

ASUNTO GENERAL

EXPEDIENTE: SUP-AG-58/2016

PROMOVENTE: TITULAR DE LA
UNIDAD TÉCNICA DE LO
CONTENCIOSO ELECTORAL DE
LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

SECRETARIO: JESÚS GONZÁLEZ
PERALES

Ciudad de México, a veinticinco de mayo de dos mil dieciséis.

RESOLUCIÓN de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por la que se decide la cuestión competencial planteada por la autoridad indicada al rubro, en el sentido de establecer que corresponde al Instituto Nacional Electoral conocer de las denuncias presentadas por el Partido Verde Ecologista de México en contra de Graco Ramírez Garrido y Miguel Ángel Mancera Espinosa, por la supuesta violación al principio de imparcialidad establecido en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el presunto uso indebido de recursos públicos.

ANTECEDENTES

I. Proceso electoral local. El ocho de octubre de dos mil quince inició el proceso electoral ordinario en el estado de Oaxaca para elegir, entre otros cargos, el de Gobernador. El

tres de abril del año en curso iniciaron las campañas correspondientes.

II. Denuncias. El catorce de mayo del presente año, el Partido Verde Ecologista de México presentó denuncias ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca¹, en contra de Graco Ramírez Garrido y Miguel Ángel Mancera Espinosa, Gobernador del estado de Morelos y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, respectivamente, por la supuesta infracción al principio de imparcialidad, con motivo de su participación en un acto proselitista de José Antonio Estefan Garfias, candidato a Gobernador del estado de Oaxaca, postulado por la coalición “Con Rumbo y Estabilidad por Oaxaca” (CREO), integrada por los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática.

III. Acuerdo de incompetencia. El quince de mayo del año en curso, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto electoral local dictó acuerdo mediante el cual se declaró incompetente para conocer de las denuncias referidas, estimando que la autoridad a la que corresponde conocer de las mismas es la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral², a quien remitió las constancias atinentes.

IV. Planteamiento de conflicto competencial. El dieciocho de mayo siguiente, el titular de la Unidad Técnica emitió acuerdo en el sentido de estimar que dicha autoridad es incompetente para conocer de las denuncias referidas, por lo que denunció ante esta Sala Superior el conflicto competencial, a fin de que

¹ En lo sucesivo el Instituto electoral local.

² En lo sucesivo la Unidad Técnica.

sea esta autoridad jurisdiccional la que determine a qué autoridad corresponde conocer de las mismas.

Recibidas las constancias de mérito en esta Sala Superior, se integró el expediente indicado al rubro y se turnó al Magistrado Manuel González Oropeza, para su trámite y sustanciación.

CONSIDERACIONES

I. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, en tanto máxima autoridad jurisdiccional en la materia³, pues se trata de resolver la cuestión competencial formulada por el titular de la Unidad Técnica, respecto de las denuncias presentadas por el Partido Verde Ecologista de México en contra de Graco Ramírez Garrido y Miguel Ángel Mancera Espinosa, Gobernador del estado de Morelos y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, respectivamente, por la supuesta violación al principio de imparcialidad establecido en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el presunto uso indebido de recursos públicos.

La cuestión competencial debe ser tramitada como Asunto General⁴, porque no se promueve un medio de impugnación,

³ De conformidad con los artículos 41, Base VI y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción X; y 189, fracción XIX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁴ De conformidad con el criterio sostenido en la jurisprudencia 1/2012 de esta Sala Superior, de rubro: "ASUNTO GENERAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁN FACULTADAS PARA FORMAR EXPEDIENTE, ANTE LA IMPROCEDENCIA DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO",

sino que se solicita la intervención de esta autoridad jurisdiccional para que determine qué autoridad es la competente para conocer de las denuncias referidas.

II. Estudio de la cuestión competencial

Materia de las denuncias. En primer término, es de señalar que la lectura de los escritos de denuncia permite advertir que las mismas tienen como motivo la supuesta celebración de un acto proselitista celebrado por el candidato José Antonio Estefan Garfias, como parte de la campaña para elegir Gobernador del estado de Oaxaca, en el cual habrían participado Graco Ramírez Garrido y Miguel Ángel Mancera Espinosa, Gobernador del estado de Morelos y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, respectivamente.

