

## PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

**EXPEDIENTE:** TRIJEZ-PES-023/2016

**DENUNCIANTE:** Partido del Trabajo

**DENUNCIADOS:** Juan Rodríguez Valdez y Albino Castillo García

**AUTORIDAD SUSTANCIADORA:** Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

**MAGISTRADO PONENTE:** Juan de Jesús Alvarado Sánchez

**SECRETARIA:** Claudia Leticia Lugo Rivera

Guadalupe, Zacatecas, a veintinueve de mayo de dos mil dieciséis.

**Sentencia definitiva** que declara la **inexistencia** de la violación materia de la denuncia presentada por el Partido del Trabajo a través de su representante propietario ante el Consejo Municipal Electoral con sede en Pánuco, Zacatecas en contra de Juan Rodríguez Valdez y Albino Castillo García, a quienes les atribuye la comisión de presuntas infracciones a la normativa electoral, en razón de su asistencia y participación, en sus calidades de Presidente Municipal y Regidor (servidores públicos) de la municipalidad citada, en eventos proselitistas del Partido Revolucionario Institucional al haberse acreditado que su presencia en esos eventos fue en días inhábiles.

### GLOSARIO

<b><i>Constitución Federal:</i></b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b><i>Instituto:</i></b>	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas
<b><i>Ley Electoral:</i></b>	Ley Electoral del Estado de Zacatecas
<b><i>Ley de Medios:</i></b>	Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas
<b><i>LEGIPE:</i></b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b><i>Oficialía Electoral:</i></b>	Unidad de la Oficialía Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas
<b><i>PRI:</i></b>	Partido Revolucionario Institucional

<b>PT:</b>	Partido del Trabajo
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Unidad Técnica:</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

## 1. ANTECEDENTES

### Sustanciación en el *Instituto*.

**1.1. Denuncia.** El quince de abril de dos mil dieciséis, el *PT* presentó denuncia ante el Consejo Municipal Electoral del *Instituto* en Pánuco, Zacatecas en contra de Juan Rodríguez Valdez y Albino Castillo García, por la presunta comisión de actos proselitistas en apoyo de Benjamín Núñez Cázares, candidato a Presidente Municipal del PRI en el citado municipio, porque según su apreciación se vulneran los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral y estimar que con ello se violan los artículos 134 de la *Constitución Federal*, 449, párrafo primero, inciso c), de la *LEGIPE*, y 369, numeral 1, fracción III, de la *Ley Electoral*.

**1.2. Acuerdo de Radicación, Reserva de Admisión y Emplazamiento e Investigación.** Por acuerdo de veinticinco de abril siguiente, la *Unidad Técnica* tuvo por recibido el escrito de denuncia y anexos, lo radicó como Procedimiento Especial Sancionador, registrándolo bajo la clave **PES/CM/UTCE/019/2016**; asimismo, determinó la realización de diligencias de investigación y reservó la admisión y emplazamiento.

**1.3. Cumplimiento de requerimientos a los denunciados.** Por acuerdo de cuatro de mayo actual, se tuvieron por desahogados los requerimientos de información formulados a los denunciados.

**1.4. Admisión de la denuncia.** En la fecha indicada en el punto que antecede, la *Unidad Técnica* admitió a trámite la denuncia, tuvo por aportadas las probanzas descritas por el denunciante, ordenó emplazar a los denunciados y citar al denunciante para que comparecieran a la audiencia de pruebas y alegatos.

**1.5. Audiencia de pruebas y alegatos.** El siete de mayo tuvo verificativo la audiencia de pruebas y alegatos a que se refiere el artículo 420, numeral 1, de

la *Ley Electoral*,<sup>1</sup> con la asistencia de las partes, quienes en dicha diligencia, por sí y/o por conducto de sus representantes legales, manifestaron lo que a sus intereses convinieron.

**Trámite en el Tribunal de Justicia Electoral de Zacatecas.**

**1.6. Recepción del expediente.** El veintiuno de mayo actual, el Titular de la *Unidad Técnica* remitió a este Tribunal el expediente PES/CM/UTCE/019/2016, así como el informe circunstanciado correspondiente.

**1.7. Registro y Turno.** Por auto de veintiséis de mayo de este año, el Magistrado Presidente acordó registrar el expediente con la clave TRIJEZ-PES-023/2016, y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 425 de la *Ley Electoral*.

**2. COMPETENCIA**

Este Tribunal es competente para conocer y resolver del presente procedimiento especial sancionador, al tratarse de un procedimiento instruido contra dos servidores públicos, integrantes del Ayuntamiento de Pánuco; Zacatecas, por la presunta participación de ambos en diversos eventos proselitistas del candidato del *PRI* a presidente municipal de esa demarcación.<sup>2</sup>

Lo anterior, en conformidad con lo establecido en los artículos 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; 423 de la *Ley Electoral*; 1, 6, fracción VIII, y 17, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas.

---

<sup>1</sup> Del acta circunstanciada de la audiencia se advierte la asistencia de David López Maciel, representante propietario del *PT*, así como de Laura del Refugio Ramírez Reyes y Aldo Adán Ovalle Campa, representantes legales de los denunciados Juan Rodríguez Valdez y Albino Castillo García, respectivamente. En el desarrollo de la audiencia se tuvieron por ratificadas tanto la denuncia como las respectivas contestaciones; igualmente, se tuvieron por ofrecidas, admitidas y desahogadas las pruebas de las partes, y por expresados los alegatos respectivos.

<sup>2</sup> Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-217/2015 determinó, entre otras cuestiones, que cuando los hechos materia de una denuncia se encuentren estrechamente vinculados con un proceso electoral en curso deben ser analizados por la vía del procedimiento especial sancionador.

### 3. ESTUDIO DE FONDO

#### 3.1. Planteamiento del caso

El *PT* refiere que Juan Rodríguez Valdez y Albino Castillo García, en su calidad de presidente municipal y regidor del Ayuntamiento de Pánuco, Zacatecas, respectivamente, participaron en eventos proselitistas del ahora candidato a presidente municipal del *PRI*, vulnerando con ello la legislación electoral, al haber hecho acto de presencia y haber dirigido mensajes a los asistentes en tales eventos partidistas.

En su concepto, se actualizan la hipótesis normativa contenida en el párrafo séptimo del artículo 134 de la *Constitución Federal*, toda vez que los denunciados ostentan el carácter de servidores públicos y, por tanto, están impedidos para participar en actos proselitistas, ya que tal conducta incumple con el principio de imparcialidad y afecta la equidad en la contienda electoral.

4

Al efecto afirma que los días veinte de febrero, tres y nueve de abril del año que transcurre, se llevaron a cabo actos proselitistas (los dos primeros en la comunidad de Pozo de Gamboa y el tercero en la cabecera municipal, de Pánuco, Zacatecas), que eran promovidos por Benjamín Núñez Cázares, ahora candidato a la presidencia municipal por el *PRI*, y a los que asistieron los denunciados proyectando en todo momento su respaldo al citado candidato.

Al formular su contestación a los hechos que pretenden atribuirles, los denunciados afirman que son falsos los hechos que se les imputan ya que en ningún momento se infringió el principio de imparcialidad ni se afectó la equidad en la contienda; pues si bien acudieron a los eventos señalados por el denunciante, lo cierto es que tal participación aconteció en días inhábiles, lo que no está prohibido ni implica un uso indebido de recursos públicos, pues ello se hizo en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política de los ciudadanos. Así, señalan que no debe tenerse por acreditada la infracción que se les imputa.

#### 3.1.1. Problema jurídico.

Partiendo de las alegaciones vertidas por las partes, este Tribunal deberá determinar, en un primer momento, si se encuentra acreditada la realización

de los actos proselitistas, así como la participación de los denunciados en los mismos; en su caso, si la asistencia del presidente municipal y un regidor del ayuntamiento de Pánuco a los actos proselitistas realizados por el candidato del PRI a presidente municipal de ese municipio el veinte de febrero, tres y nueve de abril del presente año implica la inobservancia a los artículos 134, párrafo séptimo de la *Constitución federal*, 449, párrafo primero, inciso c), de la *LEGIPE*, en atención a que tienen el carácter de servidores públicos municipales.

Previo al análisis de la legalidad o no de los hechos denunciados, resulta necesario verificar su existencia así como las circunstancias en que se realizaron, a partir de los medios probatorios existentes en el sumario.

**3.2. Calidad de los sujetos denunciados.**

Por no ser hechos controvertidos, se tiene por acreditada la calidad de Juan Rodríguez Valdez como presidente municipal, así como de Albino Castillo García, quien funge como Regidor, ambos del ayuntamiento de Pánuco, Zacatecas.

