Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Intervención de funcionarios públicos en procesos electorales. La construcción y materialización del artículo 134 constitucional. Comentario a la sentencia SUP-RAP-75/2010

Gabriel Mendoza Elvira*

I. Consideraciones respecto a la protección de la igualdad y la libertad en el marco de un proceso electoral; II. Intervención de funcionarios en los procesos electorales; III. Reforma constitucional y legal. Una respuesta del legislador; IV. Análisis del caso Fausto Vallejo, SUP-RAP-75/2010; V. Conclusiones, VI. Fuentes consultadas.

I. Consideraciones respecto a la protección de la igualdad y la libertad en el marco de un proceso electoral

Dentro de un Estado constitucional de derecho, el respeto y la protección de los derechos fundamentales constituye un eje rector en las actividades de las instituciones que lo componen. Es así porque éstas se encuentran sujetas a lo previsto en la Constitución, que idealmente tiende a restringir el poder, con el establecimiento de un sistema de competencias delimitadas y de normas de ejercicio correlativas, de manera que prive el principio de legalidad.

* Maestro en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, fue subsecretario general de Acuerdos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, actualmente es titular de la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral.
El autor agradece el invaluable apoyo brindado por el maestro Emilio Buendía para la elaboración del presente trabajo.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

La Constitución, en un Estado constitucional de derecho, debe observarse como el máximo ordenamiento jurídico que configura el fundamento y sustento de otras leyes, y garantiza la inclusión del respeto a la dignidad humana como un derecho fundamental básico, en todo el sistema jurídico del Estado. En palabras de Aguiló (2004, 46), las constituciones "reconocen valores y fines que dotan de sentido a las formas de acción política (órganos y procedimientos) creadas por ellas mismas".

Ahora bien, en una democracia, la protección y garantía de los derechos humanos se imponen como necesarias si el Estado tiene el objetivo fundamental de que las decisiones adoptadas, derivadas de un proceso deliberativo, involucren a todos por igual. Lo anterior implica que en ese proceso deben prevalecer dos condiciones básicas: libertad e igualdad de los participantes.

Al respecto, Martí (2006, 90-5) señala que entre los principios que rigen el proceso deliberativo se encuentran:

1) Libertad de los participantes, en tanto que deben ser libres en tres sentidos: en el acceso (participación voluntaria), la propia participación (libertad de proponer y aceptar los argumentos), y su aportación en la decisión (libertad de voto).
2) Igualdad formal de los participantes, que deben tener una igual capacidad de influencia política en el proceso, esto es, la misma capacidad de determinar la decisión final.

En ese sentido, si bien se reconoce que las condiciones mencionadas no son las únicas que rigen a un sistema democrático, también son el sustento que lo configura, pues la igualdad en la democracia implica dos aspectos, ser constructora y ser objeto de las decisiones políticas generadas a partir de la colectividad, mientras que la libertad es el

> fundamento (o principio) de la democracia, entendida como capacidad (*subjetiva*) y oportunidad (*objetiva*) de decisión racional autónoma de los individuos en materia política: una libertad que subsiste cuando el individuo *carece* de condicionamientos exteriores que determinen su voluntad y es *capaz de* (está en condiciones de) determinarse (Salazar 2006, 28).

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Al respecto, Orozco (2006, 303) sostiene que el principio de libre e igual participación

> constituye el valor fundamental del régimen democrático-electoral, cuya observancia y desarrollo en una específica comunidad permite identificar otros valores y, en su caso, justificar determinadas instituciones político-electorales, en el entendido de que los mismos deben debatirse pública y racionalmente, tanto para comprender sus características como para evaluar sus alcances y buscar, eventualmente, su transformación.

Ahora bien, dichos principios en el marco jurídico mexicano también han sido objeto de previsión; en los artículos 41 y 116 de la Constitución política federal se establecen los parámetros respecto de los cuales el ejercicio democrático debe sustentarse. Dentro de dichos principios, en lo que interesa al tema, pueden advertirse los siguientes:

1) Las elecciones deben ser libres, auténticas y periódicas;
2) El sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo;
3) Debe regir la equidad en el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos.

En principio, el respeto a las directrices anteriores garantiza que los procesos electorales puedan ser calificados como democráticos; sin embargo, ante el riesgo de que factores ajenos a los actores políticos transgredan los principios señalados existen instituciones administrativas electorales y jurisdiccionales cuyas acciones se encuentran dirigidas a garantizar el respeto a éstos, tanto de forma previa, como posterior al ejercicio electivo.

Entre estas instituciones se encuentra el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que por medio de su actividad ha sustentado criterios que tienden a dar certeza basándose en los principios electorales que deben ser observados en todo proceso electoral.

En efecto, acerca de las elecciones libres auténticas y periódicas, la Sala Regional Toluca del TEPJF al resolver el juicio de inconformidad ST-JIN-18/2009 y sus acumulados que:

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

> las elecciones libres se dan cuando se ejerce la facultad natural del sufragante de dirigir su pensamiento o su conducta según los dictados de la razón y de su propia voluntad sin influencia del exterior; sin embargo, para apreciar si se ha respetado la libertad en la emisión del sufragio, no basta con examinar el hecho aislado referente a sí, en el momento de votar, el acto fue producto de una decisión libre, es decir de una libertad no coaccionada, sino que para considerar que el derecho al sufragio se ha ejercido con libertad, es necesario establecer, si en la elección han existido otra serie de libertades, sin cuya consecuencia no podría hablarse en propiedad de un sufragio libre, por ejemplo, la libertad de expresión, de asociación, de reunión, de libre desarrollo de la campaña electoral, etcétera (ST-JIN-18/2009, 378).

Por lo que hace a la autenticidad y periodicidad de las elecciones, en la citada sentencia se consideró que esas condiciones se encuentran relacionadas, por un lado, con el hecho de que la voluntad de los votantes se refleje de manera cierta y positiva en el resultado de los comicios y, por el otro, que éstos se presenten de forma periódica, a fin de dar cumplimiento con la renovación de los cargos públicos.

Por otro lado, la Sala Superior ha establecido que para la consecución de los valores fundamentales de la democracia representativa, se requiere la elección de los gobernantes mediante el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía (SUP-RAP-18/2000).

En este mismo sentido, al resolverse el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) SUP-JDC-13/2002, la Sala Superior consideró que

> el derecho de sufragio, con los atributos precisados, constituye la piedra angular del sistema democrático, en tanto que con su ejercicio se permite la necesaria conexión entre el poder público y los ciudadanos.

De ahí que se considere que si en una elección el sufragio no se ejerció con tales características, porque, por ejemplo, el autor del acto no votó libremente por haber sido coaccionado, etcétera, ello conduce a establecer que la expresión de la voluntad del votante se ha atentado y,

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

en consecuencia, no merece efectos jurídicos por haberse infringido los preceptos que tutelan su correcto ejercicio (SUP-JRC-487/2000 y su acumulado).[1]

Ahora bien, por lo que hace a la equidad, el TEPJF ha establecido que:

> se relaciona con el de justicia, tomando en cuenta un conjunto de particularidades que individualizan la situación de las personas sujetas a ella, de modo que el concepto pugna con la idea de una igualdad o equivalencia puramente aritmética, es decir, rechaza la aplicación lisa y llana de una solución dada mediante la identificación plena de todos los casos, sin atender a las peculiaridades de cada uno, y por eso sus efectos se han enunciado con la fórmula de la justicia distributiva, relativa al trato igual a los iguales y desigual a los desiguales (SUP-JRC-21/2000).

En ese sentido, el alcance —en el sistema democrático— del concepto de equidad en el sistema jurídico mexicano se ha ido configurando a partir de que ese principio debe garantizar a los actores políticos el acceso a las prerrogativas que el Estado les otorga para participar en

[1] Debe recordarse la nulidad de la elección de gobernador de Tabasco, mediante la sentencia recaída al SUP-JRC-487/2000 y su acumulado. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Tabasco. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2000/JRC/SUP-JRC-00487-2000.htm, que en lo que interesa dio origen a la jurisprudencia S3ELJ23/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA. (LEGISLACIÓN DE TABASCO Y SIMILARES). *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Jurisprudencia*, 200-1. México: TEPJF (a la postre interrumpida en la sentencia del SUP-JRC-509/2007, debido a la adición del segundo párrafo de la fracción 2 del artículo 99 constitucional), en la que se sostuvo que "si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales". Al respecto, se sugiere consultar a José de Jesús Orozco Henríquez. 2011. *Causas de nulidad de elección: el caso Tabasco*. México: TEPJF. De igual forma, dada la reforma constitucional señalada y la interrupción de la tesis, hubo necesidad de que la Sala Superior, al resolver el SUP-JRC-165/2008, definiera los alcances de la llamada "nulidad de la elección por violación a principios constitucionales", con lo que se da cabida al análisis de irregularidades que de forma explícita no están consideradas en la ley como conductas generadoras de la nulidad de la elección, pero violan directamente la Constitución.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

la contienda, principalmente en dos aspectos; por un lado, el económico y, por otro, con el acceso a los medios de comunicación.[2]

En efecto, por lo que hace al aspecto económico, se ha sostenido que la equidad comprende tanto el derecho igualitario de acceso al financiamiento público de los partidos políticos en general como el otorgamiento de este beneficio en función de sus diferencias específicas, como son su peso electoral, la representación que cada uno de los partidos tenga en los cuerpos legislativos o los resultados obtenidos en una determinada elección (SUP-JRC-8/2000).

En relación con el acceso a los medios de comunicación se consideró que la equidad en la oportunidad al mismo constituye, entre otros, uno de los elementos esenciales en una elección democrática, cuya ausencia da lugar a la ineficacia de la elección. Esto porque el conocimiento de la oferta de los actores políticos deriva de la comunicación que tiene con el electorado. De ahí la importancia de acceder en condiciones equitativas a los espacios en el radio, la televisión y los distintos medios de difusión, pues por éstos los partidos políticos y candidatos tienen la oportunidad de exponer sus puntos de vista para enfrentar los problemas que afectan a la ciudadanía, los aspectos sobresalientes de su programa de trabajo, los principios ideológicos del instituto político y la opinión crítica de la posición que sostienen sus adversarios (SUP-JRC-487/2000 y acumulados; Mendoza 2006, 119-31).[3]

---

2 Que a partir de la reforma constitucional de 2007, en que se instituyó el nuevo modelo de comunicación política, los partidos sólo pueden tener tiempos de acceso al radio y la televisión, que les otorgue el Instituto Federal Electoral (IFE).

3 Sentencia SUP-JRC-487/2000 y acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Tabasco. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2000/JRC/SUP-JRC-00487-2000.htm. En la que aun cuando el modelo de comunicación política era distinto, uno de los principales motivos de la nulidad decretada fue precisamente la desproporción o falta de equidad en el tiempo con que contaron los partidos políticos en los medios de comunicación electrónica, en específico la televisión.

De igual forma, deben recordarse los asuntos relacionados con la validez de las elecciones de gobernador del Estado de México y de Nayarit, en 2005, en los que se reconoció la obligación de los medios de comunicación masiva de respetar, en la cobertura noticiosa, los principios que rigen las elecciones, entre ellos, la equidad en el acceso a dichos medios, la certeza y la objetividad. Al respecto, se sugiere la consulta de Gabriel Mendoza Elvira. 2006. "El papel

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Lo anterior sirve para evidenciar cómo el TEPJF, mediante pronunciamientos derivados de su actividad jurisdiccional, ha ido delimitando aspectos fundamentales respecto de los cuales los procesos electivos deben sustentarse (Tesis X/2001).

II. Intervención de funcionarios en los procesos electorales

Como se ha establecido, la garantía y la protección al ejercicio de los derechos ciudadanos en un régimen democrático adquiere una relevancia fundamental, incluso —tratándose de los derechos políticos— debe ser más estricta cuando se trata de procesos electivos, en atención a la finalidad que conllevan, es decir, alcanzar la representación ciudadana en los poderes públicos.

Al respecto, la experiencia indica que dentro de un proceso electoral pueden concurrir diversos factores ajenos a los actores políticos que propicien la transgresión tanto a la libertad de la voluntad del ciudadano en la emisión del sufragio como a la equidad de la contienda política.

Entre estos factores se encuentra la intervención de funcionarios, medios de comunicación, empresas privadas, sindicatos, asociaciones religiosas, etcétera, que mediante sus actos —de manera directa o indirecta— pueden afectar el correcto desarrollo del proceso electoral, el cual, se insiste, debe encuadrarse con las directrices que se han apuntado.[4]

En lo que al tema interesa, la Sala Superior, al resolver diversos medios de impugnación, incluso antes de la reforma a los artículos 41 y

de los medios de comunicación masiva en las elecciones". *Revista de la Facultad de Derecho de México* 245, tomo LVI (enero-junio): 119-31.