A juicio del denunciante, dicha participación implicó presumiblemente una utilización de recursos públicos, así como la violación al principio de imparcialidad establecido en los artículos 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 449, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Según se expone en las denuncias, se habría incumplido el Acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto electoral local, por el que se emitió un exhorto a los partidos políticos, autoridades de los tres niveles de gobierno, aspirantes, precandidatos, candidatos y ciudadanía, que participen en las

que se puede consultar en <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/jurisprudencia-y-tesis>.

diferentes etapas del proceso electoral ordinario 2015-2016⁵, para evitar el uso de recursos públicos y programas sociales para promocionar, apoyar o ser utilizados en beneficio de partidos políticos y/o candidatos a cargos de elección popular. Asimismo, se habría actualizado el supuesto normativo del artículo 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁶.

Razones del Instituto electoral local. A juicio de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto electoral local, las denuncias están referidas al presunto uso indebido de recursos públicos, de manera central.

Sin embargo, toda vez que los funcionarios implicados corresponden al estado de Morelos y a la Ciudad de México, el uso indebido de recursos se habría realizado en dichas entidades federativas, por lo que la injerencia de dicha autoridad implicaría una vulneración a la competencia de aquéllas.

Se afirma que si bien el acto proselitista motivo de la denuncia corresponde a un candidato a Gobernador del estado de Oaxaca, el recurso público supuestamente utilizado

⁵ IEEPCO-CG-10/2015.

⁶ Artículo 457.

1. Cuando las autoridades federales, estatales o municipales cometan alguna infracción prevista en esta Ley, incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

corresponde a otras entidades federativas, por lo que el bien jurídico a proteger no sólo sería el de la sociedad oaxaqueña.

En dicho sentido, concluyó que la competencia para conocer de las denuncias corresponde al Instituto Nacional Electoral, con fundamento en los artículos 449, párrafo 1, incisos c) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁷ y 5, párrafo 2 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.⁸

Asimismo, invocó la jurisprudencia 25/2015⁹ de esta Sala Superior, en la cual se establece como criterio para establecer

⁷ **Artículo 449.**

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

...

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

...

e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato, y

...”

⁸ **Artículo 5.**

Órganos competentes

...

2. Los órganos del Instituto conocerán:

I. A nivel Central:

a) Del procedimiento sancionador ordinario, sustanciado, tramitado y resuelto cuando se denuncie la infracción de normas electorales que no sean materia del procedimiento especial;

b) Del procedimiento especial sancionador, sustanciado y tramitado por la Unidad Técnica, cuando se denuncie las hipótesis previstas en el artículo 470 de la Ley General; así como cuando la conducta esté relacionada con propaganda política, electoral o gubernamental en materia de radio y televisión en las entidades federativas, y

c) El procedimiento para la adopción de medidas cautelares.

⁹ COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.-

la competencia de las autoridades electorales locales para conocer de un procedimiento sancionador, que la irregularidad denunciada esté acotada al territorio de una entidad federativa.

Razones de la Unidad Técnica. En concepto de dicha autoridad la competencia para conocer de las quejas corresponde al Instituto electoral local, porque el uso indebido de recursos públicos materia de la denuncia, habría acontecido con motivo de un acto proselitista realizado la ciudad de Oaxaca de Juárez, en el curso del proceso electoral ordinario que se desarrolla en el estado de Oaxaca, para elegir Gobernador.

A juicio de la autoridad electoral federal, de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia 25/2015 de esta Sala Superior, invocada por el Instituto electoral local, el sistema de distribución de competencias para conocer de procedimientos sancionadores atiende primordialmente a dos elementos: el

De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 41, base III, Apartado D; 116, fracción IV, inciso o), y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo establecido en los artículos 440, 470 y 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el sistema de distribución de competencias para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores previstos en la normativa electoral atiende, esencialmente, a la vinculación de la irregularidad denunciada con algún proceso comicial, ya sea local o federal, así como al ámbito territorial en que ocurra y tenga impacto la conducta ilegal. De esta manera, para establecer la competencia de las autoridades electorales locales para conocer de un procedimiento sancionador, debe analizarse si la irregularidad denunciada: i) se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local; ii) impacta solo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales; iii) está acotada al territorio de una entidad federativa, y iv) no se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La misma se puede consultar en <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/jurisprudencia-y-tesis>.

vínculo de la irregularidad con el tipo de proceso electoral (local o federal), y el ámbito territorial en que la irregularidad se presente y tenga impacto la conducta ilegal.

Así, para determinar la competencia de las autoridades electorales locales para conocer de un procedimiento sancionador, debe determinarse si la irregularidad denunciada: i) está prevista como infracción en la normativa electoral local; ii) impacta únicamente en la elección local; iii) está acotada al territorio de una entidad federativa; y, IV) no se trata de una conducta ilícita que corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En concepto de la Unidad Técnica tales elementos se cumplen en el caso concreto, porque la legislación del estado de Oaxaca contempla la infracción denunciada¹⁰, los hechos se relacionan con el proceso electoral que se desarrolla en dicha entidad federativa (no existiendo proceso electoral federal en curso), en la denuncia se hace referencia a que los hechos acontecieron en dicha entidad federativa y no se trata de conductas cuya competencia exclusiva corresponda al Instituto Nacional Electoral.

¹⁰ **Artículo 5**

1. Los servidores públicos de la Federación, del Estado y de los municipios, así como de los organismos descentralizados y los órganos autónomos del Estado, tienen en todo tiempo la prohibición de utilizar los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, candidatos o precandidatos.

[Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca]

Asimismo, argumenta que de conformidad con el criterio adoptado por esta Sala Superior¹¹, sólo corresponde a la autoridad nacional conocer de propaganda que se difunda en radio y televisión, o respecto de la difusión de informes de Gobernadores, fuera del ámbito de la entidad federativa que corresponda.

Finalmente, invoca la jurisprudencia 3/2011 de esta Sala Superior, de rubro, "COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTICULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MEXICO).

Determinación respecto a la autoridad competente. La competencia para conocer de las denuncias de que se trata corresponde al Instituto Nacional Electoral.

A juicio de esta Sala Superior, la cuestión central que deberá dilucidarse con motivo de las quejas presentadas por el Partido Verde Ecologista de México, es si dos servidores públicos vulneraron el principio de imparcialidad, al utilizar presumiblemente recursos públicos para intervenir en una contienda electoral.

Es decir, se debe determinar si existió violación al artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al numeral 449, párrafo 1, inciso c)

¹¹ Sentencia dictada en el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-33/2016.

de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, tal como se precisó en los escritos de denuncia.

En dicho sentido, las conductas cuya verificación debe realizar la autoridad, están referidas a la indebida utilización de recursos públicos, consistente en desviarlos de su uso natural u ordinario, para aplicarlos en una finalidad electoral.

En el caso concreto, la materia de la denuncia se centra en dicha cuestión, más allá de que los actos que implicaron la infracción acontecieron respecto del proceso electoral ordinario que actualmente se desarrolla en el estado de Oaxaca, para elegir Gobernador.

Aunado a lo anterior, es importante considerar que los sujetos denunciados no son participantes ni tienen relación directa con el referido proceso electoral, incluso en su calidad de electores, pues no son ciudadanos del estado de Oaxaca, ni forman parte del gobierno de dicha entidad federativa, o de alguno de sus municipios.

Por el contrario, es de resaltar que se trata de los titulares del Poder Ejecutivo en el estado de Morelos y en la Ciudad de México, lo que los coloca en un ámbito de responsabilidades que no está bajo la jurisdicción de los órganos administrativo y judicial electorales del estado de Oaxaca. Una posición contraria implicaría sujetar a los titulares de uno de los poderes del Estado, en dichas entidades federativas, a la jurisdicción sancionatoria de otra entidad federativa, lo cual no es de admitirse.

Además, como ha sido indicado, los hechos a analizar están referidos a la indebida utilización de recursos públicos correspondientes al estado de Morelos y a la Ciudad de México, por lo que los ámbitos territoriales y materiales implicados (recursos públicos de dichas entidades federativas) no están comprendidos en la jurisdicción de las autoridades del estado de Oaxaca, lo cual incluso amerita que sea una instancia nacional la que conozca de las referidas denuncias, si se toman en consideración las diligencias que se deberán realizar en el curso de la sustanciación del expediente.

Lo expuesto hace evidente que, en el caso concreto, las denuncias no se limitan a hechos que repercuten en el proceso electoral ordinario que se desarrolla actualmente en el estado de Oaxaca, de tal manera que no es dable atribuir a las autoridades de dicha entidad federativa su conocimiento y resolución.

Si bien es verdad que la normativa electoral del estado de Oaxaca prevé como infracción la violación al principio de imparcialidad por parte de los servidores públicos, frente a cada caso concreto es preciso analizar las condiciones de aplicación de la norma, a fin de determinar las disposiciones presuntamente vulneradas, así como la autoridad competente para sustanciar los procedimientos respectivos.

En el caso concreto, por las razones ya indicadas, se estima que corresponde a la Unidad de lo Contencioso Electoral de la

Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, conocer de las denuncias de que se trata.

Sin perjuicio de lo anterior, se ordena a la referida Unidad Técnica dar vista con el expediente al Instituto electoral local, toda vez que con la conducta denunciada se puede afectar el principio de equidad en la elección de Gobernador, a fin de que en el ámbito de sus atribuciones determine lo conducente.

En razón de lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

Único. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral es competente para conocer de las denuncias identificadas en la presente resolución.

NOTIFÍQUESE como corresponda. En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa y en ausencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ

VOTO CONCURRENTES QUE CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-AG-58/2016.

En principio, hago hincapié, en que acompaño todos y cada uno de los argumentos mediante los que se determina que

corresponde al Instituto Nacional Electoral conocer y resolver sobre las denuncias presentadas por el Partido Verde Ecologista de México en contra de Graco Ramírez Garrido y Miguel Ángel Mancera Espinosa, por la supuesta violación al principio de imparcialidad establecido en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el presunto uso indebido de recursos públicos.

La cuestión central que deberá dilucidar el Instituto Nacional Electoral con motivo de las aludidas denuncias, es si los referidos servidores públicos vulneraron el principio de imparcialidad, al utilizar presumiblemente recursos públicos para intervenir en una contienda electoral, es decir, debe determinar si existió violación al artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al numeral 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, coincido en que se ordene al Instituto Nacional Electoral dar vista con el respectivo expediente al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Sin embargo, mi disenso estriba en que no comparto el criterio de la mayoría, en el sentido de que la referida vista se formule de manera genérica para que el mencionado Instituto *“en el ámbito de sus atribuciones determine lo conducente”*, sino que desde mi perspectiva se debe formular de manera específica, para el efecto que inicie el procedimiento respectivo administrativo para determinar la incidencia en el proceso el

proceso electoral en curso para elegir Gobernador en el Estado de Oaxaca de las presuntas conductas infractoras denunciadas.

Debiéndose precisar también en la vista, que el aludido instituto electoral local deberá resolver dicho procedimiento una vez que el Instituto Nacional Electoral resuelva el procedimiento administrativo sancionador de su competencia, sobre la base de la existencia o inexistencia de responsabilidad que se determine en el mismo.

Lo anterior, porque al formularse la referida vista de manera genérica para que el mencionado Instituto electoral local “*en el ámbito de sus atribuciones determine lo conducente*”, se podría propiciar la instauración de dos procedimientos administrativos sancionadores paralelos, uno de la competencia de la autoridad administrativa electoral nacional y otro de la competencia del Instituto electoral local, en contra de los mismos sujetos y por las mismas conductas presuntamente infractoras, lo cual resulta inadmisibles, porque vulneraría la prohibición de doble juzgamiento prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Incluso, si el Instituto Electoral local resuelve antes que el Instituto Nacional Electoral, se podrían emitir resoluciones contradictorias, porque el primero podría determinar que las presuntas conductas infractoras tuvieron incidencia en el proceso electoral en curso para elegir Gobernador en el Estado de Oaxaca, en tanto que el segundo podría resolver que no existió vulneración al principio de imparcialidad.

De ahí la importancia de que se precise en la vista que el aludido instituto electoral local deberá resolver dicho procedimiento una vez que el Instituto Nacional Electoral resuelva el procedimiento administrativo sancionador de su competencia, sobre la base de la existencia o inexistencia de las responsabilidades que se determinen en el mismo.

Máxime que, si como sucede en el caso, en concepto del Instituto electoral local la competencia para conocer de las denuncias corresponde al Instituto Nacional Electoral, por lo que resulte necesario que se precise en la vista ordenada como debe proceder en cuanto a las denuncias en cuestión.

Así, desde mi perspectiva, la formulación de la vista en la manera específica que propongo contribuye a dar claridad sobre la actuación del Instituto Electoral local, con el propósito de evitar imprecisión o ambigüedad en cuanto al cumplimiento de la vista ordenada, todo ello en cumplimiento al principio constitucional de certeza a que debe sujetarse la actuación de las autoridades electorales.

Como consecuencia de lo anterior, es que estimo pertinente formular el presente voto concurrente.

MAGISTRADA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA