, el demandante refiere que al momento de comparecer al procedimiento sancionador, el representante de Enrique Estrada

Gutiérrez, reconoció los hechos denunciados, lo que a su parecer se traduce en una confesión afirmativa por parte del denunciado.

Es **infundado** el agravio.

Lo anterior, porque contrario a lo que expone, de la revisión del escrito presentado por Francisco Javier Corrales Millán, en representación del denunciado, en el que compareció a contestar la denuncia instada por el Partido Revolucionario Institucional, señaló textualmente:

“...Se debe tener presente que, en el caso concreto, no existe conducta antijurídica típica electoral en los términos expresados por el denunciante, ya que las pruebas ofrecidas en ningún momento acreditan plenamente los hechos denunciados, y aun así, suponiendo sin conceder, que la presencia del Servidor Público denunciado en el evento en mención, no se puede precisar si éste acudió dentro o fuera de las labores, en términos de la legislación electoral federal vigente.

[...]

En el caso, las fotografías y videos, así como de las notas periodísticas de medios electrónicos son documentales privadas las cuales no tienen valor probatorio pleno, y las mismas sólo acreditan un evento de campaña del C. Javier Corral Jurado, sin embargo, ninguna acredita por si misma o en su conjunto, que la misma se haya constituido un acto proselitista por funcionarios públicos municipales en horario laboral”.

Contrario a lo estimado, de las pruebas exhibidas con su denuncia y de las que obran en autos, no era factible acreditar que el quince de abril de dos mil dieciséis, Enrique Estrada Gutiérrez, Presidente Municipal de Cusihuiachi, acudió a un evento de campaña del candidato del Partido Acción Nacional a la gubernatura del Estado de Chihuahua, Javier Corral Jurado.

Lo anterior, al margen de que el instituto político demandante omita controvertir de manera directa las consideraciones de la responsable, lo cual era necesario para que la Sala Superior estuviese en posibilidad de analizar y determinar si lo considerado en la sentencia reclamada era o no conforme a Derecho.

Ello, porque en la demanda que se analiza el partido Revolucionario Institucional expone en esencia, que a su parecer, con las pruebas que aportó se acreditan las circunstancias de tiempo, modo y lugar, conforme a lo siguiente:

“Lugar: Cd. Cusihuriachi

- Se acredita con la agenda virtual extraída del perfil social de Javier Corral
- Se acredita con la cobertura de los medios electrónicos
- Se acredita con las fotografías del interior del lugar y con el video

Modo: Mitin

- Se acredita con la agenda virtual extraída del perfil social de Javier Corral
- Se acredita con la cobertura de los medios electrónicos
- Se acredita con las pruebas técnicas videos y fotografías

Tiempo: 15 de abril de 2016

- Se acredita con la agenda virtual extraída del perfil social de Javier Corral
- Se acredita con la cobertura de medios
- Se acredita con las publicaciones de la red social de Javier Corral”.

Sin embargo, a juicio de este órgano jurisdiccional con tales medios demostrativos sólo se acredita que el candidato Javier Corral, realizó un evento de campaña, el cual, subió a su cuenta de Facebook y agenda virtual, lo que tampoco quiere decir que ese evento se llevó a cabo el propio día en que el mencionado postulante lo registró en su cuenta de facebook, teniendo en consideración que en esa red social se pueden adicionar elementos, actividades, videos y

fotografías de eventos que no se hayan realizado precisamente en el momento en que fueron publicadas, o bien en el mejor de los casos, se acreditaría que se el acto de campaña se llevó a cabo el quince de abril del año en cueros, en la Unión Ganadera, pero no así que el Presidente Municipal haya asistido a ese evento, en tanto que las fotografías en las que dice aparece el mencionado servidor público no tienen relación con las demás probanzas.

Por tanto, como se ha sostenido, en el caso no se encuentra acreditada la presencia del Presidente Municipal de Cusihuirachi en día y hora hábil.

En este orden de ideas, correspondía al partido político enjuiciante la carga argumentativa relativa a señalar por qué consideraba que las pruebas aportadas eran suficientes para acreditar que Enrique Estrada Gutiérrez, Presidente Municipal de Cusihuirachi, acudió al evento de campaña de Javier Corral Jurado, en día y hora hábil como servidor público, o en su caso, establecer las razones precisas por las que considera que la autoridad responsable realizó una indebida valoración de las pruebas presentadas; alegaciones que además, se debieron sustentar con los propios elementos demostrativos, a fin de que este órgano jurisdiccional especializado se pronunciara al respecto.