4 Resulta importante aclarar que para el análisis relacionado con la libertad del sufragio, es decir, si se ha respetado o no dentro de un proceso electoral, es menester que la autoridad jurisdiccional analice de forma conjunta si durante el desarrollo del proceso electoral y en la jornada han existido el respeto a otras libertades (expresión, asociación, reunión, etcétera) sin cuya concurrencia no podría hablarse de un verdadero ejercicio, en condiciones de libertad del sufragio.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

134 constitucionales de 2007, ha emitido criterios fundamentales respecto a la intervención de funcionarios en un proceso electivo y el efecto que esta participación puede generar en el electorado.

Sin el afán de discriminar muchos otros asuntos relevantes acerca del tema, a lo largo de los casi 18 años de vida del Tribunal Electoral —con la configuración actual—, dos han sido determinantes en el tema y en los que se analizó de forma clara dicho factor, además del asunto que motiva el presente artículo (por supuesto) están los JDC relacionados con la nulidad de las elecciones de presidente municipal de Juárez, Chihuahua, y de gobernador de Colima.

En relación con el primero de los asuntos, el SUP-JRC-196/2001, la Sala Superior confirmó la nulidad de la elección del ayuntamiento del municipio de Juárez, Chihuahua, en razón de que, entre otros aspectos, se encontró acreditado que las actitudes adoptadas por el presidente municipal en funciones eran suficientes para considerar que constituían violaciones sustanciales al proceso electoral.

Entre las conductas del presidente municipal de Juárez, Chihuahua, objeto de reproche, se encontró que este funcionario realizó actos de publicidad y propaganda electoral, no sólo durante los 30 días anteriores al de la elección, sino durante el llamado "periodo de reflexión", correspondiente a los tres días previos a la jornada electoral, consistentes en la transmisión y difusión de *spots*, entrevistas y publicaciones, en los que se realizaron actos de publicidad y propaganda de gestión y obra públicas, lo cual, según consideró la Sala Superior, generaba convicción de que los principios electorales fundamentales previstos constitucionalmente para la celebración de elecciones libres y auténticas, así como el de la libertad de sufragio y el de la equidad en la contienda electoral, habían sido conculcados.

En efecto, para sustentar dicha conclusión, se consideró que el presidente municipal de Juárez, al tener el carácter de primera autoridad ejecutiva en el territorio que comprende este municipio, tiene en un alto poder persuasivo o de influencia en cuanto al alcance de sus mensajes. Es decir, el cargo que detentaba el referido ciudadano le confería una connotación propia a sus actos, que implica atribuciones de mando y le daba cierta ascendencia política a sus manifestaciones, por lo que cualquier dirección indebida en su actuación pública oficial, en el

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

proceso electoral, rompía con todo principio democrático de imparcialidad.

En esas circunstancias, se estimó que si en la elección de ayuntamiento de Juárez, el partido político triunfador se había visto beneficiado por el activismo político-electoral del presidente municipal, principalmente por el acceso a los medios televisivos durante el "periodo de reflexión", a diferencia de los demás partidos políticos, era fácil advertir no sólo la transgresión a la equidad de la contienda, sino que también era patente la limitación a las opciones que tenían los electores para decidir con libertad entre las distintas propuestas de los partidos políticos que participaban en los comicios.

La razón es que el ciudadano está más en contacto con la plataforma política de quien ha aparecido más en los medios de comunicación y, en mayor o menor medida, se le hace perder el contacto con los partidos políticos que menos aparecen en el propio medio de comunicación, en particular durante el "periodo de reflexión", lo cual afecta la libertad con la que se debe ejercer el derecho al sufragio.

Ahora bien, por lo que hace a la sentencia relacionada con la elección del gobernador del estado de Colima (SUP-JRC-221/2003 y acumulados), la Sala Superior declaró la nulidad de dicha elección, en razón de que durante el proceso electoral hubo concurrencia de factores que generaron inequidad en la contienda y violación a la libertad de la voluntad de los electores, en especial y conjunto con otros factores, una intervención desmedida del gobernador de la citada entidad federativa.[5]

En la referida ejecutoria se consideró que las declaraciones recurrentes del gobernador del estado de Colima, las cuales fueron difundidas en prensa y televisión durante diversos días de la campaña electoral, e incluso en los tres días anteriores al de la jornada electoral,

[5] Es importante recordar que en ese asunto se consideró que estaba "prevista expresamente una causa de nulidad específica de base constitucional consistente en que será causa de nulidad de una elección cuando el gobernador del Estado intervenga indebidamente, *id est*, al margen de su esfera de atribuciones, en la elección de Gobernador del Estado, bien directamente, o bien indirectamente, con el objeto de que la elección recaiga en favor de determinada persona, siempre que la causa que se invoque haya sido plenamente acreditada y sea determinante para el resultado de la elección".

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

contra ciertos candidatos, dirigentes partidarios, campañas y partidos políticos, distintos al del propio gobernador del estado, así como en favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y su candidato a gobernador, constituían una vulneración grave a las condiciones que debían regir en todo proceso electivo democrático.

Para la Sala Superior la intervención indebida en la elección por parte del gobernador del estado constituyó una especie de actos de campaña, para la obtención del voto en favor del candidato a gobernador, Gustavo Alberto Vázquez Montes, postulado por el PRI, y en contra de otros candidatos a dicho cargo postulados por los partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD), pues en momento alguno puede pasar inadvertido el relevante peso político y social que tuvieron las declaraciones en favor o en contra de ciertos candidatos, dirigentes partidarios, campañas y gestión gubernamental, en atención a la alta investidura jurídica del gobernador del estado, así como su innegable importancia social y política.

En ese sentido, si el gobernador intervino en la elección respectiva, mediante declaraciones proselitistas, se consideró que éste alteró los principios de igualdad de los ciudadanos para acceder a los cargos públicos, así como de equidad en la contienda electoral, porque por su influjo o ascendencia quebrantaba el principio constitucional de equidad en los elementos o apoyos con que cuenten los partidos políticos para llevar a cabo sus actividades, incluidas las tendentes a la obtención del sufragio universal, y en lo relativo a las condiciones para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.

Conforme a lo expuesto, resulta evidente que el TEPJF ha sustentado, desde hace ya más de una década, posicionamientos muy claros en relación con la intervención de funcionarios en un proceso electoral; esto es, ha delimitado cuáles son los alcances y las prohibiciones que tienen éstos en una contienda electoral.

Así, en los límites que la Sala Superior impuso en el actuar de los funcionarios, se encuentra el relativo a la no utilización de recursos públicos o de las posibilidades o prerrogativas inherentes al cargo para tratar de influir en el voto ciudadano para afectar la equidad en la contienda; es decir, el sufragio activo debe sustentarse no sólo en condiciones de libertad, sino que su ejercicio debe realizarse con

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

pleno conocimiento de las propuestas políticas que al efecto emitan tanto los candidatos como los partidos políticos.

Como se señaló, para que ese ejercicio se presente con los requisitos apuntados, la equidad en la contienda se observa como una condición de carácter primario, ya que la finalidad sólo puede alcanzarse, por un lado, con una equitativa posibilidad de difusión de las propuestas de los partidos políticos en los medios de comunicación y, por el otro, por medio de situar al margen del proceso electoral factores de poder que pueden influir en el ánimo del elector, como lo es la intervención desmedida de los funcionarios.

III. Reforma constitucional y legal. Una respuesta del legislador

Ante casos como los señalados y, por supuesto, el creciente activismo político de los funcionarios, que ha motivado que cada vez más se alegue como agravio en medios de impugnación, principalmente los relacionados con resultados electorales, su indebida intromisión en los procesos del 13 de noviembre de 2007 y del 14 de enero de 2008 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF), las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), respectivamente, con el objeto de, entre otros aspectos, regular los límites a la propaganda gubernamental y prohibir la promoción personalizada de los servidores públicos en la misma.

Al respecto, los artículos 41 y 134 de la Constitución fueron aquellos preceptos que, derivados de la reforma, incorporaron en su texto previsiones en el sentido señalado, a fin de que se respeten las condiciones básicas de los procesos electivos democráticos: libertad en el sufragio y equidad en la contienda.

Sustenta lo anterior, la exposición de motivos de la referida reforma constitucional, en la cual se sostuvo que

> el tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

> electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.[6]

En el texto de dichos preceptos, en lo que interesa para este artículo, se establece que deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, con excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia (CPEUM, artículo 41, base III, apartado C, párrafo 2). Asimismo, se prevé que todos los servidores públicos tengan la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son parte de su responsabilidad, en todo tiempo, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, y que la propaganda que, desde cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales cualquier órgano o ente de los tres órdenes de gobierno[7] deberá tener carácter institucional y fines informativos,

---

6 Véase la iniciativa con proyecto para reformar diversas disposiciones de CPEUM, en materia electoral del 31 de agosto de 2007.

7 La Sala Superior del Tribunal Electoral, al resolver diversos medios de impugnación (SUP-RAP-147/2008, SUP-RAP-173/2008, SUP-RAP-197/2008, SUP-RAP-213/2008, SUP-RAP-8/2009, SUP-RAP-15/2009 y acumulado), ha establecido qué sujetos están obligados por las normas del artículo 134 constitucional, siendo éstos los siguientes:
"I. Los poderes públicos: poderes ejecutivos (Presidente y Gobernadores), legislativos (Cámaras y Congresos) y judiciales, tanto federales como de cada Estado;
II. Los órganos autónomos. Tales como el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Instituto Federal Electoral y sus equivalentes, si los hubiera, en los Estados;
III. Las dependencias y entidades de la administración pública. Entendiéndose por éstas las secretarías, institutos, oficinas y demás organizaciones de la administración pública federal estatal o municipal, y
IV. Cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, entendiendo por "ente" cualquier organización o entidad estatal."

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

educativos o de orientación social, sin que pueda, en ningún caso esta propaganda incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público (CPEUM, artículo 134, párrafos 7 y 8).

Del análisis de lo establecido por el Constituyente en los citados preceptos, es posible derivar que el mandato consagrado en dichas normas tiene dos objetivos fundamentales de carácter restrictivo, uno relacionado con el límite temporal que tiene la propaganda gubernamental[8] y otro con la aplicación imparcial de los recursos por parte de diversos entes públicos para no afectar la equidad en la contienda. Si bien el segundo es el que forma parte del objeto de este ensayo y, por ende, es al que me referiré en las líneas siguientes, me parece que el primero tiene relación e importancia, pues también está encaminado a preservar la equidad en la contienda y evitar la simulación —y el consecuente desvío de recursos públicos—, mediante la promoción con fines electorales de programas o acciones de gobierno, inclusive; la Sala Superior ha sostenido que los supuestos de excepción previstos en la disposición constitucional deben ser analizados a la luz de los principios de equidad e imparcialidad (Tesis XXI/2011).

En este tenor, respecto al segundo de los mandatos, esto es, el relacionado con la aplicación de recursos, la porción normativa del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución federal, es clara al establecer que los funcionarios que tengan como responsabilidad el uso de recursos públicos, deben aplicarlos con imparcialidad, salvaguardando, en todo momento, la equidad en la contienda electoral.

Lo anterior hace evidente que las disposiciones que hemos referido a lo largo del presente apartado guardan una congruencia directa

8 Si bien, en mi concepto, pareciera que los órganos de gobierno no debieran realizar "propaganda" en momento alguno, pues conforme con el *Diccionario de la lengua española*, de la Real Academia Española, ese vocablo significa "acción o efecto de dar a conocer algo con el fin de atraer adeptos o compradores", en tanto que los gobiernos no tienen por qué ganar adeptos. En mi opinión, lo que sí deben realizar son campañas informativas que en momento alguno tienen ese objetivo. Lo anterior, me parece, no sólo es falta de técnica legislativa, sino un despropósito derivado de la sobrerregulación que ha permeado en los últimos años en la materia electoral. Sin embargo, no ahondaré en el tema, pues ello escapa al objeto del presente trabajo.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

con los principios de imparcialidad y equidad que rigen los procesos electorales, a fin de que los procesos electivos se desarrollen en un ámbito que permita al ciudadano emitir su voto con una voluntad ausente de vicios.

Empero, el hecho de que se impida a los funcionarios desviar recursos públicos para fines electorales y se prohíba la difusión de propaganda que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público con la finalidad de posicionarse ante la ciudadanía, en momento alguno implica que, en tiempos electorales, éstos deban limitar las actividades que tienen encomendadas; esto es, deben seguir ejerciendo sus funciones, pues de ninguna manera los procesos electorales deben tener efectos suspensivos de la actividad gubernamental ni mucho menos impedir que participen diligentemente en actos que llevan a cabo en ejercicio de sus atribuciones.

Esto es así debido a que la esencia de la prohibición constitucional, como se ha indicado, radica en que no se utilicen recursos públicos con un fin distinto al que fueron destinados ni que los funcionarios aprovechen su posición para hacer promoción de ellos mismos o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

De ahí que la Sala Superior estime que la intervención de funcionarios en actividades de carácter gubernamental no pueda catalogarse como infracción a las citadas prohibiciones, si en esos actos no se difunden mensajes tendentes a la obtención del voto, que aludan a la pretensión de ser candidato a un cargo de elección popular o que hagan referencia a los procesos electorales (SUP-RAP-69/2009).

En efecto, para considerar actualizada la violación a la prohibición —sostiene el TEPJF—, debe demostrarse que los actos a los que asistió el servidor público se llevaron con la única intención de promover la imagen y el nombre del servidor público involucrado, y que los medios de comunicación que cubrieron el acto fueron convocados para tal efecto.

Por tanto, se ha considerado que el simple hecho de que los diarios o periódicos publiquen información acerca de ciertos actos desplegados por los funcionarios en el desempeño de sus actividades no entraña ilicitud alguna, aun cuando se haya convocado a los reporteros o medios de comunicación en tanto que éstos se encuentran en libertad de decidir

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

si acuden o no a esa actividad, así como de decidir si publican esa clase de noticias; es decir, la única manera en que podría estimarse que existe una violación a la ley sería si se demostrara que se trató de un acto orquestado o en el que se ejerció una indebida presión en los medios de comunicación.

IV. Análisis del caso Fausto Vallejo, SUP-RAP-75/2010

Posicionamiento previo

Para analizar el caso objeto del ensayo resulta relevante hacer referencia a un criterio previo respecto de hechos similares e incluso a la tesis XVII/2009, de rubro ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY.

Al respecto, por una parte, se ha sostenido que resulta indudable que la participación de los servidores públicos en actos de carácter gubernamental no encuentra una limitación estricta, sino que se encuentra condicionada a la configuración de una serie de contingencias. Situación contraria ha merecido la participación de dichos servidores en mítines políticos, celebrados en días hábiles e inhábiles.

La Sala Superior ha establecido que la asistencia de funcionarios a mítines políticos en días hábiles configura una vulneración a diversas disposiciones del Cofipe, que implica imparcialidad y el solo hecho de que asistan al acto público supone promoción y coacción a los electores, vulnerando con ello el derecho fundamental de sufragio libre (SUP-RAP-77/2008).

Los anteriores pronunciamientos tuvieron como sustento el acuerdo emitido por el IFE CG39/2006, denominado

> Reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

El cual contenía en concreto distintas prohibiciones dirigidas a funcionarios, de llevar a cabo determinadas conductas, como asistir en días hábiles a actos proselitistas de candidatos a cargos de elección popular y publicar cualquier propaganda política de apoyo a favor de éstos.

Ahora bien, tratándose de la asistencia en días inhábiles, la Sala Superior ha ido configurando su posicionamiento de la siguiente manera.

Prohibición de asistencia

La Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-75/2008, sostuvo que el artículo 4, párrafo 3, del Cofipe, y el acuerdo primero, fracción VI, del denominado "acuerdo de neutralidad", propenden a evitar que se coaccione a los electores por virtud de la investidura de un funcionario que intervenga en actos de campaña para promocionar el voto.

En ese sentido, la investidura de un funcionario existe, en condiciones ordinarias, durante todo el periodo de su ejercicio, con independencia de que el día sea hábil o no y, por ello, tal investidura es susceptible de afectar al electorado que participa en actos donde intervenga dicho funcionario. De ahí que se estimara que la participación que se imputaba al presidente municipal de Puebla se hubiera realizado en domingo no implicaba que por ser día inhábil éste se despojara de su investidura de servidor público.

Lo anterior, a juicio de la Sala Superior, no implicaba una violación a la garantía de libre expresión contenida en el artículo 6 de la Constitución federal en perjuicio del recurrente, pues no es ilimitada, sino que se encuentra restringida a no afectar los derechos de terceros y en el respeto y la prevalencia de los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos. Por tanto, señaló:

> una limitación en el ejercicio de la libertad de expresión se justifica cuando con ella se trata de evitar que los servidores públicos generen presión o coacción a los electores, a efecto de preservar los principios establecidos para las elecciones libres, auténticas y periódicas, así como la emisión del sufragio universal, libre, secreto y directo, con base en la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad de los procesos electorales.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Finalmente, se sostuvo que, si en el acto de campaña electoral el servidor público tiene una participación activa mediante la realización de movimientos corporales que, atendiendo a sus circunstancias, en forma inequívoca se traducen en un apoyo explícito para el candidato, resulta inconcuso que se viola la normativa electoral de referencia. Esto es, en síntesis, que se consideró que la participación pasiva no es violatoria del artículo 134, mas no así, si hay señales inequívocas de apoyo al candidato o partido respectivo.[9]

Validez de la asistencia sin participación

Asimismo, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-14/2009 y acumulados,[10] sostuvo que, del análisis de lo dispuesto en los artículos 134 de la CPEUM y 347 del Cofipe, era dable interpretar que la sola asistencia o presencia de funcionarios en días inhábiles, en actividades políticas para apoyar a determinado partido, precandidato o candidato de su preferencia, se encuentra fuera de restricción, puesto que la simple asistencia no entraña, por sí misma, influencia y menos puede afirmarse que determine al electorado y, por tanto, afecte la equidad en la contienda electoral.

Para arribar a dicha posición se consideró que toda restricción a los derechos fundamentales debe encontrarse sujeta a los establecidos en la propia Constitución o ley, o bien, atender a aspectos de idoneidad, racionalidad y necesidad; por ello, si la Constitución federal determina de forma expresa las restricciones o limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales, entre los que se encuentran tanto la libertad de expresión como el derecho de asociación política, a juicio de la Sala Superior, los funcionarios tienen derecho a ejercer sus libertades fundamentales de expresión de ideas y asociación, en tanto su carácter de ciudadanos y la falta de previsión normativa que dicte lo contrario.

---

9 En opinión del suscrito, la línea divisoria es muy delgada, acaso la asistencia a un mitin político ¿no se puede considerar como un acto de apoyo explícito? Distinto resulta considerar que ello es válido a la luz de la normativa actual, como a la postre lo sostuvo la Sala Superior, a partir de una nueva reflexión, según se verá adelante.

10 Sentencia SUP-RAP-14/2009 y acumulados. Actores: Partido del Trabajo y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00014-2009.htm. Esta sentencia fue la base para conformar la citada tesis XVII/2009.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

En efecto, la Sala Superior consideró que

> el ejercicio integral de la libertad de expresión no debe dejar de tutelar el derecho de los ciudadanos de estar presentes en determinado evento político, ya que la asistencia o concurrencia de éstos en ese tipo de actos, en términos generales, constituye una forma de expresarse, si se tiene en consideración que el significado del vocablo va más allá de expresar palabras, es decir, el derecho a expresarse no se agota exclusivamente mediante el uso de las palabras, sino que también puede ejercerse a través de ciertas actitudes o conductas de la persona, entre otras, asistir a un acto de proselitismo político, en tanto que esa sola presencia refleja, en sí misma, la simpatía o preferencia de determinado partido o candidato.

Análisis integral del caso

Antecedentes

Los hechos que motivan el procedimiento de origen consistieron fundamentalmente en que el día 28 de junio de 2009, en el cierre de campaña llevado a cabo por dos candidatos a diputados federales del PRI, en Morelia, en la plaza Melchor Ocampo ubicada en el centro de la citada ciudad, Fausto Vallejo Figueroa, presidente municipal de Morelia, participó activamente durante todo el mitin, ya que estuvo a su lado; en su momento les alzó el brazo en señal de victoria, encabezó el presídium y dirigió un discurso invitando a los asistentes a votar por ellos y su partido.

Ante ello, el PAN presentó denuncia ante el IFE, que motivó el procedimiento sancionador al que recayó la resolución CG154/2010,[11] en la cual declaró fundada la queja, por la comisión de presuntas infracciones a la normativa electoral federal y, contra la cual, el referido ciudadano interpuso un recurso de apelación cuya sentencia se analiza.

[11] Esa resolución se emitió en cumplimiento a la diversa sentencia SUP-RAP-33/2010, en la cual la Sala Superior revocó la determinación previa del propio Consejo General en la queja de mérito, a fin de que la autoridad responsable emitiese otra debidamente fundada y motivada, para fijar, conforme a derecho en relación con la responsabilidad de los sujetos denunciados, esto es, si tales hechos configuraban o no promoción del voto a favor de los candidatos.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Estudio de fondo

De la lectura del escrito de demanda, la Sala Superior estimó que el actor argumentaba, a modo de agravio: 1) la vulneración a sus derechos fundamentales de libertad de expresión y asociación (CPEUM, artículos 6 y 7); 2) no haber vulnerado las

> Normas Reglamentarias sobre Imparcialidad en el uso de Recursos Públicos a que se refiere el artículo 347, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (acuerdo CG39/2009).

Al no haber utilizado recursos durante la campaña y, en específico, en el cierre de campaña motivo de queja; 3) que no se tomó en cuenta la objeción probatoria formulada en su oportunidad, y 4) la indebida vista al Congreso del estado.

Por cuestión de método, se fijó como causa de pedir la violación de los derechos referidos en el párrafo precedente, así como por no haber violado el citado acuerdo, cuestión central que ocupó el estudio vertido en la sentencia, previo a calificar de inoperante el agravio respecto a la objeción probatoria, esto es, se tuvieron por ciertos los hechos y simplemente se analizó si con ello se vulneraba la norma administrativa reglamentaria y, en consecuencia, el artículo 134 constitucional.

Es importante señalar que como una primera premisa, el actor indicó que su presencia y participación en el cierre de campaña de los candidatos a diputados federales del PRI en Michoacán se desarrolló en un día inhábil, no se ostentó como servidor público y simplemente hizo un pronunciamiento en su discurso, en ejercicio de su libertad de expresión y asociación; de esta manera, refirió el actor, los hechos no constituyen una violación al acuerdo relativo a las señaladas normas reglamentarias, en tanto que lo prohibido en la Constitución es la disposición de recursos públicos con quebranto del principio de imparcialidad y del principio de equidad en la competencia entre partidos políticos, los aspirantes, los precandidatos y candidatos durante los procesos electorales.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

A fin de abordar el análisis de los respectivos agravios, la Sala Superior estableció —me parece con una metodología adecuada— los alcances jurídicos de la libertad de expresión y los derechos de reunión y asociación, sus protecciones específicas y limitaciones, así como la ponderación de valores y principios que debe realizarse, para finalmente analizar si en el caso concreto se justificaban las limitantes impuestas al servidor público.

Así, en primer lugar, la Sala Superior consideró que, en términos de los artículos 1; 6, párrafo 1; 9, párrafo 2; 35, fracción III, y 41, fracción I, párrafo 2, de la CPEUM, y de los convenios internacionales celebrados por México, específicamente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales forman parte del orden jurídico interno en una jerarquía inmediata, inferior a la Constitución y por encima de las demás leyes federales y locales,[12] de conformidad con el artículo 133 de la propia Carta Magna, las libertades de expresión, de reunión y de asociación, estas dos últimas en materia política son derechos fundamentales del ciudadano, cuyo ejercicio debe ser garantizado y potenciado para la consolidación de una sociedad democrática.

De esta manera, como reiteradamente se ha sostenido, conforme con la jurisprudencia 29/2002, de rubro DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA, la Sala Superior, en una actitud garantista, parte de la premisa de que debe realizarse una interpretación y aplicación de las disposiciones relativas que potencie su ejercicio y que, por consecuencia, lleve a una interpretación estricta y restrictiva de las limitaciones a dichos derechos, puesto que se trata de condiciones mínimas para la adecuada tutela de la dignidad de cada persona y su desarrollo.

---

12 Al respecto, el magistrado Flavio Galván Rivera formuló un voto con reserva, por considerar que el artículo 133 constitucional no hace distinción jerárquica entre los tratados internacionales y las leyes federales o locales, de manera que, en su concepto, realizarla carece de fundamento jurídico, no obstante la tesis aislada de la corte de rubro. TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

En cuanto al alcance de la libertad de expresión, tal como ya lo ha sostenido también en reiteradas ocasiones (SUP-JRC-175/2005 y SUP-JRC-179/2005)[13] y la doctrina ha sido profusa al respecto, considera que

> comprende tres distintos derechos: I) El de buscar informaciones e ideas de toda índole; II) El de recibir informaciones e ideas de toda índole y III) El de difundir informaciones e ideas de toda índole.

Lo anterior, sobre la base de que el artículo 6 constitucional establece la libertad de expresión y el derecho a la información, de manera que se tiene una doble dimensión: la primera vinculada con la garantía al libre desarrollo de la persona y la igualdad en el trato, pues se refiere a la expresión de ideas, juicios, opiniones y creencias personales, y la segunda, referida al derecho de los ciudadanos de contar con diversas fuentes de información, el libre acceso a las mismas y a que la información difundida ofrezca elementos para diferenciar el hecho propiamente dicho y las opiniones de los comunicadores.

De igual forma, se destaca la doble dimensión de la libertad de expresión e información, la individual, referida al derecho de cada sujeto de expresar convicciones políticas, morales, religiosas, filosóficas o de cualquier otro tipo; y la social o colectiva, como derecho a sociabilizar la información e ideas, para que la sociedad o colectividad las conozca. En relación con esto último también debe tenerse en cuenta la dimensión objetiva o instrumental de dichos derechos, pues constituyen un presupuesto para la formación de la opinión pública (Polo 2002, 23), institución básica en un Estado democrático. Mientras más información tenga el electorado, el sufragio será emitido con mayor libertad.

En cuanto a los derechos de reunión y de asociación, se señala que en materia política están limitados a los ciudadanos y permiten —tal como lo ha sostenido la Comisión Interamericana de Derechos

[13] Por ejemplo: sentencia SUP-JRC-175/2005. Actor: Coalición "Alianza por Nayarit". Autoridad responsable: Segunda Sala del Tribunal Electoral del Estado de Nayarit. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2005/JRC/SUP-JRC-00175-2005.htm, y SUP-JRC-179/2005. Actoras: Coaliciones PAN-Convergencia y Unidos para ganar. Autoridad responsable Tribunal Electoral del Estado de México. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2005/JRC/SUP-JRC-00179-2005.htm.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Humanos (CIDH)— el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas, en el entendido de que los derechos fundamentales irradian a todos los sectores del ordenamiento jurídico y no nada más a las relaciones del individuo frente a los órganos del poder público. Así, establece la Sala Superior, el derecho fundamental a la libertad de expresión también debe garantizarse en el seno de los actos partidarios (Ortiz 2007, 4973).

Ahora bien, en cuanto a las limitaciones, parece indiscutible hoy en día que los derechos fundamentales están sujetos a restricciones y, por ende, pueden ser delimitados o acotados, siempre que no se afecte el núcleo esencial del derecho de que se trate (Mendoza 2006, 122), sin embargo, según se establece en la sentencia, las restricciones previstas legalmente deben ser propias de una sociedad democrática, por cuanto sean necesarias para permitir el desarrollo social, político y económico del pueblo. En este tenor, se parte de la premisa de que, cuando el ejercicio de los derechos fundamentales previstos constitucionalmente se realiza con el fin de participar en una campaña electoral, con arreglo a un criterio sistemático conforme con lo previsto en el artículo 41 de la Constitución federal, de acuerdo también con la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Respecto del marco conceptual referido, se procedió al análisis, en el caso concreto, acerca de si se había vulnerado la norma que establece la obligación a los funcionarios, entre ellos, presidentes municipales, de abstenerse en días hábiles de asistir a mítines o actos de apoyo a partidos, precandidatos o candidatos, así como emitir en cualquier tiempo expresiones a favor o en contra de los mismos y, con ello, el artículo 135 constitucional.

Es importante destacar que el supuesto normativo relativo a que se trate de días inhábiles, al cual se adecúa el caso particular, pues se trató de un mitin realizado en domingo; presupone que el funcionario no se encuentra en el desempeño de sus funciones, salvo prueba en

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

contrario;[14] en consecuencia, en principio, el solo hecho de asistir a un evento proselitista no implica imparcialidad en la aplicación de recursos ni influencia en la equidad de la contienda.

A este respecto me parece importante resaltar estos dos principios o valores tutelados en el artículo 134 constitucional, pues, tal como lo hace la Sala Superior en la sentencia motivo de comentario, en el análisis de los hechos que se consideren puedan vulnerar los párrafos 7 y 8 del citado precepto, deben verificarse si se violan los mismos, de lo contrario se caería en una aplicación letrista del supuesto legal.

En este sentido, la Sala Superior consideró que lo relevante en dicho acto es que la participación del servidor público municipal fue realizada en día inhábil, un domingo, sin que se tratara de una conducta reiterada, ni se acreditó la existencia en el uso de recursos públicos o se puso de ninguna forma en riesgo la equidad de la contienda; por lo cual, las circunstancias en las que ocurrió el hecho, llevaron a advertir que tal participación fue ajustada a derecho.

Esto debe destacarse porque el servidor público no distrajo el tiempo que, en horas y días hábiles, debe dispensar al desempeño de su función pública; es decir, no se advirtió que el presidente municipal de Morelia, Michoacán, ejerciera sus funciones e incurriera en un acto u omisión que redundara en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, o bien, que cometiera un acto u omisión que afectara la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se deben observar en el desempeño de su cargo, máxime cuando no hubo evidencia de que se violaran los derechos de los demás porque no se afectó la honra de algún sujeto o institución partidaria o coalición ni la dignidad, en tanto que, por ejemplo, se profirieran alguna suerte de calumnia o difamación.

Por lo anterior, se estimaron incorrectas las valoraciones realizadas por la responsable en la resolución impugnada, ya que la actuación del gobernador, como ya se indicó, fue producto del ejercicio individual de la libertad de expresión y el derecho de asociación de un servidor público, que se llevó a cabo en un día inhábil, sin que hubiera hecho uso de recursos públicos.

---

[14] Es frecuente, sobre todo en el caso de los funcionarios de alto nivel, como el presidente de la República, que aun en días "inhábiles" asistan a actos o reuniones inherentes al desempeño de sus funciones.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

V. Conclusiones

A lo largo de las consideraciones del presente trabajo, se ha evidenciado el carácter garantista que el TEPJF ha impregnado en las resoluciones relacionadas con la tutela de derechos fundamentales. El pleno ejercicio y la garantía real de los mismos se han vuelto una constante en la actividad cotidiana de dicha autoridad jurisdiccional electoral.

Sin embargo, dichos posicionamientos siempre han guardado un respeto a los límites que el legislador les ha impuesto. Esto es, si bien se ha reconocido que las limitaciones introducidas en la normativa electoral a partir de las reformas de 2007 y 2008, constitucional y legal, respectivamente, tienden a fortalecer el desarrollo de comicios en igualdad de condiciones para todos los contendientes políticos, lo cierto es que el ejercicio de las libertades fundamentales por parte de los funcionarios también debe encuadrarse en los límites que la propia Constitución federal les establece, además de evitar que por medio de su uso y disfrute se colisionen otros valores contenidos en el propio Pacto Federal, como lo podría ser la legalidad y la imparcialidad en el destino de los recursos públicos, la equidad en la contienda electoral, así como la libertad del sufragio.

En efecto, la restricción impuesta a los funcionarios, con motivo de la reforma constitucional, en momento alguno debe observarse como una limitación irracional a las libertades fundamentales de dichos ciudadanos, como un mecanismo para asegurar el desarrollo pleno de las condiciones que permitan un ejercicio democrático efectivo, en el que la representación ciudadana sea un fiel reflejo de la voluntad de los individuos que conforman a la sociedad. Sin embargo, tampoco puede pensarse que los funcionarios tengan vedado, por la investidura que ostentan, el ejercicio de ciertos derechos fundamentales, especialmente algunos político-electorales o estrechamente vinculados con éstos, por ejemplo, las libertades de expresión y reunión en materia política. De hecho, un paternalismo exacerbado, en el sentido de tutelar la equidad en la contienda ante cualquier otro principio o derecho, pudiera llevar al absurdo de pedir a los políticos que dejen de hacer política. Si un presidente municipal fue electo, postulado por supuesto por un partido político, es precisamente porque hace política.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

De esta forma, pareciera que el reto para el TEPJF no es minúsculo cuando se le presenten casos en los que se confronten el ejercicio de derechos fundamentales con los valores de todo sistema democrático; sin embargo, debe generar con sus posicionamientos certeza en los actores políticos y establecer pautas que guíen el actuar de éstos en el desarrollo de un proceso electoral. Parafraseando a Orozco, el Tribunal debe ir sentando criterios sólidos y claros, con la finalidad de hacer más previsible la actuación de los tribunales electorales y tener una mayor certeza jurídica de los justiciables (2011, 45).

Es mi convicción que con la posición adoptada en la resolución recaída al recurso de apelación SUP-RAP-75/2010, pareciera que el reto por esta ocasión se encuentra superado, pues revela no sólo la congruencia con los principios que deben regir los procesos electorales, sino también la tendencia que asumirá en casos en los que la controversia involucre el ejercicio de derechos fundamentales; sin embargo, debo reconocer que el camino que el TEPJF ha trazado en la democracia mexicana —a 18 años de su establecimiento como máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, con excepción de lo dispuesto en el artículo 105 constitucional— está en permanente construcción.

VI. Fuentes consultadas

Aguiló, Josep. 2004. *La constitución del Estado constitucional.* Lima/Bogotá: Palestra/Temis.

CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: TEPJF.

Jurisprudencia S3ELJ23/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (LEGISLACIÓN DE TABASCO Y SIMILARES). *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Jurisprudencia*, 200-1. México: TEPJF.

—— 18/2011 PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

IMPARCIALIDAD. En *Jurisprudencia* vol. 1 de *Compilación 1997-2013: Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, 581-2. México: TEPJF.

Martí, José Luis. 2006. *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Barcelona: Marcial Pons.

Mendoza Elvira, Gabriel. 2006. "El papel de los medios de comunicación masiva en las elecciones". *Revista de la Facultad de Derecho de México* 245, tomo LVI (enero-junio): 119-31.

Orozco Henríquez, José de Jesús. 2006. *Justicia electoral y garantismo jurídico.* México: Porrúa.

——. 2011. *Causas de nulidad de elección: el caso Tabasco*. México: TEPJF.

Ortiz Flores, Javier. 2007. La ponderación y la libertad de expresión. *Libertad de expresión. Análisis de casos judiciales,* comp. Santiago Vázquez Camacho México: Porrúa.

Polo Sabau, José Ramón. 2002. *Libertad de expresión y derecho de acceso a los medios de comunicación.* Madrid: CEPC.

Resolución CG154/2010. Denunciante: Partido Acción Nacional. Denunciado: Partido Revolucionario Institucional y Fausto Vallejo Figueroa. Disponible en http://www2.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2010/Mayo/SE_12-MAYO-10/CGe120510rp5_3.pdf (consultada el 14 de marzo de 2014).

Salazar, Pedro. 2006. *La democracia constitucional una radiografía teórica*. México: FCE.

Sentencia ST-JIN-18/2009 y ST-JIN-20/2009 acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática; Partido Acción Nacional; y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: 04 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el estado de Michoacán. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/ST/2009/JIN/ST-JIN-00018-2009.htm (consultada el 25 de marzo de 2014).

—— SUP-JRC-8/2000. Actores: Partidos Alianza Social y de la Sociedad Nacionalista. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Electoral del Estado de Morelos. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2000/JRC/SUP-JRC-00008-2000.htm (consultada el 14 de marzo de 2014).

—— SUP-JRC-21/2000. Actor: Partido de la Sociedad Nacionalista. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Colima. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2000/JRC/SUP-JRC-00021-2000.htm (consultada el 14 de marzo de 2014).

—— SUP-JRC-487/2000 y acumulados. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Tribunal Electoral de Tabasco. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2000/JRC/SUP-JRC-00487-2000.htm (consultada el 14 de marzo de 2014).

—— SUP-JRC-196/2001. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2001/JRC/SUP-JRC-00196-2001.htm (consultada el 14 de marzo de 2014).

—— SUP-JRC-13/2002. Actor: Efraín Romero Fermín y Rafael Luis Ferrer Romero. Autoridad responsable: presidente del Tribunal Electoral de Tlaxcala. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2002/JRC/SUP-JRC-00013-2002.htm (consultada el 14 de marzo de 2014).

—— SUP-JRC-221/2003, SUP-JRC-222/2003, SUP-JRC-223/2003, SUP-JRC-232/2003 y SUP-JRC-233/2003, acumulados. Actores: Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Colima. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2003/JRC/SUP-JRC-00221-2003.htm (consultada el 14 de marzo de 2014).

—— SUP-JRC-175/2005. Actor: Coalición "Alianza por Nayarit". Autoridad responsable: Segunda Sala del Tribunal Electoral del Estado de Nayarit. Disponible en http://portal.te.gob.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2005/JRC/SUP-JRC-00175-2005.htm (consultada el 14 de marzo de 2014).

—— SUP-JRC-179/2005. Actoras: Coaliciones PAN-Convergencia y Unidos para ganar. Autoridad responsable Tribunal Electoral del Estado de México. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2005/JRC/SUP-JRC-00179-2005.htm (consultada el 14 de marzo de 2014).

—— SUP-RAP-18/2000. Actor: Agrupación Política Nacional "Profesionales por México" y otras. Autoridades responsables: Consejo General y Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, ambos del Instituto Federal Electoral. Disponible http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2000/RAP/SUP-RAP-00018-2000.htm (consultada el 14 de marzo de 2014).

—— SUP-RAP-77/2008. Actor: Partido Verde Ecologista de México. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2008/RAP/SUP-RAP-00077-2008.htm (consultada el 14 de marzo de 2014).

—— SUP-RAP-14/2009, SUP-RAP-19-2009 y SUP-RAP-20/2009, acumulados. Actores: Partido del Trabajo y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00014-2009.htm (consultada el 14 de marzo de 2014).

—— SUP-RAP-69/2009. Actor: Fernando Moreno Flores. Autoridad responsable: secretario ejecutivo en su carácter de secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00069-2009.htm (consultada el 14 de marzo de 2014).

—— SUP-RAP-75/2010. Recurrente: Fausto Vallejo Figueroa. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00075-2010.htm (consultada el 14 de marzo de 2014).

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/iUsjFM

Tesis X/2001. ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA. En *Tesis* vol. 2 de *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral,* 1019-21. México: TEPJF.

DR © 2015.
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-http://portal.te.gob.mx/