

**JUICIO DE REVISIÓN  
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

**EXPEDIENTES:** SUP-JRC-66/2017

**ACTOR:** PARTIDO REVOLUCIONARIO  
INSTITUCIONAL

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO  
DE COAHUILA DE ZARAGOZA

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE DE  
LA MATA PIZAÑA

**SECRETARIOS:** VÍCTOR MANUEL  
ZORRILLA RUIZ Y MARTA DANIELA  
AVELAR BAUTISTA.

Ciudad de México, veintinueve de marzo de dos mil diecisiete.

**Sentencia** que confirma la del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el procedimiento especial sancionador seguido contra Luis Fernando Salazar Fernández y José Guillermo Anaya Llamas, por supuesta violación al principio de imparcialidad por uso de recursos públicos.

**ÍNDICE**

<b>GLOSARIO</b>	1	
<b>I. ANTECEDENTES.</b>	2	
<b>II. COMPETENCIA Y REQUISITOS PROCESALES</b>	4	<b>GL</b>
1. Requisitos generales procesales	4	
2. Requisitos especiales	5	
<b>II. ESTUDIO DE FONDO</b>	9	<b>OS</b>
1. Síntesis de la resolución impugnada	6	
2. Síntesis de agravios	7	
3. Precisión de la Litis	8	<b>ARI</b>
4. Decisión	9	
5. Marco Normativo	9	<b>O</b>
6. Análisis de agravios	16	
<b>RESOLUTIVO</b>	24	

C  
C  
n  
s  
t  
u  
t  
o  
r  
i  
t  
u  
c  
i  
ó  
n  
P  
o  
l  
í  
t  
i  
c  
a  
d  
e

	los Estados Unidos Mexicanos
<b>Código Electoral Local</b>	Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza
<b>Delurios</b>	Delurios

er  
n  
a  
n  
d  
o  
S  
a  
l  
a  
z  
ar  
F  
er  
n  
á  
n  
d  
e  
z,  
e  
n  
s  
u  
c  
a  
l  
i  
d  
a  
d  
d  
e  
S  
e  
n  
a  
d  
o  
r  
d  
e  
l  
a  
R  
e  
p  
ú  
b  
l  
i  
c  
a  
c  
o  
n  
l  
i  
c  
e  
n  
c  
i  
a  
s  
i  
n  
g  
o  
c  
e

	d e s u e l d o.
<b>IN</b>	In sti tu to N a c i o n a l E l e c t o r a l
<b>In itu o lo al</b>	In sti tu to E l e c t o r a l d e C o a h u i l a
<b>JF C</b>	J u i c i o d e R e v i s i ó n C o n s t i t u c i o n

	al El e c t o r a l .
<b>Le El c t o r a l</b>	L E l e c t o r a l G e n e r a l d e l I n s t i t u c i o n e s y P r o c e d i m i e n t o s E l e c t o r a l e s
<b>Le O r d e n a m i e n t a r i o n a l</b>	L E O r d e n a m i e n t a r i o n a l d e l P o d e r J

u di ci al d e la F e d e r a c i ó n.
<b>Le de My di s</b> e n e r a l d e l S i s t e m a d e M e d i o s d e I m p u g n a c i ó n e n M a t e r i a E l e c t o r a l

<b>PA N</b>	Partido Acción Nacional
<b>PP</b>	Partido Revolucionario Institucional
<b>Sa a Su er r</b>	Supremo Tribunal Electoral

	el Poder Judicial de la Federación
<b>Se ad</b>	Sección de la República
<b>Tr ur I lo al</b>	Tribunal Electoral del Estado de Coahuila



h u i l a d e Z a r a g o z a
Tr i b u t a l E l e c t o r a l d e l P o d e r J u d i c i a l d e l F e d e r a c i o n

**I. ANTECEDENTES**

**a) Procedimiento especial sancionador.**

**1. Inicio del proceso electoral.** El primero de noviembre de dos mil dieciséis, dio inicio el proceso electoral 2016-2017 para renovar cargos de Gobernador, Diputados del Congreso e integrantes de los Ayuntamientos del Estado.

**2. Denuncia del PRI.** El veinticinco de enero,<sup>1</sup> el representante propietario del PRI presentó denuncia ante el Consejo General del Instituto Local en contra de Luis Fernando Salazar Fernández y José Guillermo Anaya Llamas por la supuesta violación al principio de imparcialidad.

**3. Diligencias de investigación.** Mediante oficio IEC/DAJ/017/2017, la Dirección Ejecutiva requirió a la Oficialía Electoral del Instituto Local, la verificación de los hechos denunciados, consistentes en la realización de una rueda de prensa en el Senado de la República, difundida en la página de Internet del periódico Milenio y en las redes sociales de Twitter, Facebook y Periscope.

**4. Admisión, emplazamiento y audiencia.** El once de febrero, la Dirección Ejecutiva del Instituto Local admitió la denuncia y emplazó a Luis Fernando Salazar Fernández y José Guillermo Anaya Llamas.

El dieciséis de febrero, tuvo lugar la audiencia de pruebas y alegatos, teniéndose por recibidos los escritos de alegatos presentados.

**5. Primera remisión al Tribunal Local.** El dieciséis de febrero recibió las constancias del expediente identificado como PES/03/2017, remitiéndose a la Comisión Interna de Procedimiento Especial Sancionador, para verificar su debida integración.

**6. Resolución plenaria de devolución.** El veintisiete de febrero, el Pleno del Tribunal Local remitió al Instituto Local el expediente a fin de que se subsanaran las deficiencias del emplazamiento y se repusieran las diligencias de notificación y la audiencia de pruebas y alegatos.

**7. Segunda remisión al Tribunal Local.** El siete de marzo se recibió nuevamente el expediente, y la Comisión Interna de Procedimiento

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo, todas las fechas que se señalen corresponden al año dos mil diecisiete, salvo precisión en contrario.

Especial Sancionador informó el diez de marzo siguiente, que el expediente se encontraba debidamente integrado.

**8. Sentencia.** El catorce de marzo, el Tribunal Local **declaró la inexistencia** de las conductas atribuidas a Luis Fernando Salazar Fernández y a José Guillermo Anaya Llamas, relativas a la infracción al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos.

**b) Juicios de Revisión Constitucional Electoral.**

**1. Demanda.** En desacuerdo, el diecisiete de marzo, el PRI promovió juicio de revisión constitucional electoral, dirigido a esta Sala Superior.

**2. Sustanciación en la Sala Superior.** El veinte de marzo se recibió en la Sala Superior el expediente de la demanda interpuesta por el PRI y se registró como SUP-JRC-66/2017.

Dicho expediente fue turnado a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, en su oportunidad, el asunto se radicó, se cerró la instrucción, y se determinó que la Sala Superior es la competente para conocer del mismo.

Posteriormente, se presentó el proyecto de sentencia conforme con las siguientes consideraciones:

**II. COMPETENCIA Y REQUISITOS PROCESALES.**

**1. Requisitos generales procesales.**

**a. Forma.** La demanda se presentó ante la autoridad responsable, se señala el nombre del partido político impugnante y el domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acto reclamado y la autoridad responsable; se exponen los hechos y agravios en que basa su impugnación, así como los preceptos legales presuntamente violados.

Además, presentan firma no controvertida del representante del partido político actor.

**b. Oportunidad.** El medio de impugnación fue presentado oportunamente, toda vez que, de las constancias de autos, se advierte que la resolución impugnada, fue notificada al actor el quince de marzo pasado, por lo que el plazo de cuatro días para promoverlo, previsto en el artículo 8, de la Ley General, transcurrió del dieciséis al diecinueve de ese mes y la demanda se presentó el día diecisiete.

**c. Legitimación y personería.** El juicio fue promovido por parte legítima, pues el artículo 88, párrafo 1, de la Ley de Medios autoriza a los partidos políticos y el impugnante es el PRI. En tanto, la personería se justifica porque el artículo 88, párrafo 1, inciso b), de la misma ley, establece que tienen personería quienes hubieran interpuesto los medios de impugnación a los que recayó el acto impugnado, como ocurre en el caso, dado que la denuncia del procedimiento especial sancionador a la que recayó la sentencia controvertida, la promovió el representante de dicho instituto político.

**d. Interés para interponer el recurso.** El PRI tiene interés jurídico para promover el medio de impugnación, pues cuestiona una sentencia que recayó a la denuncia por el presentada.

**e. Definitividad.** Se satisface este requisito de procedibilidad, porque la sentencia reclamada del Tribunal Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza no puede impugnarse mediante algún medio local.

## **2. Requisitos Especiales.**

Por cuanto hace a los requisitos especiales de procedencia previstos en el artículo 86, párrafo 1, de la Ley de Medios, al analizar la demanda del partido actor, se advierte lo siguiente:

**a. Contravención a preceptos de la Constitución.** Se cumple con el requisito porque el partido político enjuiciante afirma que se violan los artículos 1º, 14, 16 17, 41, y 116 de la Constitución Federal, lo cual es suficiente para satisfacer el requisito formal.

**b. Violación determinante.** Se satisface porque la pretensión es sancionar al servidor público con licencia por infracciones al artículo 134 Constitucional, párrafo séptimo, y esto podría incidir en su esfera jurídica de manera trascendental.

**c. Reparación material y jurídicamente posible.** Se satisface pues, de acoger la pretensión del PRI, habría la posibilidad jurídica y material de revocar o modificar la sentencia controvertida, con las consecuencias de derecho que ello implique, a fin de reparar el agravio ocasionado.

Por lo tanto, al estar colmados los requisitos indicados, y al no advertirse alguna causal de improcedencia, se analiza el fondo de la controversia.

### III. ESTUDIO DE FONDO.

#### 1. Síntesis de la resolución impugnada.

El tribunal Local consideró inexistentes las violaciones denunciadas por el PRI relativas a la violación al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos<sup>2</sup>, derivado de la rueda de prensa celebrada el veintitrés de enero en las instalaciones del Senado de la República donde el Senador con licencia Luis Fernando Salazar Fernández, entonces precandidato del PAN a Gobernador de Coahuila, dio a conocer su intención de declinar a dicha precandidatura, siendo replicada la noticia en la página de Internet del Periódico Milenio y en

---

<sup>2</sup> El actor expresó que la utilización de recintos oficiales u oficinas de los poderes públicos implica el uso de recursos públicos, lo que se materializó al aprovechar las instalaciones del Senado para difundir el mensaje en cuestión.

las redes sociales Twitter, Periscope y Facebook.<sup>3</sup>

Lo anterior, toda vez que no se acreditó la aplicación de recursos públicos que estuvieran bajo la responsabilidad de Luis Fernando Salazar Fernández, ya que en la fecha en la que se realizó la conducta denunciada **se encontraba de licencia sin goce de sueldo**.

Aunado a lo anterior, el Tribunal Local señaló que el senador con licencia atendió principalmente al hecho de informar, por una sola ocasión, que decidió hacer a un lado sus aspiraciones personales para apoyar los intereses del PAN, declinando su intención de seguir compitiendo en el procedimiento interno para el cargo de Gobernador, por tanto, concluyó que el mensaje **no lo realizó en el ejercicio de las funciones encomendadas como Senador**, sino que derivó de que, hasta ese momento, se posicionaba como aspirante a la precandidatura para el procedimiento interno respectivo y, en los autos que integran el expediente **no existe prueba** que demuestre que la manifestación del ciudadano atendió a un aprovechamiento indebido de su cargo como senador con licencia.

Además, tampoco **se acredita del caudal probatorio que Luis Fernando Salazar Fernández sea el responsable directo de convocar a la rueda de prensa, o que personal a su cargo lo haya realizado** y menos aún se acredita que el departamento de Comunicación Social del Senado de la República lo haya convocado, pues **conforme a las pruebas existentes**, los hechos denunciados **derivan de una cobertura informativa por parte de diversos medios de comunicación** (Milenio, Twitter, Periscope y Facebook).

## 2. Síntesis de agravios.

---

<sup>3</sup><https://www.milenio.com/politica/pan-elecciones.coahuila2017-luisfernandosalazar-guillermoanaya-milenio0889711161.html>  
<http://twitter.com/SalazarLuisFer?refsrc=twsrc%5Etfw>  
<http://www.periscope.tv/w/10yKAAgZZReKb#>  
[http://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=1220021821420539&id=140700096019389&refsrc=https%3A%2F%2Fm.facebook.com%2F.rdr](http://m.facebook.com/story.php?story_fbid=1220021821420539&id=140700096019389&refsrc=https%3A%2F%2Fm.facebook.com%2F.rdr)

- El actor parte de la base que la responsable tuvo por actualizado el elemento personal de la infracción, ya que determinó que las declaraciones del denunciado fueron en su calidad de servidor público.
- Que lo resuelto por la responsable en el considerando tercero (III), apartado 5.1 es incongruente, ya que por un lado reconoce que el denunciado actuó en calidad de servidor público, y por otro, que no es responsable porque al contar con licencia sin goce de sueldo está imposibilitado para disponer de recursos públicos.
- Que las declaraciones realizadas por el denunciado en las instalaciones del Senado de la República sí infringen el principio de imparcialidad, porque la referida licencia no exime a los servidores públicos de actuar en apego a dicho principio sin influir en la contienda electoral.
- Solicita la aplicación de los precedentes de esta Sala Superior: SUP-RAP-52/2014 y acumulados, SUP-REP-379/2015 y SUP-REP-383/2015, en los cuales, a decir del actor, se estableció que la solicitud de licencias sin goce de sueldo, permisos u otros equivalentes para realizar actividades de naturaleza privada, eran insuficientes para generar una excepción a la regla de que los funcionarios públicos no deben asistir en días hábiles a actos de proselitismo electoral.
- Lo anterior porque, a decir del actor, la presencia de un servidor público en un acto proselitista en días y horas hábiles supone el uso indebido de recursos públicos en atención al carácter de la función que desempeña.
- Estima que el denunciado sí intervino directamente al pronunciar un mensaje a la ciudadanía con contenido proselitista en el Senado de la República, expresando su apoyo a una candidatura y a un partido político en un proceso electoral local, incluso invitó a las personas a votar a favor de dicha opción.

### 3. Precisión de la Litis.

De las constancias que integran el procedimiento especial sancionador se advierte que la parte denunciante dirige su escrito de queja contra el senador con licencia sin goce de sueldo, Luis Fernando Salazar Fernández, quien, utilizando las instalaciones del Senado de la República para ofrecer una rueda de prensa, apoyó abiertamente la candidatura del ciudadano Guillermo Anaya Llamas a la Gubernatura del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Asimismo, que la sentencia impugnada se constriñó a analizar la conducta denunciada respecto al Senador con licencia Luis Fernando Salazar Fernández, determinando en el caso de Guillermo Anaya Llamas que no se advirtió la existencia de hechos o consideraciones tendentes a acreditar algún acto imputable al mismo, sin que estas últimas consideraciones sean controvertidas en el presente asunto.

Por ende, el actor considera que los hechos denunciados y atribuibles al entonces Senador con licencia, infringen el artículo 134 de la Constitución, al utilizar de forma indebida recursos públicos y desequilibrar la igualdad en la competencia electoral en curso, en dicha entidad federativa.

En tal virtud, la cuestión a dilucidar consiste en determinar si con los hechos denunciados se configura la infracción al artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución atribuible al entonces Senador con licencia Luis Fernando Salazar Fernández

### 4. Decisión.

Los planteamientos del PRI son **inatendibles**, por lo que procede confirmar la determinación combatida, conforme a las razones que enseguida se exponen.

### 5. Marco normativo.



- **Uso indebido de recursos públicos.**

En la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen al decreto de reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, se señala lo siguiente:

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

Así, se previó que todo servidor público tiene la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

La Sala Superior precisa que se viola el principio de imparcialidad en materia electoral a que se refieren las normas descritas **cuando cualquier servidor público aplica los recursos públicos que están bajo su responsabilidad de manera tal que afecte la equidad en la contienda entre partidos políticos.**<sup>4</sup>

De esta manera, la Sala Superior ha considerado que el artículo 134 de la Constitución Federal forma parte de la modificación constitucional integral que tuvo verificativo en noviembre de dos mil siete; y que con dicha reforma se incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad con que

---

<sup>4</sup>Criterio contenido en la sentencia dictada por la Sala Superior, en el expediente SUP-JRC-27/2013.

deben actuar los servidores públicos y la equidad en los procesos electorales.

El párrafo séptimo del artículo 134 establece una norma constitucional que prescribe una orientación general para que todos los servidores públicos de la Federación, los Estados, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, en todo tiempo los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral.

Esta obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados, tiene una finalidad sustancial, atinente a que no haya una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia que exista entre los partidos políticos<sup>5</sup>.

Si bien el aludido precepto constitucional hace referencia a que los recursos públicos sean utilizados sin influir en la contienda electoral, también es posible desprender la exigencia que se dé una actuación imparcial de los servidores públicos, con el objeto que ningún partido, candidato o coalición obtenga algún beneficio que pueda afectar el equilibrio que debe imperar en una contienda electoral.

Por otra parte, este órgano jurisdiccional ha sostenido que de la interpretación sistemática de los artículos 1º, 6º, 35, 41 y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley Electoral, se deriva la prohibición a los servidores del Estado de desviar recursos públicos para favorecer a determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección popular.

En este contexto, también ha determinado que, la sola asistencia en días inhábiles de los servidores públicos a eventos de proselitismo

---

<sup>5</sup>Criterio contenido en la sentencia dictada por la Sala Superior, en el expediente SUP-JRC-678/2015

político para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato, no está incluida en la restricción citada, en tanto que tal conducta, por sí misma, no implica el uso indebido de recursos del Estado.

En consecuencia, se reconoce que la asistencia a esta clase de actos, se realiza en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política de los ciudadanos, las cuales no pueden ser restringidas por el sólo hecho de desempeñar un cargo público, por tratarse de derechos fundamentales que sólo pueden limitarse en los casos previstos en el propio orden constitucional y legal<sup>6</sup>.

Bajo estas bases, el artículo 266, numeral 1, inciso c) del código electoral local, establece como infracciones de las autoridades o los servidores públicos, de cualquiera de los Poderes de la Unión o cualquier otro ente público, el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 Constitucional y el 27 de la Constitución local, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.

- **Acreditación de la infracción.**

Como se vio, el Órgano Reformador de la Constitución dispuso la obligación de los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, así como las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de aplicar, en todo tiempo, con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

---

<sup>6</sup> Véase la 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”**, publicado en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Año 5, Número 10, 2012, páginas 11 y 12.

Así, el artículo 134 de la Constitución Federal, en su párrafo séptimo, impone a los servidores públicos la obligación absoluta (en cuanto al tiempo, pues dice: "en todo tiempo") de asegurar los principios de imparcialidad y equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Lo anterior implica, que un sujeto que tenga al mismo tiempo, las calidades de ciudadano y de servidor público, aun cuando ejerza los derechos de participación política que tiene como ciudadano fuera del horario del trabajo oficial, seguirá teniendo la obligación constitucional ineludible de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que tiene bajo su responsabilidad y, además, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Por lo tanto, no implica una prohibición a los sujetos que tengan, a la vez, la calidad de ciudadanos y de servidores públicos de ejercer sus derechos constitucionales de participación política, a condición de que siempre y en todo tiempo:

- a) **Apliquen con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, y**
- b) No influyan en la equidad de la competencia de los partidos políticos.

Conforme a lo anterior, para configurar la infracción al principio de imparcialidad se requiere **que el sujeto activo de la conducta - servidor público-, utilice recursos públicos que tenga bajo su responsabilidad para influir en la equidad** de la competencia de los partidos políticos en un proceso electoral.

- **Principio dispositivo del procedimiento especial sancionador.**

Ha sido criterio de esta Sala Superior que en el procedimiento especial sancionador el denunciante o sujeto que inicie el procedimiento tiene la carga de la prueba, por lo que tiene el deber de ofrecer, preparar y

exhibir los medios de convicción con que cuente, o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando no esté en aptitud legal de recabarlas por sí, además deberá expresar con toda claridad los hechos a acreditar y las razones por las que estima se demostrarán sus afirmaciones.

En relación a las pruebas que no se hubieren exhibido en el procedimiento especial sancionador, el denunciante tiene la obligación de solicitarlas con anterioridad a su ofrecimiento, para que la autoridad instructora pueda ordenar que se recaben.

Así, el procedimiento especial sancionador se rige de manera preponderante por el principio dispositivo, al corresponder a las partes aportar las pruebas de naturaleza documental y técnica.<sup>7</sup>

Por otra parte, las diligencias atinentes deben desarrollarse con la celeridad y expedites que determina la ley, a través de una eficaz instrumentación, con la obligación del quejoso de aportar los elementos necesarios que corroboren sus afirmaciones, así como identificar las pruebas que habrán de requerirse cuando no se haya tenido la posibilidad de recabarlas, con independencia de la facultad investigadora de la autoridad local<sup>8</sup>.

Como se observa, el principio dispositivo obliga al denunciante a que aporte las pruebas que considere pertinentes a fin de que se acredite la irregularidad denunciada, sin que tal situación, limite a la autoridad electoral para que lleve a cabo las diligencias para mejor proveer que considere necesarias a fin de integrar el expediente respectivo de manera debida y así, poder establecer la verdad de los hechos denunciados.

---

<sup>7</sup> Sirve de apoyo la Jurisprudencia 22/2013 cuyo rubro es: "**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN**".

<sup>8</sup> Lo anterior, tiene sustento en la tesis de jurisprudencia 12/2010 intitulada: "CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE".

- **Libertad de expresión y asociación.**

En términos de los artículos 1º, 6º, 9º, 35 y 41 de la Constitución, y de los instrumentos internacionales celebrados por México denominados Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana sobre Derechos Humanos, las libertades de expresión y de asociación, ambas en materia política, son derechos fundamentales del ciudadano cuyo ejercicio debe ser garantizado y potencializado para la consolidación de toda sociedad democrática.

El derecho fundamental de libre expresión, como pilar fundamental del Estado democrático de Derecho, se encuentra también tutelado en diversos instrumentos internacionales, entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>9</sup>.

En tanto, el derecho de asociación en materia política se encuentra consagrado en el artículo 9º de la Constitución, al señalar que no se

---

<sup>9</sup> **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Artículo 19.

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

**Convención Americana sobre Derechos Humanos**

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
  - a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
  - b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.  
(...)"

podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Al igual que la libertad de expresión, el derecho fundamental de asociación política se erige en una de las piedras angulares que dan sustento a todo Estado democrático, en tanto que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno.

De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso<sup>10</sup>.

La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo.

Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.

Los partidos políticos y las organizaciones o grupos que participan en la vida del Estado, como es el caso de los procesos electorales en una sociedad democrática, deben tener propósitos compatibles con el respeto de los derechos y libertades consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos.

---

<sup>10</sup> **Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

En torno a esta cuestión, en el artículo 16, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece que el ejercicio del derecho a la libertad de asociación sólo puede sujetarse a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás<sup>11</sup>.

## **6. Análisis de los agravios.**

Los agravios expuestos serán analizados en forma conjunta, sin que ello genere afectación alguna al actor, pues lo trascendente es que los puntos de agravio sean estudiados en su totalidad y no la forma en que se realiza su análisis, conforme a lo establecido en la jurisprudencia emitida por este Tribunal Electoral<sup>12</sup>.

Son **inatendibles** los agravios, porque contrario a lo manifestado por el actor, no está acreditada la infracción a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 134 Constitucional, como enseguida se verá.

Como ha quedado precisado anteriormente, para configurar la infracción al principio de imparcialidad se requiere **que el sujeto activo de la conducta - servidor público-, utilice recursos públicos que tenga bajo su responsabilidad para influir en la equidad de la competencia de los partidos políticos en un proceso electoral.**

El Tribunal Responsable consideró en su sentencia que el requisito de servidor público se estimó colmado, al considerar que aun cuando el denunciado en la fecha en que realizó la conducta se encontraba con

---

<sup>11</sup> **Artículo 16. Libertad de Asociación**

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás...

<sup>12</sup> Esto tiene apoyo en la **Jurisprudencia 4/2000** de rubro **"AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN"**.



licencia de goce de sueldo en su cargo de Senador de la República, esta circunstancia no era suficiente para eximirlo de la obligación que tiene como servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, conforme al referido precepto constitucional.

Para sustentar su razonamiento, la responsable invocó el Acuerdo INE/CG66/2015, 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 Electoral, en relación con el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución<sup>13</sup>.

Asimismo, consideró que la licencia sin goce de sueldo implica de conformidad con los artículos 12 y 13, fracción IV del Reglamento del Senado de la República<sup>14</sup>, la anuencia que otorga respecto a la decisión del Senador de separarse temporalmente de su encargo; por lo que durante el tiempo de su licencia, cesó en el ejercicio de sus funciones representativas y de los derechos inherentes al cargo, entre otros, disponer de las instalaciones del Senado, o bien, del departamento de comunicación social.

---

<sup>13</sup> 1. Que el hecho de que servidores públicos asistan a **actos proselitistas en un día y horas hábiles** constituye una conducta injustificada contraria al principio de imparcialidad, equiparable a un uso indebido de recursos públicos, ya que con ello los funcionarios públicos generan una situación de influencia indebida al distraerse de sus actividades laborales para acudir a un acto proselitista, sin que este hecho se encuentre justificado, dado que la mera solicitud de licencia, permiso o habilitación sin goce de sueldo u otra equivalente, para realizar actividades de naturaleza privada, a efecto de acudir a un acto proselitista, no es suficiente para eximir al servidor público de lo dispuesto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, en relación con el artículo 449, párrafo 1, incisos c) y f), de la LGIPE... (foja 21 de la sentencia impugnada).

<sup>14</sup> Artículo 12

1. Para obtener licencia, los senadores presentan ante el Presidente solicitud por escrito, con firma autógrafa y con señalamiento de la causa. Dicha solicitud es resuelta por el Pleno en la sesión inmediata.

2. Durante el tiempo de la licencia, los senadores cesarán en el ejercicio de sus funciones representativas y no gozarán, por tanto, de los derechos inherentes al cargo.

Artículo 13

1. Los senadores y las senadoras tienen derecho a solicitar y, en su caso, obtener licencia del Pleno por las siguientes causas:

IV. Postularse a otro cargo de elección popular cuando la licencia sea condición establecida en las disposiciones electorales correspondientes o en la normativa interna del partido político de que se trate.

Esta Sala Superior considera que, como lo advirtió la responsable en su resolución, el hecho - no controvertido - que el denunciado al momento de la comisión de la conducta se encontraba con licencia sin goce de sueldo, establece la presunción que aquél cesó en sus funciones representativas<sup>15</sup>.

Lo que es conforme a lo dispuesto por los artículos 11, 12, párrafo 2, en relación con el 8, párrafo 1, fracción XII del Reglamento del Senado<sup>16</sup>, que disponen que durante el tiempo de la licencia, los senadores cesarán en el ejercicio de sus funciones representativas y no gozarán, por tanto, de los derechos inherentes al cargo, dentro de los que se encuentran, disponer de los recursos económicos, humanos, materiales, tecnológicos y de información que les sean asignados conforme a la disponibilidad presupuestal para desempeñar con dignidad y eficiencia su cargo, además de que no se ostentó como Senador, sino más bien, como Precandidato en un proceso interno de elección partidista.

Así, como lo consideró la responsable, se generó la presunción que el denunciado en su calidad de senador de la república con licencia, - al momento de la conducta denunciada - no gozaba de los derechos inherentes al cargo, entre otros, disponer de los recursos públicos que le son asignados para desempeñar su encargo. Sin que tal razonamiento haya sido refutado por el partido actor.

En esa tesitura, conforme al principio dispositivo que rige preponderantemente en los procedimientos sancionadores, se

---

<sup>15</sup> Cabe señalar que la licencia le fue concedida por la Mesa Directiva del Senado a partir del 17 de noviembre de 2016 y por tiempo indefinido, como se observa en la página 24 de la sentencia impugnada.

<sup>16</sup> Artículo 8

1. Son derechos de los senadores:

XII. Disponer de los recursos económicos, humanos, materiales, tecnológicos y de información que les sean asignados conforme a la disponibilidad presupuestal para desempeñar con dignidad y eficiencia su cargo;

Artículo 11

1. La licencia es la anuencia que otorga el Senado, o en su caso la Comisión Permanente, a la decisión de los senadores de separarse temporalmente del ejercicio de su cargo.

considera que correspondía a la parte denunciante la carga de la prueba para desvirtuar tal presunción, es decir, acreditar con medios probatorios que el denunciado utilizó recursos públicos asignados bajo su responsabilidad para incidir en la equidad de la contienda electoral en su calidad de servidor público.

En efecto, los medios probatorios aportados por la parte quejosa y la parte denunciada acreditaron la calidad de senador con licencia sin goce de sueldo del denunciado; la existencia del mensaje motivo de la queja a través del cual, el veintitrés de enero fijó su postura respecto de su participación en el proceso interno del PAN; así como el hecho de que se dirigió a la prensa en las instalaciones del Senado de la República, entendiéndose que sus expresiones en relación con el otro precandidato, atendieron a probables cuestionamientos de los periodistas, sin ser parte del mensaje principal por el cual anunció su declinación a favor de aquél.

De ahí que la responsable considerara que el mensaje realizado por el denunciado fue por una sola ocasión, y para informar a la ciudadanía su decisión de hacer un lado sus aspiraciones para apoyar los intereses de su partido político, declinando su intención de seguir compitiendo en el procedimiento interno del PAN para elegir candidato a Gobernador para el estado de Coahuila; pero dicho mensaje no lo realizó en el ejercicio de sus funciones como Senador, sino que derivó del hecho que hasta ese momento se posicionaba como aspirante a la precandidatura a dicho cargo.

En este orden de ideas, esta Sala Superior estima conforme a derecho que la responsable haya considerado que no exista una vulneración al principio de imparcialidad previsto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución por cuanto hace al tipo de manifestaciones que se desplegaron en el mensaje del denunciado en la rueda de prensa.

Se afirma lo anterior, porque el partido actor parte de la premisa incorrecta de considerar que el contexto de los hechos denunciados se dio en un acto proselitista en apoyo a un candidato y partido político, con la presencia de un servidor público con licencia en el cargo; cuando lo que se acreditó conforme a las pruebas documentales y técnicas aportadas en el procedimiento, fue la rueda de prensa informativa en la que participaron el denunciado y el ciudadano Guillermo Anaya Llamas, entonces precandidatos a la Gubernatura de Coahuila por el PAN, y en la que el primero manifestó ante la prensa su intención de declinar a favor de su oponente.

Es decir, se trató de una rueda de prensa en donde se emitió un mensaje respecto a las aspiraciones del entonces precandidato a la gubernatura de Coahuila, y en la cual declinó su aspiración a favor de su oponente, y a su vez pidió unidad en torno al partido político en que milita, pero no un evento de proselitismo para posicionar en forma exclusiva al precandidato Guillermo Anaya Llamas de cara a la contienda electiva en dicho Estado.

En este sentido, contrario a lo manifestado por el actor, el contenido de las manifestaciones por sí mismas no generan la vulneración al principio de imparcialidad.

Esto es así, porque como se ha precisado, para tenerse por actualizada dicha infracción es necesario que se encuentre acreditado el uso indebido de recursos públicos que, en el presente caso, se encontraran bajo la responsabilidad del sujeto denunciado; ya que la finalidad de ese principio es precisamente evitar que el poder público sea utilizado de manera abusiva mediante la aplicación indebida de recursos económicos hacia fines distintos a los que están constitucional y legalmente previstos dentro del ejercicio de la función pública.

Situación que, en la especie, como se ha precisado, no se demostró en el procedimiento especial sancionador, además, en el caso concreto, no

le corresponde al denunciado la administración del recinto del Senado de la República o de sus instalaciones.

En tal virtud, si de la indagatoria llevada a cabo por el Instituto Electoral local y lo resuelto por la responsable se concluyó que no hubo utilización de recursos públicos que estuvieran bajo la responsabilidad del denunciado con motivo de la rueda de prensa llevada a cabo en las instalaciones del Senado de la República, no puede válidamente razonarse que el contenido del mensaje por sí mismo vulnera el principio de imparcialidad, aún y cuando se argumente que aquél se haya dado al interior del inmueble que ocupa el Senado, pues con ello no se acredita el uso de recursos económicos públicos por parte del entonces Senador con licencia.

Dicho de otra forma, la sola asistencia del denunciado a una rueda de prensa en el Senado de la República para expresar su declinación y apoyo en favor de otro candidato, en el marco de una precampaña interna de un partido político, queda fuera del marco normativo de restricción contemplado en el precepto constitucional en cita, consecuentemente, no puede servir de base jurídica para limitar tal concurrencia a esa clase de ruedas de prensa como lo pretende hacer ver el PRI.

Desde distinto ángulo, sostener la postura del partido actor, esto es, restringir que los servidores públicos con licencia sin goce de sueldo, como en este caso, puedan estar presentes en ruedas de prensa o cuberturas informativas para declinar su precandidatura o adherirse a otra, en el partido político del que forman parte, nos conduciría al extremo de aceptar o autorizar, sin causa legal justificada, la suspensión o supresión de libertades fundamentales que son inherentes a todo ciudadano, carácter que, por supuesto, comparten los que detentan un cargo público, según lo han reconocido tanto los tribunales comunitarios como esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sobre esas bases, a juicio de esta Sala Superior y conforme al caso que se analiza, no resulta factible jurídicamente establecer alguna infracción por parte de servidores públicos al asistir a ruedas de prensa para declinar su precandidatura y apoyar al partido político de su filiación, candidato o precandidato del propio instituto, cuando precisamente están conteniendo en una competencia interna para definir una candidatura.

Adquiere relevancia para sostener el sentido de la anterior conclusión, el hecho de que tal conducta no implica en modo alguno que en las ruedas de prensa los servidores públicos puedan usar o disponer recursos públicos para la promoción de determinado partido político o candidatura; toda vez que, esa conducta sí constituye una infracción al orden constitucional y legal, como ya quedó de relieve.

En esta misma línea argumentativa, debe decirse que la infracción que el actor pretende que se configure, implicaría aceptar que es posible establecer restricciones a derechos fundamentales inherentes a todo ciudadano, reconocidos tanto por la Constitución como por el derecho comunitario.

Así, no debe perderse de vista que, en el caso concreto, el tema a debate versa sobre la presencia del denunciado en una rueda de prensa para declinar su precandidatura en favor de otro oponente en el marco de una contienda interna del mismo instituto político, y no a un acto proselitista, como lo pretende hacer ver el actor, con lo cual pierde fortaleza el argumento atinente a la posibilidad de que el mensaje influya en la equidad en la contienda electoral.

Ante ello, es factible establecer que la conducta del denunciado se da en pleno ejercicio de su derecho de libertad de expresión y asociación, ya que, se insiste, como cualquier otro ciudadano, tiene la libertad de pertenecer a determinado partido político y como tal, informar sus preferencias o declinaciones por otra opción política.

Bajo estas bases, es conforme a derecho que la responsable haya concluido que no se encontraba acreditada la violación al principio de imparcialidad por parte del sujeto denunciado.

- **Inaplicación de los precedentes invocados por el actor.**

Por las razones manifestadas en el apartado anterior, esta Sala Superior estima que debe desestimarse la petición del actor de aplicar a este caso los precedentes SUP-RAP-52/2014 y acumulados; SUP-REP-379/2015 y acumulado y SX-JE-14/2016.

Lo anterior porque no guardan semejanza con el caso materia de la Litis, ya que en aquéllos se estimó que una de las circunstancias que ha tomado en consideración esta Sala Superior para tener por acreditada dicha infracción a la normativa electoral consiste en **la asistencia en días y horas hábiles a actos proselitistas por parte de servidores públicos elegidos mediante elección popular, aun cuando éstos hayan solicitado licencia temporal sin goce de sueldo, específicamente para ello.**

En el caso concreto, no se actualiza el supuesto mencionado ya que, analizando sus particularidades, se trató de una rueda de prensa realizada en las instalaciones del Senado de la República por ser funcionario con licencia sin sueldo para informar la declinación del denunciado para continuar como precandidato a Gobernador del estado de Coahuila en el proceso elección interno del PAN, y no un acto proselitista específicamente en apoyo a una candidatura.

En las relatadas condiciones, al haberse desestimado los agravios formulados por el PRI, deviene confirmar la sentencia reclamada.

Por lo anteriormente expuesto, se:

#### **IV. RESUELVE**

**Único.** Se **confirma** la sentencia impugnada.

Notifíquese como en Derecho corresponda, en su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así por **unanimidad** de votos, con el voto concurrente del Magistrado José Luis Vargas Valdez lo resolvieron, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quién autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**



**VOTO CONCURRENTE QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA EMITIDA EN EL EXPEDIENTE IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-JRC-66/2017.**

Con el debido respeto a las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con pleno reconocimiento a su profesionalismo, me permito formular voto concurrente, en razón de que, si bien comparto la conclusión de que en el caso, no se acredita que el Senador con licencia Luis Fernando Salazar Fernández haya transgredido los principios de neutralidad e imparcialidad en el uso de recursos públicos, establecidos en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considero que existen elementos para considerar que los hechos denunciados, pudieran implicar el uso indebido del inmueble y recursos materiales del Senado de la República, por lo que debió darse vista al señalado órgano legislativo, a efecto de que, por conducto de sus órganos competentes instaurara los procedimientos respectivos y procediera a deslindar las responsabilidades derivadas de ese hecho.

Arribo a la conclusión anterior a partir de los motivos, razones y fundamentos que expongo a continuación.

Por principio de cuentas, debe precisarse que las personas físicas que se desempeñan como servidores públicos pueden realizar actos de

carácter estrictamente personal y actos relacionados con las funciones de su encargo.

Desde la perspectiva del suscrito, cuando la persona física ejerce el derecho a la libertad de expresión y difusión de las ideas, en lo que atañe a cuestiones estrictamente personales (ajenas al cargo público que ocupa), sus actos deben considerarse sujetos a las reglas y restricciones generales establecidas en el sistema jurídico, con especial referencia a las de fuente constitucional, como son la relativas a los principios de neutralidad y de imparcialidad en el uso de recursos públicos establecidas en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En contrapartida, cuando el servidor público expresa ideas y difunde información vinculadas con la función que tiene encomendada, debe estimarse que sus actos se encuentran sujetos tanto a las restricciones genéricas, como a las específicas inherentes a su cargo.

Ahora bien, es de destacarse que los servidores públicos electos democráticamente y, por ende, titulares de una soberanía delegada, son figuras públicas que, por su posición, se encuentran en constante escrutinio frente a la ciudadanía.

En virtud del cargo público que ostentan, es frecuente que dichos servidores públicos realicen declaraciones frente a periodistas (ruedas de prensa), a fin de que la ciudadanía pueda contar con información sobre las actividades, planes, e ideología de estos servidores públicos.

Bajo ese contexto, en el ejercicio de la actividad periodística, los entrevistadores pueden realizar cualquier tipo de preguntas, pues su actividad se encuentra protegida por la libertad de expresión y el derecho de informar a las audiencias.

En cambio, los servidores públicos tienen la obligación constitucional de conducirse con prudencia discursiva, a fin de que su actuar no rompa

con los principios de neutralidad e imparcialidad impuestos constitucionalmente. Esto es, el servidor público debe evitar que sus manifestaciones se traduzcan en expresiones que busquen favorecer o perjudicar a un partido político, o que presenten como una opción política para futuros cargos de elección popular, al darles una forma de publicidad encaminada a lograr tal fin, pues ello sería contrario al principio constitucional de equidad en la contienda electoral.

Respecto del deber de neutralidad del servidor público, debe decirse que éste deriva del mandato constitucional contenido en el artículo 41, Base I, segundo párrafo, que establece que la elección de los representantes populares debe realizarse en elecciones libres, lo que comprende la libertad en la formación de la opinión del electorado.

Por otra parte, el deber de imparcialidad que deben observar los servidores públicos se encuentra previsto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, pues en las referidas porciones normativas se prevén expresamente: (i) la obligación de los servidores públicos de aplicar con imparcialidad los recursos públicos de que disponen por razón de su investidura y (ii) la prohibición de utilizar la propaganda gubernamental para hacer promoción personalizada de su imagen.

Finalmente, el principio de equidad en la contienda electoral se encuentra establecido en el artículo 41 constitucional, conforme al cual se deben garantizar a los partidos políticos condiciones equitativas en las elecciones, evitando cualquier influencia externa que pueda alterar la competencia.

Además, debe tenerse presente que el artículo 134, en sus párrafos séptimo y octavo, establece como medios para garantizar los principios de neutralidad e imparcialidad en la función pública: (i) la utilización imparcial de recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y (ii) la prohibición de

propaganda personalizada, pues de acuerdo a la experiencia son los que con mayor frecuencia se presentaron en el pasado y que el poder revisor de la constitución busca inhibir.

Ahora bien, la licencia concedida a un servidor público, si bien podría implicar una situación generada por el propio servidor, para colocarse en una posición que le permita aprovechar el cargo que ostenta para participar, de manera indebida en actos o mítines proselitistas con fines electorales, esta Sala Superior ha considerado que ello no ocurre ni puede determinarse de esa manera, cuando la separación del cargo tiene como finalidad participar en la contienda para obtener una candidatura y eventualmente, ocupar un puesto de elección popular.<sup>17</sup>

Lo anterior porque en dicho supuesto es necesario reconocer libertad plena de actuación al servidor público, como participante esencial del proceso, lo que no acontece cuando su pretensión es incidir indebidamente en la contienda en favor de un determinado candidato o propuesta, de manera que, en ese caso, la licencia otorgada no se traduce en una inmunidad absoluta para que el servidor público pueda realizar actos proselitistas en beneficio de terceros, precisamente porque la autorización para separarse del cargo, tiene como finalidad que sea el propio servidor público el que cuente con las condiciones reales de participar en igual de condiciones frente al resto de los participantes, para acceder a una candidatura.

En el caso, es mi convicción que el acto denominado “rueda de prensa” en que participó Luis Fernando Salazar Fernández, Senador de la República con licencia, implicó la emisión de posicionamientos de naturaleza proselitista, pues si bien dio a conocer su decisión de declinar a la precandidatura al cargo de Gobernador de Coahuila de Zaragoza, a favor de diverso precandidato, también lo es que expresó abiertamente su apoyo a la precandidatura de José Guillermo Anaya

---

<sup>17</sup> Sentencia dictada en el expediente SUP-REP-17/2016.

Llamas, y su deseo de que ese ciudadano alcanzara la candidatura por el partido político en que milita, con miras a la elección constitucional del proceso electoral que actualmente tiene verificativo en la señalada entidad federativa, y se pronunció en relación con el actual gobierno de ese estado, lo que constituyen expresiones eminentemente políticas y electorales, propias de los actos proselitistas.

Si bien, la declaraciones referidas, se emitieron por el señalado servidor público con licencia, en el contexto del procedimiento interno del partido político en que milita y en el que pretendía participar, es de gran relevancia destacar que ese acto se realizó en las instalaciones y empleando recursos del Senado de la República.

Por ello, desde mi perspectiva, una revisión más exhaustiva de los hechos denunciados, y bajo una óptica más amplia del alcance de las expresiones vertidas ante los medios de comunicación por el ciudadano Luis Fernando Salazar Fernández en su calidad de Senador del República con licencia, valoradas en el contexto en que se emitieron, podría conducir a la conclusión de que la rueda de prensa denunciada, constituyó un auténtico acto proselitista realizado en las instalaciones y empleando recursos materiales del Senado de la República, en virtud de que:

- Previo a todo cuestionamiento, se realizaron declaraciones unilaterales por parte del denunciado, por las que, entre otros, declinó su aspiración a la precandidatura a Gobernador de Coahuila, a favor de diverso aspirante a precandidato –*José Guillermo Anaya Llamas*-; realizó críticas a administraciones pasadas de esa entidad federativa emanadas del Partido Revolucionario Institucional; manifestó su posición respecto a la alternancia en la señalada entidad federativa.
- Asimismo, cedió el uso de la palabra al diverso precandidato José Guillermo Anaya Llamas, quien expresó su punto de vista respecto a lo que considera problemas sociales, económicos y

políticos de la referida entidad federativa, y habló de las estrategias políticas del Partido Acción Nacional en diversos procesos electorales locales; hablo de la etapa de las precandidaturas.

- En respuesta a las preguntas de los periodistas tanto el Senador con licencia denunciado, como el diverso aspirante a precandidato fijaron posicionamientos relacionados con Gobiernos previos de esa entidad federativa, problemas sociales y las propuestas para solucionarlos.

En efecto, de la revisión de las constancias y pruebas que integran el expediente, en particular, del video aportado por el denunciante, se desprende que los hechos primigeniamente denunciados tuvieron verificativo al interior del inmueble que ocupa el Senado de la República, sobre un templete con mamparos, y un atril, todos ellos con leyendas y emblemas alusivos al señalado órgano legislativo, en el que se hicieron esas declaraciones.

Además, para ello, se utilizó un micrófono, equipo de sonido y la energía eléctrica para la iluminación, funcionamiento y operación de esos equipos por personal humano, todos ellos, presumiblemente del mencionado órgano parlamentario, lo que puede advertirse de la imagen ejemplificativa que se inserta a continuación.



En este orden de ideas, estimo que ni las instalaciones del Senado de la República, ni el equipo técnico ni humano referido, se encuentran bajo la disposición o responsabilidad de Luis Fernando Salazar Fernández, aunado a que en el momento en que acontecieron los hechos, tampoco podía emitir instrucciones para disponer de ellos, dada la licencia bajo la que se encontraba.

Así, si bien, la sentencia aprobada por la mayoría sostiene que no se acredita violación a los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y de neutralidad, por parte del referido servidor público con licencia, ello no desvanece la existencia de los hechos, ni tampoco la violación al párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tratarse de actos en los que sí se utilizaron recursos públicos para un evento proselitista que favorece a un contendiente de una elección interna de un partido político que aspira a la gubernatura de una entidad federativa.

En ese orden de ideas, a efecto de garantizar la vigencia práctica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en mi opinión, resultaba necesario dar vista al Senado de la República, para que, por conducto de sus órgano competentes y a través de los procedimientos conducentes, iniciara los procedimientos y desahogara las diligencias atinentes, a fin de deslindar responsabilidades sobre la autorización y ejecución para el uso de los recursos del Senado de la República en la realización del acto denunciado.

Es de destacarse que si bien, la denuncia primigenia se presentó en contra del referido servidor público con licencia, ello no es un obstáculo ni implica una limitante para que, frente a la evidente acreditación de violaciones a las disposiciones constitucionales y legales que rigen el uso imparcial de recursos públicos en las contiendas electivas, este órgano jurisdiccional hubiese procedido a dar la vista conducente, para la instauración de los procedimientos atinentes, así como la investigación y eventual sanción a las conductas que derivaron en los hechos materia del procedimiento sancionatorio local revisado en el asunto radicado en el expediente señalado al rubro.

Por todo lo antes expuesto, es que si bien, comparto la confirmación de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Coahuila, sostengo que se debió dar vista al Senado de la República para que en el ámbito de sus atribuciones, procediera a instaurar, por conducto de sus órganos competentes, los procedimientos correspondientes, para deslindar responsabilidades en relación con los hechos denunciados.

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**