Además, la Sala Superior considera apegado a Derecho las estimaciones del tribunal responsable, con base en las cuales determinó inexistente la conducta imputada a Enrique Estrada Gutiérrez, dado que del estudio de las pruebas desahogadas por el Instituto Estatal Electoral (*visibles de la foja 64-94 del cuaderno único*) se advierte que en dado caso lo único que se acredita es la

realización de un evento por parte del candidato a Gobernador del Partido Acción Nacional, Javier Corral Jurado.

En tanto que de las fotografías, periódicos electrónicos, video e instrumentos notariales, se advierte solamente que se realizó un acto masivo en periodo de campaña por el postulante de Acción Nacional, en la Unión Ganadera.

Empero, lo que al caso importa es la asistencia, presencia o participación del Presidente Municipal de Cusihuirachi, Chihuahua en un acto de campaña del mencionado postulante en un día y hora hábil, esto es, dentro del periodo en el que funge (propriadamente dicho) como servidor público municipal, lo que en el caso, con las pruebas aportadas por el Partido Revolucionario Institucional no se demuestra.

Lo anterior, porque el denunciante relevó de presentar algún documento expedido por el propio establecimiento -Unión Ganadera-, en el que se evidenciara el lugar en que se realizó el evento, la fecha en que se llevó a cabo, así como su duración -en horas-; que las notas periodísticas hubieran dado cuenta de la asistencia del Presidente Municipal, ya que éstas, si bien son coincidentes entre sí, sólo refieren a la participación de Javier Corral Jurado, así también de las fotografías evidenciar el día en que fueron tomadas.

Por último, por cuanto hace a las documentales públicas, consistentes en la fe de hechos levantadas por la Notaria Pública número once, licenciada María Antonieta Arzate Valles, perteneciente al Distrito Judicial Morelos, en el Estado de Chihuahua; fueron realizadas los días diecinueve de abril y once de

mayo del año en curso, esto es, con posterioridad a la fecha (quince de abril) que afirma el demandante se realizó el evento por parte de Javier Corral Jurado.

De tales probanzas que la responsable les otorgó valor demostrativo pleno, sólo se desprende que la fedataria pública dio cuenta de lo siguiente:

INSTRUMENTO NOTARIAL 5013

[...]

En la Ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua, siendo las 16:00 dieciséis horas del 19 diecinueve de abril de 2016 dos mil dieciséis ANTE MÍ, LICENCIADA MARÍA ANTONIETA ARZATE VALLES, NOTARIA PÚBLICA NÚMERO ONCE, EN ACTUAL EJERCICIO PARA ESTE DISTRITO JUDICIAL MORELOS, ESTADO DE CHIHUAHUA, comparece el Licenciado GUSTAVO ALFONSO CORDERO CAYENTE, en su carácter de Representante Propietario, del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, quien me manifiesta que solicita se de fe de la existencia de diversas notas periodísticas publicadas en medios digitales de información, fotografías y publicaciones realizadas en la red social conocida como "FACEBOOK" y de que la suscrita verifique su contenido. Acto seguido el compareciente mediante el uso de los servicios de internet realiza un ejercicio en presencia de la suscrita, en el cual ingresa a las diferentes direcciones electrónicas de los medios digitales ya mencionados; el compareciente procede a encender su equipo de cómputo personal con acceso a internet, en uso del ratón mueve el cursor y lo ubica sobre el ícono del explorador de internet, inmediatamente se abre una ventana en la parte superior donde se ubica la barra de ingreso de dirección, el compareciente procede a redactar las direcciones electrónicas de las cuales solicita de fe de su existencia y contenido, las cuales mediante el uso de captura de pantalla e impresión digital reproduzco a la letra [...].

INSTRUMENTO NOTARIAL 5041

[...]

En la Ciudad de Chihuahua, estado de Chihuahua siendo las 9:00 nueve horas del día 11 once de mayo de 2016 dos mil dieciséis, ANTE MÍ, LICENCIADA MARÍA ANTONIETA ÁRZATE VALLES, NOTARIA PÚBLICA NÚMERO ONCE, EN EL ACTUAL EJERCICIO PARA ESTE DISTRITO JUDICIAL MORELOS, ESTADO DE CHIHUAHUA, comparece el Licenciado ALFONSO CORDERO CAYENTE, en su carácter de representante propietario, del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Estatal, quien me manifiesta que solicita se de fe de la existencia de diversas notas periodísticas publicadas en medios digitales de información, fotografías y de las que la suscrita verifica su contenido. Acto seguido el compareciente mediante el uso de los servicios de Internet realiza un ejercicio en presencia de la suscrita, en el cual ingresa a las diferentes direcciones electrónicas de los medios digitales ya mencionados; el compareciente procede a encender su equipo de cómputo personal con acceso a Internet, en uso del ratón mueve el cursor y lo ubica sobre el ícono del explorador de Internet, inmediatamente se abre una ventana en la parte superior donde se ubica la barra de ingreso de dirección, el compareciente procede a redactar las direcciones electrónicas de las cuales solicita de fe de su existencia y contenido, las cuales mediante el uso de captura de pantalla e impresión digital agredo en orden consecutivo de vista identificados como "ANEXO" cuyo texto de la dirección digital reproduzco a la letra y que a petición del compareciente agrego al título de la publicación y/o nota periodística con el que fue publicado en los medios digitales [...].