**3.3. Existencia de los eventos denunciados.**

Este órgano jurisdiccional tiene por acreditada la existencia de los eventos proselitistas realizados, respectivamente, en la comunidad de Pozo de Gamboa y la cabecera municipal de Pánuco, Zacatecas así como la asistencia de los servidores públicos relacionados. Los eventos mencionados fueron los siguientes:

EVENTO	FECHA
1. Pozo de Gamboa: Entrega de la constancia que el <i>PRI</i> le otorgó a Benjamín Núñez Cazares como candidato a la presidencia municipal de Pánuco.	Veinte de febrero (sábado)
2. Pozo de Gamboa: Apertura de campaña del candidato del <i>PRI</i> a presidente municipal.	Tres de abril (domingo)
3. Pánuco: Mitin al que acudió el candidato del <i>PRI</i> a Gobernador.	Nueve de abril. (sábado)

Lo anterior, según se advierte de los medios probatorios allegados por el denunciante, a saber: a) pruebas técnicas consistentes en siete imágenes,<sup>3</sup> plasmadas en copia fotostáticas simples e impresiones de la red social Facebook; b) documental, consistente en copia simple del Reglamento Interior de Trabajo del municipio de Pánuco, Zacatecas, aportado por los denunciados. Asimismo, ello se acredita con las pruebas allegadas durante la instrucción por la *Unidad Técnica*, entre ellas las documentales privadas por las que los denunciados dan respuesta al requerimiento que les fuere formulada por dicha unidad para corroborar los hechos denunciados, de las cuales se advierte que los denunciados aceptan haber asistido a los eventos, manifestando que ello fue en días inhábiles, en su calidad de ciudadanos y en ejercicio de su libertad de expresión y asociación en materia política, pruebas a las que se les concede valor indiciario en términos de lo previsto en el artículo 18, de la *Ley de Medios*.

6

No obstante se tenga acreditada la asistencia de los indicados servidores públicos en los eventos proselitistas, de las pruebas que obran en autos no es factible advertir ningún dato o indicio que nos permita determinar con certeza que los denunciados hayan realizado manifestación alguna o emitido mensajes en tales eventos partidistas, como afirma el *PT*.

### **3.4. Derecho de libertad de expresión y asociación de los servidores públicos.**

Cabe precisar, en un primer momento, que los servidores públicos tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.<sup>4</sup>

En consonancia con lo anterior, el artículo 449, párrafo 1, inciso c), de la *LEGIPE*, relacionado con el 396, numeral uno, fracción III, de la *Ley Electoral*, señalan que el incumplimiento del citado principio establecido en el artículo 134, de la *Constitución Federal*, es cuando tal conducta afecte la equidad de la contienda entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.

---

<sup>3</sup> “ANEXOS DE PRUEBA”, (7) siete fojas las cuales contienen una imagen cada una de ellas. En copia fotostática simple, y que según el dicho del denunciante fueron capturadas del perfil de Facebook de José Ma. González Nava. (fojas de la 9 a la 15 del expediente que nos ocupa).

<sup>4</sup> Párrafo Séptimo, Artículo 134 de la *Constitución Federal*.

Ha sido criterio de la *Sala Superior* que para tener por actualizada la violación a lo preceptuado por el artículo 134, párrafo séptimo, de la *Constitución Federal*, es menester que se acredite plenamente el uso indebido de recursos públicos que puedan incidir en la contienda electoral o en la voluntad del ciudadano, a efecto de favorecer a un determinado candidato o partido político en el marco de un proceso electoral.<sup>5</sup>

Igualmente, el referido órgano jurisdiccional federal ha señalado en relación con la prohibición que los servidores públicos tienen de acudir a actos de carácter proselitista durante sus jornadas laborales, que el sólo hecho de que asistan a los eventos en días hábiles constituye de sí una conducta contraria al principio de imparcialidad.<sup>6</sup>

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el derecho fundamental de libertad de expresión previsto en el artículo 6º, Constitucional, para efectos políticos se encuentra íntimamente vinculado con el derecho de asociación.<sup>7</sup>

Efectivamente, es a través del ejercicio de la libertad de expresión como los militantes de los partidos políticos tienen la posibilidad de generar, al interior del partido, un debate abierto de ideas que permitan el dinamismo y la participación de los afiliados en los asuntos de interés general, lo cual se extiende a las opiniones que se reproduzcan hacia el exterior del partido.

Sin embargo, el ejercicio de estos derechos no es absoluto, ya que encuentran límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona. Las limitaciones a dichos derechos deben encontrarse previstas en la legislación y ser propias de una sociedad democrática, esto es, necesarias para permitir el desarrollo social, político y económico del pueblo, así como de la propia persona.

Al efecto debe tenerse en cuenta que tanto el derecho a la libertad de expresión, como el de asociación, tienen un papel relevante dentro de una democracia, como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando al respecto ha indicado que la libertad de expresión es condición indispensable para que los partidos

---

<sup>5</sup> Tal criterio se sostuvo, entre otros, en la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-410/2012.

<sup>6</sup> Criterio establecido, entre otras, en las sentencias recaídas en los recursos de apelación números SUP-RAP-147/2011, SUP-RAP-67/2014 y acumulados, así como SUP-RAP-52/2014 y SUP-RAP-54/2014.

<sup>7</sup> Véase el artículo 9º de la *Constitución Federal*.

políticos y en general quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente.

Sobre ello, la *Sala Superior* ha sostenido que si bien los servidores públicos, cuyos cargos son de elección popular, tienen derecho a participar en la vida política (interna y externa) de sus respectivos partidos políticos, pero su actuación debe guiarse bajo los límites permitidos en la *Constitución Federal* y la legislación aplicable, con el objeto de que no implique un abuso respecto del desempeño de sus funciones como servidor público.<sup>8</sup>

En esa tesitura, se tiene que en ejercicio de sus derechos de libertad de expresión y asociación en materia política, los servidores públicos tienen derecho de asistir en días inhábiles a eventos de carácter proselitista, a efecto de apoyar a determinado partido político, precandidato o candidato, siempre que ello no implique un uso indebido de recursos del Estado.<sup>9</sup>

#### **4. Inexistencia de infracción a la normatividad electoral por parte de Juan Rodríguez Valdez y Albino Carrillo García, en su calidad de servidores públicos, al haber asistido a los actos proselitistas en días inhábiles.**

8

Este Tribunal estima que es inexistente la conducta antijurídica que se atribuye a Juan Rodríguez Valdez y Albino Castillo García, presidente municipal y regidor del ayuntamiento de Pánuco, Zacatecas, por su asistencia a los eventos proselitistas del candidato del PRI a presidente municipal de esa demarcación, los cuales fueron realizados los días veinte de febrero y tres y nueve de abril del año en curso, respectivamente.

Lo anterior es así, pues tal asistencia no vulnera el principio de imparcialidad, toda vez que, si bien dichos servidores públicos hicieron acto de presencia en los eventos proselitistas denunciados, su presencia aconteció en días en que no se encontraban laborando, es decir, en días inhábiles, toda vez que no obra en el expediente probanza alguna de la cual se advierta, así sea de manera indiciaria que hayan emitido pronunciamiento o mensaje alguno, como tampoco indicios que hagan presumible el uso indebido de recursos públicos, puesto que, se insiste, su presencia en los eventos fue en sábados y domingo, cuestión que se encuentra acogida en el ejercicio de su libertad de expresión y asociación.

---

<sup>8</sup> Véase las sentencias de los recursos de apelación números SUP-RAP-4/2014 y SUP-RAP-52/2014 y acumulados, emitidas por la *Sala Superior*.

<sup>9</sup> Véase la jurisprudencia número 14/2012, de rubro: "ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY".

En primer lugar, se tuvo acreditada la presencia de Juan Rodríguez Valdez y Albino Carrillo García, presidente y regidor del ayuntamiento de Pánuco, Zacatecas, ya que ellos aceptaron que asistieron a los eventos proselitistas, aunque afirman que la asistencia a los mismos fue en uso de sus derechos fundamentales de libertad de expresión y asociación, y esa participación no fue de manera oficial, al no haber mediado invitación alguna, según refieren.

Ahora bien, tal reconocimiento por sí solo no constituye el despliegue de una conducta contraria al principio de imparcialidad, ya que el hacer acto de presencia en eventos políticos en días inhábiles está permitido para los servidores públicos, en respeto irrestricto a sus derechos de libertad de expresión y asociación, dado que aun y cuando ostenten la calidad de servidores públicos, la normativa los posibilita para que puedan ejercer dichos derechos ciudadanos, siempre que ello no implique el uso indebido de recursos públicos.

Al efecto es importante señalar que la asistencia de los servidores públicos a actos proselitistas en días inhábiles, puede considerarse como parte del ejercicio de su derecho de libertad de expresión y asociación, lo que se encuentra condicionado a no hacer uso de recursos públicos o a realizar conductas que violenten los principios de imparcialidad y equidad, rectores en un proceso electoral, lo cual evidentemente debe estar plenamente acreditado.

En ese tenor, también debe tenerse en cuenta que la prohibición a los servidores públicos de hacer acto de presencia en eventos proselitistas se ha establecido para los días hábiles, puesto que ello podría generar, en determinadas circunstancias, que pudiera incidirse en el proceso electoral pues, acorde con lo previsto en el artículo 134 de la *Constitución Federal*, los servidores públicos tienen la obligación de respetar el deber de imparcialidad que tienen, lo que implica no distraer hacia campañas políticas los recursos que tienen bajo su responsabilidad, y apegar su conducta a los principios rectores de la materia electoral, particularmente para no afectar la equidad en la contienda.

En el caso concreto, el hecho que los servidores públicos denunciados hayan asistido los días sábado veinte de febrero, domingo tres y sábado nueve de abril, a la comunidad de Pozo de Gamboa y a la cabecera municipal de Pánuco, Zacatecas, respectivamente, a eventos proselitistas del candidato de PRI a presidente municipal, es decir, en días que están considerados como

inhábiles por la ley<sup>10</sup>, así como el Reglamento Interior de Trabajo del Ayuntamiento de Pánuco Zacatecas,<sup>11</sup> no puede considerarse una infracción al principio de imparcialidad pues, como lo ha señalado en diversas sentencias la *Sala Superior*, la asistencia a este tipo de actos no resulta indebido, ya que la permisión de participar en actividades proselitistas, siempre que no se acredite el uso indebido de recursos públicos, es en salvaguarda al ejercicio de los derechos de libertad de expresión y asociación de los ciudadanos y ciudadanas que ostentan la cualidad de servidores públicos. Cuando con tal conducta no se realice en perjuicio de los principios de imparcialidad y equidad

En el caso es de resaltar que dentro del sumario no obra medio de prueba alguno que evidencie, ni aun de manera indiciaria, que los denunciados hayan hecho uso indebido de recursos públicos con motivo de su asistencia a los eventos partidistas en que participaron.

Ello porque, como se ha dicho, resulta permisible para los servidores públicos asistir y participar en eventos de índole proselitista en días inhábiles, siempre que ello no conlleve un uso indebido de recursos públicos, lo que debe tenerse presente en todo momento, y en el caso, el *PT* no aportó elemento probatorio para acreditar que los servidores públicos denunciados usaron recursos del erario para beneficiar a candidato o partido político alguno.

10

No pasa desapercibido para este tribunal que la denunciante en su relación de hechos señala que Juan Rodríguez Valdez “hizo llegar” un mensaje a los asistentes a los eventos; sin embargo, en primer lugar, no refiere en cuál de los tres eventos acreditados se pronunció ese mensaje, o si fue en cada uno de ellos, como tampoco aporta pruebas que así lo acrediten, por lo que, ante la ausencia de caudal probatorio, no puede arribarse a la convicción que tal conducta haya acontecido, pues tan sólo está acreditada la presencia de tal funcionario municipal en los actos partidistas.

Por tanto, si no está acreditado que la asistencia de los denunciados haya sido realizada de manera oficial, sino únicamente que los indicados servidores públicos asistieron en apoyo a un candidato a la presidencia municipal de su municipio, en calidad de militantes o simpatizantes del partido que lo postula, amparados en el ejercicio de sus derechos fundamentales de libertad de expresión y asociación y si la asistencia se efectuó en días y horas inhábiles,

---

<sup>10</sup> Ver artículo 182, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas.

<sup>11</sup> Dichas circunstancias se encuentran previstas en los numerales 58 y 59 de dicho reglamento municipal, que prevé que los trabajadores disfrutarán de dos días de descanso semanal, preferentemente sábados y domingos, además que la jornada laboral es de ocho horas.

sin que exista prueba alguna que permita inferir que en los actos que se les imputan hayan hecho del conocimiento de los asistentes el cargo que ostentan o algún referente que conduzca de manera indubitable a la utilización de recursos públicos, es dable concluir que su asistencia fue ajustada a derecho.

En consecuencia, no se acredita la infracción imputada a Juan Rodríguez Valdez y Albino Castillo García, presidente y regidor del ayuntamiento de Pánuco, Zacatecas, respecto a la vulneración al principio de imparcialidad.

**5. RESOLUTIVO.**

**UNICO.** Se declara **inexistente** la infracción materia de la denuncia presentada por el Partido del Trabajo, atribuida a Juan Rodríguez Valdez y Albino Castillo García, presidente municipal y regidor en el ayuntamiento de Pánuco, Zacatecas, en términos de lo razonado en la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE.**

Así lo resolvió el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, por **unanimidad** de votos de los Magistrados que lo integran, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JUAN DE JESÚS ALVARADO SÁNCHEZ**

**MAGISTRADA**

**HILDA LORENA ANAYA ÁLVAREZ**

**MAGISTRADA**

**NORMA ANGÉLICA CONTRERAS  
MAGADÁN**

**MAGISTRADO**

**ESAÚL CASTRO HERNÁNDEZ**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ ANTONIO RINCÓN GONZÁLEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**ROCÍO POSADAS RAMÍREZ**