Como se advierte de lo trasunto, además de que las fe de hechos fueron levantadas con posterioridad al quince de abril de dos mil dieciséis, de éstas sólo se advierte que el representante del Partido Revolucionario Institucional abrió su computadora e ingresó algunas direcciones electrónicas para el efecto de que la fedataria pública diera fe del contenido de éstas, dando como resultado que acreditan la realización de un evento de Javier Corral Jurado; empero de

forma alguna se hace mención de la presencia del Presidente Municipal de Cusihuriachi.

En ese sentido, al haberse estimado como infundados los disensos expuestos por el actor, lo procedente es confirmar la sentencia controvertida, en que se tuvo por inexistente la infracción relativa al uso indebido de recursos públicos por parte de Enrique Estrada Gutiérrez, Presidente Municipal de Cusihuriachi, Estado de Chihuahua.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se confirma, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia recurrida.

NOTIFÍQUESE: como corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad de votos**, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente emitido por el Magistrado Flavio Galván Rivera, en ausencia de los Magistrados María del Carmen Alanís Figueroa y Salvador Olimpo Nava Gomar. Ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ

VOTO CONCURRENTES QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-JRC-229/2016.

No obstante que el suscrito coincido con el sentido de la sentencia dictada por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y que voto a favor del punto resolutorio, formulo **VOTO CONCURRENTES**, en los siguientes términos:

La mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior considera que se debe confirmar la resolución impugnada, toda vez que no está acreditado que Enrique Estrada Gutiérrez, en su calidad de Presidente Municipal de Cusihuriachi, Chihuahua, hubiera infringido lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por acudir en hora y día hábil a un acto partidista, toda vez que en autos no obra elemento probatorio para acreditar que el viernes quince de abril de dos mil dieciséis, hubiera estado presente en un acto de campaña del entonces candidato a Gobernador de esa entidad federativa postulado por el Partido Acción Nacional.

En opinión del suscrito y con independencia de lo razonado por la mayoría de Magistrados de esta Sala Superior, la sola asistencia de un servidor público a un acto político de proselitismo

electoral, en hora y día hábil, no se infringe lo previsto en el citado precepto constitucional, por lo que se debe confirmar la resolución impugnada, pero con los razonamientos siguientes.

A fin de sistematizar los motivos de disenso del suscrito, la exposición de los argumentos se hace en los siguientes apartados específicos:

I. Legislación aplicable

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, dadas las subsecuentes reformas, son al tenor siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 134.

[...]

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

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 se advierte de la transcripción precedente, en los vigentes 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 de la Ciudad de México, centralizado, descentralizado y de los 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 infracción 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 Chihuahua se establece lo siguiente:

ARTÍCULO 197. Los servidores públicos del Estado y los municipios, 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 y candidatos independientes.

[...]

II. Maximización de derechos político-electorales del ciudadano.

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, 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.

Resulta 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 nacional que tiene la persona. De estos derechos es pertinente aludir, en especial, a los de carácter político-electoral, atribuidos, también

por regla, aun cuando actualmente es un tema sujeto a análisis crítico propositivo, sólo a los nacionales que tienen la calidad jurídico-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, y de 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.^[1]

Así, primero en la progresiva constitucionalización de los derechos humanos y, posteriormente en su

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

internacionalización (desde la Declaración Americana y la Declaración Universal, ambas de 1948), los derechos políticos se fueron configurando 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 1º, de la Constitución Política de los Estados Unidos, reformado y adicionado por decreto del Poder Revisor Permanente de la Carta Magna, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, para quedar al tenor siguiente:

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

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

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

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

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

Del 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 misma 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 mexicana y a los tratados aplicables, garantizando siempre la protección más amplia a las personas.

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

Al caso cabe mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sustentado 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 el titular.

En consecuencia, es conforme a Derecho concluir que 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, que sean

racionales, necesarias, justificadas o adecuadas, proporcionales, siempre que su consecuencia no consista en privar de su esencia cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Siguiendo esa misma lógica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que toda restricción a un derecho fundamental debe cumplir criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, es decir, en cada supuesto normativo se debe analizar y concluir si existen razones suficientes que justifiquen la restricción o limitación, a efecto de que ésta no sea arbitraria o caprichosa.

Al analizar un supuesto de restricción a un derecho fundamental se debe tener especial cuidado en garantizar el ejercicio efectivo de tal derecho, para evitar suprimirlo o limitarlo en mayor medida que la permitida en la Constitución federal.

La limitación o restricción debida, justificada, jurídica, de los derechos fundamentales ha de satisfacer determinados requisitos, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

1. La restricción debe ser adecuada, racional o razonable, para alcanzar el fin propuesto;
2. La restricción debe ser necesaria, y
3. 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.

4. La restricción debe de estar prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la legislación aplicable, mas no en una norma reglamentaria.

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 y, en este sentido se debe tener cuidado en advertir que existe 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 en sesión celebrada el diecinueve de marzo de dos mil nueve, para resolver el recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-14/2009**, entre

otros medios de impugnación, 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 analizados e interpretados, para su ejercicio, con criterio garantista, maximizador, progresista, tutelador, para que se proporcione la protección más amplia de su vigencia eficaz en la realidad social, en beneficio de los titulares de esos derechos.

En este orden de ideas, resulta incontrovertible, para el suscrito, que los servidores públicos, durante el plazo de su encargo, tienen en todo tiempo esa calidad jurídica, la cual no se pierde, separa, suspende o extingue, durante las horas y los días inhábiles, y se readquiere, retoma, reinicia o activa nuevamente durante las horas y días hábiles. El servidor público tiene esta calidad jurídica de manera permanente en tanto lo es; durante las veinticuatro horas del día, de todos los días del año; no es una investidura, vestimenta, sobretodo o uniforme que se pueda quitar o poner a voluntad o involuntariamente, según sean inhábiles o hábiles, las horas y los días.

Por otra parte, como principio general del Derecho, 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 en todo caso 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 se puede sustentar 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, para incurrir en infracción al precepto constitucional, en opinión del suscrito, resulta necesario que ese “*recurso humano*”, esté en el ejercicio de su función pública, para estar en la necesidad o posibilidad jurídica de ejecutar actos inherentes a sus atribuciones, siempre conforme a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, permaneciendo sometido al respectivo régimen de responsabilidad administrativa o Derecho Disciplinario, para el caso de incumplimiento de sus funciones o de infracción a los mencionados principios reguladores del servicio público, como está previsto en los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la respectiva legislación ordinaria aplicable.

Por ende, si un servidor público asiste a un acto de proselitismo político o político-electoral, durante días y horas hábiles, para el suscrito, no se genera *ipso facto* y 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 para ello es necesario analizar tres aspectos fundamentales:

1. La participación directa e inmediata, en ejercicio de la función pública que tiene encomendada el servidor público, en el acto de proselitismo político o político-electoral.

2. La solicitud de voto a los electores, como condición para la prestación del servicio público o bien la comisión de otra conducta ilícita de trascendencia política o política-electoral.

3. Que ese día el servidor público hubiese obtenido la retribución que legalmente le corresponde, en circunstancias ordinarias, por la labor que por regla lleva a cabo, es decir, que no hubiere faltado a sus labores por una causa jurídicamente justificada.

Conforme a lo expuesto es conforme a Derecho sustentar, en opinión del suscrito, que sólo si se presenta alguno de los tres aspectos mencionados, se podría concluir que existe una indebida participación y utilización de los recursos públicos a favor o en contra de algún partido político o candidato, bajo la premisa de que el servidor público, en sí mismo, es un "*recurso público*", lo cual es inaceptable para el suscrito, en la interpretación y aplicación del texto vigente del comentado artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, en el caso que se resuelve, la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior determinó confirmar la resolución impugnada, porque no quedó acreditada la asistencia del funcionario público denunciado a un acto de proselitismo político, en día y hora hábil y, por lo tanto, no tampoco la vulneración al artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución federal

No obstante, en opinión del suscrito, para que exista tal conculcación constitucional, además de que se debe acreditar plenamente la asistencia del funcionario público a un acto partidista, se debe acreditar la concurrencia de alguno de los tres aspectos fundamentales ya mencionados. Lo anterior, con independencia de la responsabilidad administrativa o laboral en que pudiera haber incurrido el servidor público denunciado por la conducta que motivó la denuncia y, por ende, también con independencia de las consecuencias laborales, administrativas o de Derecho Disciplinario que tal conducta pudiera generar.

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

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA