

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-9/2011

**ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO**

**MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

**SECRETARIO: GERARDO
SÁNCHEZ TREJO**

México, Distrito Federal, a veintiséis de enero de dos mil once.

VISTOS, para resolver, los autos del juicio de revisión constitucional identificado con la clave **SUP-JRC-9/2011**, promovido por el **Partido de la Revolución Democrática**, en contra del Tribunal Electoral del Estado de México, a fin de impugnar la sentencia dictada en el recurso de apelación identificado con la clave RA/27/2010, y

RESULTANDO:

I. Antecedentes. De la narración de hechos que el actor hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte el siguiente antecedente:

1. Queja. El veintitrés de marzo de dos mil diez, José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, en su carácter de militantes del Partido de la Revolución Democrática, presentaron, ante la Secretaría Ejecutiva del

SUP-JRC-9/2011

Instituto Federal Electoral, escrito de denuncia en contra de José Luis Soto Ocegüera, diputado federal por el Distrito Electoral Federal XVI del Estado de México, por actos que consideran vulnera lo previsto en los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 228, párrafo quinto, 341 y 347, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 2, incisos a) y g), 3 y 5, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.

La queja fue radicada en el expediente identificado con la clave SCG/QJMCQ/CG/017/2010.

2. Resolución del Instituto Federal Electoral. El veintiuno de julio de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitió la resolución CG263/2010, cuyos puntos resolutive son del tenor siguiente:

PRIMERO.- Se **desecha** por incompetencia la denuncia presentada por los CC. José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, en contra del Diputado Federal por el Distrito Electoral XVI del Estado de México en funciones, C. José Luis Soto Ocegüera, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 363, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos de lo expuesto en el considerando PRIMERO de la presente Resolución.

SEGUNDO.- Gírese atento oficio al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de México, remitiéndole las constancias eme obran en el expediente en que se actúa, previa copia certificada que se obtenga de las mismas, para los efectos legales conducentes, en términos de lo argumentado en el considerando SEGUNDO de la presente Resolución.

TERCERO.- Notifíquese en términos de Ley la presente determinación.

CUARTO.- En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido."

3. Remisión de expediente. El veintitrés de julio de dos mil diez, la Directora Jurídica del Instituto Federal Electoral remitió, al Instituto Electoral del Estado de México, las constancias originales que integran el expediente SCG/QJMCQ/CG/017/2010.

4. Resolución del Instituto electoral local. El primero de octubre de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, aprobó el proyecto de resolución identificado con el número ECA/JMCQ/JLSO/006/2010/08, cuyos puntos resolutiveos son al tenor literal siguiente:

"PUNTOS RESOLUTIVOS"

PRIMERO. Se desecha por incompetencia la denuncia remitida a este Instituto Electoral, por el Consejo General del Instituto Federal electoral, presentada ante dicha autoridad por los CC. José Manuel Cortes Quiroz y Antonio Flores Martínez, por su propio derecho y en su calidad de militantes, del Partido de la Revolución Democrática en contra del C: José Luis Soto Ocegüera, Diputado Federal por el Distrito Electoral XVI del Estado de México, en términos de lo previsto en los artículos 356, párrafo noveno, del Código Electoral del Estado de México y 42 del Reglamento de Quejas y Denuncias, del Instituto Electoral del Estado de México , por los razonamientos vertidos en el considerando PRIMERO de la presente resolución.

SEGUNDO. Notifíquese la presente resolución en términos de ley.

TERCERO. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido."

5. Recurso de apelación local. El siete de octubre de dos mil diez, el partido político ahora actor promovió recurso de apelación, para controvertir la resolución ECA/JMCQ/JLSO/0Q6/2010/08, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, medio de impugnación que se radicó en el Tribunal Electoral de esa entidad federativa, con el número de expediente **RA/27/2010**.

6. Sentencia del Tribunal local. El diecisiete de diciembre de dos mil diez, el Tribunal Electoral del Estado de México resolvió el recurso de apelación identificado con el número de expediente RA/27/2010, bajo las siguientes consideraciones:

OCTAVO. ESTUDIO DE FONDO.

Atendiendo a la técnica para resolver los medios de impugnación en materia electoral del conocimiento de este órgano jurisdiccional, el estudio de los conceptos de agravios, debe realizarse mediante el prudente arbitrio del juzgador a efecto de determinar la preeminencia de los agravios que importen el correcto cumplimiento del principio de la tutela judicial efectiva con independencia de las partes que se beneficien de su resultado.

Si en la especie la cuestión debatida la constituye el hecho de que en la resolución impugnada, la responsable adujo su incompetencia para conocer de la queja remitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, luego entonces, su estudio es preferencial frente a los otros, porque la competencia es una *conditio sine qua non* para la existencia jurídica de un proceso o procedimiento y, sólo en el caso de que se declare inoperante, debe abordarse el estudio de los demás agravios planteados.

Ello es así porque la competencia es un presupuesto procesal, sin el cual, se impide que pueda válida y eficazmente iniciar, desarrollar y concluir un procedimiento o proceso, sea que se ventile ante un órgano formal o materialmente jurisdiccional. Para ello resulta menester definir el marco doctrinal, legislativo y jurisprudencial aplicable a ese presupuesto procesal.

En el campo doctrinal, Ignacio Burgoa¹ sostiene que la competencia es: “una condición presupuestal *sine qua non*,

para que la actuación de una determinada autoridad en el desarrollo de la función estatal que genéricamente le corresponde, sea válida y eficaz”.

¹BURGOA, Ignacio, citado por Flavio Galván Rivera, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, pág. 55

Ignacio L. Vallarta² refiere que la competencia es: *“la suma de facultades que la ley da (a una autoridad) para ejercer ciertas atribuciones”*, de ahí la regla de competencia de que si la ley no faculta al órgano de autoridad, éste no puede intervenir; es decir, el Estado sólo puede hacer lo que jurídicamente tiene permitido.

²VALLARTA, Ignacio L., citado por José Ovalle Favela, *Teoría General del Proceso*, 5ª ed., Oxford, México, 2001, pág. 131

Para el jurista Eduardo Pallares³, la competencia es: *“la porción de jurisdicción que la ley atribuye a los órganos jurisdiccionales para conocer de determinados juicios”*.

³Pallares, Eduardo, *Derecho Procesal Civil*, 2ª ed., Porrúa, México, Pág. 290-291

Finalmente, Ovalle Favela, define a la competencia como: *“...una condición que deben satisfacer no sólo los juzgadores sino todas las autoridades. Por la misma razón, la competencia debe estar señalada en la ley... La competencia es la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos”*.⁴

⁴OVALLE, Favela, *Teoría General del Proceso*, 5ª ed., Oxford, México, 2001, pág. 131

El examen de la competencia es una obligación ineludible para cualquier autoridad, de lo contrario, constituye una violación a las disposiciones de orden público que impacta negativamente en los justiciables, al permitir la instauración de un proceso o procedimiento y el dictado de una resolución que ponga fin a la contienda, cuando no se dan los supuestos o que imposibilitan que concluya de manera normal o anormal.

Los presupuestos procesales -como la competencia- son aspectos de carácter técnico, que obligan a estudiarse previamente ya sea por vía de excepción o aún de oficio, pues la resolución que pudiera dictarse podría resultar ilegal por emanar de un procedimiento viciado, ya que los presupuestos procesales no puedan convalidarse por la negligencia de las partes para su impugnación o por la omisión de la autoridad primigenia, porque las normas que rigen el procedimiento o proceso no están sujetos al convencionalismo de los interesados, sino, como se ha apuntado son de orden público y de estudio preferente; además, es sabido que las sentencias o resoluciones que definen una situación jurídica controvertida sólo pueden ocuparse por excepción de los presupuestos procesales que se llegaren a presentar con ocasión de su carácter superveniente. Resultan aplicables los argumentos de autoridad siguientes:

SUP-JRC-9/2011

“Novena Época
Registro: 181500
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su
Gaceta
XIX, Mayo de 2004
Materia(s): Civil
Tesis: X.3o. J/6
Página: 1605

**PRESUPUESTOS PROCESALES. MOMENTO
DE SU EXAMEN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO
DE TABASCO).** (Se transcribe).

Novena Época
Registro: 164551
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su
Gaceta
XXXI, Mayo de 2010
Materia(s): Civil
Tesis: VI.2o.C.717C
Página: 2058

**PRESUPUESTOS PROCESALES. SU ESTUDIO
OFICIOSO ESTÁ CONFERIDO TANTO AL JUEZ
DE PRIMERA INSTANCIA COMO AL TRIBUNAL
DE APELACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO
DE PUEBLA).**

(Se transcribe)

Lo expuesto, es acorde a la hermenéutica de los numerales 2, 3 y 356, del Código Electoral del Estado de México, que impiden que se aborden cuestiones relacionadas con los presupuestos procesales, en la resolución de fondo, pues se impone la obligación de que el estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realice de oficio, previo a la admisión y, de advertirse alguna de ellas se proponga el desechamiento o sobreseimiento del asunto, en caso de aparecer posteriormente y hasta antes de emitirse la resolución final.

El último de los dispositivos citados, es materia de reglamentación, de tal suerte que en el artículo 42, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, se prevé que la falta de competencia del órgano para conocer y resolver de una queja o denuncia será motivo de improcedencia.

En tal estado de cosas, es dable arribar a la conclusión que en el ordenamiento jurídico electoral del

Estado de México, la competencia, como presupuesto procesal, es de estudio preferente y oficio, cuya actualización motiva el desechamiento o sobreseimiento, según sea el caso, de las cuestiones controvertidas sometidas al conocimiento del Instituto Electoral de esta entidad Federativa; de lo contrario se estaría frente a un procedimiento viciado de origen que atentaría con el régimen competencial establecido en la Constitución (Federal o Local) o en la Ley, porque los presupuestos procesales no son motivo de convalidación o pacto de las partes en una contienda.

No puede pasarse por alto que el caso que nos ocupa el estudio de la competencia es plena puesto que no existe una autoridad superior después de la responsable, para que aquella competencia admita una clasificación. Por tanto, acogiendo al principio procesal que se encuentra contenido en la mayoría de las leyes procesales de las entidades Federativas, todo lo actuado ante autoridad incompetente es nulo.

Sentado lo anterior, se procede al estudio los agravios, en el orden en que metódicamente se han agrupado, de la siguiente forma:

1. Los agravios identificados con los incisos a), b) y c), del numeral 1, en concepto de este órgano jurisdiccional son **infundados**.

En efecto, la competencia de una autoridad para emitir determinado acto constituye la parte esencial para su validez y eficacia jurídica, al tiempo que asegura las normas que regulan las formalidades esenciales del procedimiento y las garantías de seguridad jurídica a favor de todo gobernado.

De este modo, en la materia que constituye el acto redamado, la autoridad responsable determinó desechar por incompetencia la denuncia que le fue remitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentada ante dicha autoridad por los CC. José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, por su propio derecho y en su calidad de militantes del Partido de Revolución Democrática, en contra del C. José Luis Soto Oseguera, Diputado Federal en funciones por el Distrito Electoral Federal XVI, en términos de lo previsto en los artículos 356, párrafo noveno, del Código Electoral del Estado de México y 42, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México.

Tal argumento de la responsable es acorde a las garantías de legalidad y seguridad jurídicas contenidas en los numerales 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen que todo proceso o procedimiento se siga de acuerdo a las formalidades

esenciales y en la otra, que aquello sea instaurado por autoridad competente.

Para arribar a esa conclusión es menester recurrir al contenido del numeral 129, de la Constitución Particular del Estado, que establece lo siguiente:

“Artículo 129.- Los recursos económicos del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados.

...

...

...

Los servidores públicos del Estado y municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda que bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, los Ayuntamientos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, así como las empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos y cualquier otra entidad pública del Estado de México, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, de cualquiera de los poderes del Estado u órganos de gobierno. Las leyes de la materia regularán estas circunstancias.

El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento, de lo dispuesto en este Título, conforme a sus respectivas competencias.

La infracción a las disposiciones previstas en este Título será sancionada conforme a lo

dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios y demás leyes aplicables”.

Frente a un dispositivo constitucional, aún del orden local, obliga al juzgador a realizar un ejercicio valorativo mayor previo a emplear un método interpretativo, que además, resulta diverso al que de ordinario se ocupa para los demás ordenamientos jurídicos; de tal modo que la interpretación constitucional -local- requiere de un examen cuidadoso y acucioso puesto que ahí descansan los principios fundamentales de la estructura política del Estado.

Así, la interpretación constitucional no se presenta frente a la potestad del juzgador de manera libre y habitual, es necesario que exista de modo evidente y concreto un texto oscuro, deficiente o dudoso que no permita entender cuál es el verdadero sentido de su texto o autor. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

“Registro No. 171435

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVI, Septiembre de 2007

Página: 386

Tesis: 1a. CXC/2007

Tesis Aislada

Materia(s): Común

**INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA
CONSTITUCIÓN FEDERAL. PARA
DETERMINAR SI EXISTE OBLIGACIÓN DE
REALIZARLA DEBE DISTINGUIRSE SI SE
TRATA DE ACTOS NEGATIVOS U OMISIVOS.**

(Se transcribe)

En el caso concreto, se advierte que el reformador de la constitución local, dio cumplimiento al mandato del Constituyente Permanente, contenido en el Transitorio Sexto del Decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de noviembre de 2007, consistente en que las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de

su entrada en vigor, sin embargo, como se ha sostenido (*supra*), no se obliga a la legislatura a realizar una copia exacta de las instituciones que se hayan creado en la Federación, sino de actuar conforme al marco jurídico-competencial, sin que se contravenga a la Constitución; resultando aplicable la señalada tesis P./J. 52/2010, página, 1566, Pleno, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el rubro "FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE DURANGO, AL CONFERIR LA ATRIBUCIÓN RELATIVA A LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL. NO CONTRAVIENE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA".

Además, el reformador de la Constitución impuso una reserva legal para el legislador ordinario (de la Federación y el de la entidades Federativa), consistente en que sólo en una ley han de realizarse las adecuación que derivan de esa voluntad; cobrando aplicación la invocada tesis P./J. 28/2007, página 1516, Pleno, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el rubro "HABILITACIÓN REGLAMENTARIA. EL ARTÍCULO 93 DEL CÓDIGO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO QUE LA PREVÉ A FAVOR DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

De la lectura al citado artículo 129, de la Constitución Local, no existe en su redacción oscuridad, deficiencia o duda respecto a su contenido; ello es así porque se advierte una clara división competencial que asumirán los órganos y dependencias del Estado de México, para vigilar el cumplimiento a los párrafos quinto y sexto del precepto constitucional en referencia.

Por tanto, "*in claris non fit interpretatio e interpretatio cessat in claris*", principio que acata definitivamente el postulado del reformador de la constitución.

En este orden de ideas, el reformador de la Constitución Local, determinó que la aplicación de los recursos públicos a cargo de los servidores públicos sea con **imparcialidad** (*evitando de esta manera influir en la equidad de la competencia entre partidos*); y, las bases para regular la **propaganda gubernamental** (*permisión*) y los **límites** (*prohibición*) a que debe sujetarse su contenido.

De este modo, no puede reducirse el contenido del precepto constitucional a un solo campo jurídico-disciplinar pues como se ha anotado la interpretación constitucional goza de caracteres especiales y diferenciales al que de

ordinario se ocupa en cualquier otro ordenamiento jurídico.
Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

“Registro No 175912

Localización

Novela Época

Instancia. Pleno

Fuente. Semanario Judicial de la Federación y su
Gaceta

XXIII, Febrero de 2006

Página 25

Tesis: P. XII/2006

Tesis Aislada

Materia(s). Constitucional

**INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL
FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO
PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE
ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS
ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA
CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA.**

(Se transcribe)

De esta forma, el reformador de la constitución al incluir los párrafos señalados e insertos en el Título Sexto, de la Constitución Particular, determina las implicaciones jurídicas del manejo de los recursos públicos por parte de los servidores públicos, de tal modo que en los subsecuentes párrafos precisa **qué normatividad regulará** la infracción a esos principios y reglas, así como **cuáles serán las autoridades competentes** para ello.

De tal manera que los párrafos penúltimo y último del artículo 129, de la Constitución Local, derivan dos principios: el de distribución competencial y el de reserva legal.

El primero, señala expresa y limitativamente que el Órgano Superior de Fiscalización la Secretaria de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en el citado precepto constitucional local, en el marco de sus respectivas competencias, lo cual se entiende como competentes para conocer y resolver respecto de la infracción a la normativa constitucional en cita.

Es limitativa la redacción del texto, pues la competencia no deriva de un acto jurisdiccional sino de la voluntad popular expresada por una norma que define el campo de actuación de las autoridades y la forma, modo y

condiciones para su intervención en la esfera jurídica de los gobernados.

En el segundo, reserva a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, como el instrumento exclusivo e idóneo para determinar las sanciones e imponerlos ante la infracción al dispositivo constitucional en mención, extendiendo en su caso, esa facultad hacia las demás leyes aplicables. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

“Novena Época
Registro: 168427
Instancia: Segunda Sala
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVIII, Noviembre de 2008
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: 2a/J. 154/2008
Página 232

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA NORMA DE EFICACIA INDIRECTA, QUE RESERVA AL LEGISLADOR ORDINARIO LA FACULTAD PARA SU REGULACIÓN E IMPOSICIÓN EN LAS LEYES SECUNDARIAS.

(Se transcribe)

De este modo, es incuestionable que la competencia se haya expresa y claramente delimitada, por lo que excluye a cualquier otra autoridad para actuar frente a la infracción del texto constitucional referido.

Ello es así, porque la competencia de las autoridades no puede atribuirse mediante la integración normativa o más aún por vía interpretativa, puesto que la competencia es atribuida por el legislador mediante una ley, siendo acorde al principio de legalidad y seguridad jurídica, que todo acto derive de autoridad competente y es precisamente en la ley donde fundará y motivará su actuación.

Es concluyente que en el numeral 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se encuentra regulado el principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos por parte de los servidores públicos; las bases para la propaganda gubernamental y las prohibiciones a que se sujetarán; la regulación mediante una ley de las infracciones e imposiciones de sanciones al citado precepto constitucional así como las autoridades competente para ello.

Es conveniente destacar que el dispositivo constitucional local multicitado tratándose del manejo imparcial de los recursos públicos y la propaganda gubernamental se hayan delimitados por una parte material y sustancial. La parte **material** encuentra sustento cuando el legislador determina la falta, la sanción e imposición frente a la infracción al precepto en mención.

En tanto que, el aspecto **temporal** hace referencia al momento en que pueda actualizarse una conducta infractora; determinándose su temporalidad o intemporalidad, según la materia a la que se haya ligado. Ello es así, porque la infracción a los párrafos quinto y sexto del artículo 129, de la Constitución Particular puede dar lugar a diferentes ámbitos de responsabilidad.

Ahora, en lo que atañe al campo electoral, se advierte que el reformador de la Constitución Local, omitió al Instituto Electoral del Estado de México en el texto del artículo 129, su inclusión como autoridad competente para resolver respecto de la infracción a los párrafos quinto y sexto; inferencia que se advierte de la propia sistemática constitucional, pues en las normas que regulan aquella materia tampoco se advierte atribución competencial al respecto, por tanto su congruencia determina que aquella autoridad no resulta particularmente competente para resolver de las infracciones al aludo precepto constitucional local, como si se prescribe para las autoridades ahí señaladas. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

“Registro No. 175912

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXIII Febrero de 2006

Página. 25

Tesis: P. XII/2006

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA.

(Se transcribe)

De tal manera que si el reformador de la constitución local no incluyó al Instituto Electoral del Estado de México como autoridad competente para resolver de las infracciones a los párrafos quinto y sexto, del artículo 129, de la Constitucional Local, no puede por vía interpretativa o integradora atribuirse aquella competencia pues tal proceder implicaría sustituirse en la voluntad popular expresada por el legislador constitucional. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

“Registro No. 174435

Localización

Novena Época

Instancia Pleno

Fuente Semanario Judicial de la Federación y su

Gaceta

XXIV Agosto de 2006

Página: 13

Tesis P LVI/2006

Tesis Aislada

Materia(s) Constitucional

INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. LA REGULACIÓN ESTABLECIDA EN UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE APLICARSE POR ANALOGÍA CUÁNDO PREVÉ EXCEPCIONES A REGLAS GENERALES ESTABLECIDAS EN LA PROPIA NORMA FUNDAMENTAL.

(Se transcribe)

Precisa destacar que el artículo 12, de la Constitución Particular del Estado, prescribe la prohibición de difusión en los medio de comunicación social de toda propaganda gubernamental, desde el inició de las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, así como la excepción a esa regla; principio constitucional que es reglamentado por el artículo 157, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado, que reproduce el mandato constitucional y al tiempo que complementa (párrafo tercero) con la abstención de las autoridades estatales y municipales, así como de legisladores locales, de establecer u operar programas de apoyo social o comunitario durante los treinta días anteriores al de la jornada electoral y, determinando los casos de excepción; tal circunstancia en sí misma no es demostrativa de que exista competencia del Instituto Electoral del Estado de México, para resolver de la infracción al artículo 129 constitucional local.

Para una mejor comprensión se inserta un cuadro de los preceptos constitucionales y legales citados.

Artículo 12, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	Artículo 129, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	Artículo 157, Código Electoral del Estado de México.
<p>Artículo 12... (Por sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 21 de agosto del 2008, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad número 82/2008 y su acumulada 83/2008, se determinó declarar la invalidez del séptimo párrafo de este artículo).</p> <p>... Los partidos podrán acceder a la radio y a la televisión, conforme a lo dispuesto en el apartado B de la base III del artículo 41 de la Constitución Federal. Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Ninguna otra persona, física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deben abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas. Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental, tanto de las autoridades estatales, como municipales y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia. La propaganda impresa deberá ser reciclable, preferentemente deberá elaborarse con materiales reciclados o biodegradables que no contengan sustancias tóxicas ni materiales que produzcan riesgos a la salud de las personas. Las infracciones a lo dispuesto en materia de propaganda electoral darán motivo a la imposición de sanciones en los términos que determine la ley. El Instituto Electoral del Estado de México impondrá las sanciones en el ámbito de su competencia mediante procedimientos expeditos, o en su caso, solicitará a la autoridad competente la imposición de las mismas.</p>	<p>Artículo 129., Los servidores públicos del Estado y municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.</p> <p>La propaganda que bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, los Ayuntamientos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, así como las empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos y cualquier otra entidad pública del Estado de México, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, de cualquiera de los poderes del Estado u órganos de gobierno. Las leyes de la materia regularán, estas circunstancias. El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este Título, conforme a sus respectivas competencias: La infracción a las disposiciones previstas en este Título será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios y demás leyes aplicables.</p>	<p>Artículo 157.- Al interior de las oficinas, edificios y locales ocupados por los poderes públicos o los edificios escolares, no podrá fijarse ni distribuirse propaganda electoral de ningún tipo. Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales, así como los legisladores locales, deberán suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental. Las únicas excepciones a lo anterior, serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. Asimismo, durante los treinta días anteriores al de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales así como los legisladores locales se abstendrán de establecer y operar programas de apoyo social o comunitario que impliquen la entrega a la población de materiales, alimentos o cualquier elemento que forme parte de sus programas asistenciales o de promoción y desarrollo social, salvo en los casos de extrema urgencia debido a enfermedades, desastres naturales, siniestros u otros eventos de igual naturaleza. La Legislatura del Estado determinará los programas sociales que por ningún motivo deberán suspenderse durante el periodo que señala el párrafo anterior y promoverá las medidas necesarias para su cumplimiento en los tres ámbitos de gobierno que generen condiciones de equidad en el proceso electoral. El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo conforme a sus respectivas competencias. La infracción a las disposiciones previstas en este artículo será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios y demás leyes aplicables. Una vez integrado el expediente de queja o investigación correspondiente, en el que se concluya la posible actualización de las infracciones a las normas señaladas en este artículo, en su caso, el Instituto denunciará los hechos, solicitará el retiro o suspensión de la propaganda relativa, la instauración del procedimiento de responsabilidades, y la aplicación de las sanciones administrativas que corresponda.</p>

Lo anterior es así porque el legislador ordinario (local) previo una implicación electoral del contenido de los párrafos quinto y sexto, del artículo 129 de la constitución local, el cual se delimita en el párrafo diecisiete, del artículo 12, del mismo ordenamiento y este último objeto de reglamentación por el artículo 157, del Código Electoral Local (párrafos segundo y tercero), sin embargo, no dota de competencia al Instituto Electoral del Estado de México, para resolver de aquella infracción, situación que sigue siendo acorde al contenido competencial delimitado en el precepto constitucional de referencia. Luego, no puede realizarse una interpretación

legal que contravenga los postulados de la Constitución (local), pues ello equivaldría a contradecir al reformador de la constitución, pues si no incluyó al citado Instituto Electoral como autoridad competente para resolver de la infracción a los párrafos quinto y sexto, del artículo 129, de la constitución local, así debe permanecer. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

“Registro No. 171956
Localización:
Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVI, Julio de 2007
Página: 381
Tesis: 2a. XCII/2007
Tesis Aislada
Materia(s): Constitucional
PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN.

(Se transcribe)

Conviene apuntar que el legislador ordinario en lo que atañe a la materia electoral, otorgó al Instituto Electoral del Estado de México, la facultad para:

a) Que **integre el expediente, de queja o investigación correspondiente**, en el que se concluya la posible actualización de las infracciones a las normas señaladas en el artículo 157, del Código Electoral Local.

b) Con base en lo anterior, **denunciará** los hechos ante las autoridades competentes y solicitará: **1)** el retiro o suspensión de la propaganda relativa, **2)** la instauración del procedimiento de responsabilidades y, **3)** la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.

Pero, tal dispositivo legal, de nueva cuenta se haya limitado por su aspecto material y temporal.

En el aspecto **material**, el legislador precisó que la infracción a las disposiciones previstas en el citado artículo 157 del Código en consulta, será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios y demás leyes aplicables. Situación que como se ha apuntado, constituye un principio de reserva legal, ya que es en una ley, donde necesariamente se determinará **la falta, la sanción e imposición de la pena**, considerando el legislador que sea

en las normas apuntadas como las idóneas para tal propósito.

Esto es acorde con las normas contenidas en los artículos 6 y 14, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México; y acudiendo al argumento interpretativo "*a coherencia*", los numerales 4, párrafo segundo y 28. párrafo último de los Lineamientos en Materia de Propaganda Política y Electoral, resultan compatibles con el sistema normativo apuntado, sobre la base de que el Consejo General al emitir los Lineamientos en cita, prescribe que las quejas por violaciones al artículo 28, se tramitarán mediante el procedimiento sancionador electoral previsto en el diverso 4, párrafo segundo de dichos Lineamientos y, a su vez, en éste último se determina que en el caso de que los órganos desconcentrados reciban escritos que aludan a las posibles infracciones señaladas en este artículo, o que sean distintas a la colocación y fijación de propaganda electoral, los remitirán a la Secretaría Ejecutiva dentro del plazo de 48 horas, previa investigación e integración del expediente con el material probatorio que hayan recabado, para la instauración del procedimiento administrativo sancionador conforme a lo establecido en el artículo 356 del Código de la materia.

Los **enunciados jurídicos de los lineamientos apuntados, no deben interpretarse en el sentido de que se otorga competencia** al Instituto Electoral del Estado de México para conocer e imponer sanción alguna, por la violación al párrafo diecisiete del artículo 12 y 129, párrafos quinto y sexto de la Constitución Local, ni de los párrafos segundo y tercero del artículo 157 del Código Electoral del Estado, tomando en cuenta que en el sistema jurídico no pueden subsistir normas incompatibles; luego entonces, los dispositivos legales ya señalados son coherentes con la tesis que se ha venido desarrollando en este considerando, ya que el Consejo General, previo que el ejercicio de la facultad - investigadora e integradora del expediente- a que alude el último párrafo del artículo 157 del Código Electoral Local, se realice, tomando como base aquello que resulte compatible, conforme a las reglas procedimentales estatuidas en el artículo 356 del mismo ordenamiento, pues como se ha sostenido, tal facultad no le es ajena observancia de las formalidades esenciales del procedimiento, así como las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Elo es así porque el órgano que ejerce la función reglamentaria -Consejo General-, no puede emitir normas incompatibles con los ordenamientos del sistema, ya que se encuentra sujeto a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

“Novena Época
Registro: 172521
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su
Gaceta
XXV, Mayo de 2007
Materia(s) Constitucional
Tesis 30/2007
Página 1515
FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.

(Se transcribe)

Desde la vertiente **temporal**, el legislador estableció dos criterios respecto de la forma en que propaganda gubernamental y los programas de apoyo social o comunitario pueden incidir en las campañas electorales:

a) Que desde el -inicio de las. campañas electorales y hasta la conclusión de la -jornada electoral, las -autoridades estatales y municipales, así como los legisladores locales, deberán suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental. Las únicas excepciones a lo anterior, serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia y,

b) Que durante los treinta días anteriores al de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales así como los legisladores locales se abstendrán de establecer y operar programas de apoyo social o comunitario que impliquen la entrega a la población de materiales, alimentos o cualquier elemento que forme parte de sus programas asistenciales o de promoción y desarrollo social, salvo en los casos de extrema urgencia debido a enfermedades, desastres naturales, siniestros u otros eventos de igual naturaleza.

De lo anterior, es indudable que el legislador ordinario le otorgó un carácter electoral a los principios que derivan del párrafo diecisiete, del artículo 12 y 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Particular del Estado; por tanto, tales principios adquieren plena vigencia y eficacia.

Ello es así porque si bien es cierto que incumplir con las prohibiciones señaladas constituye una infracción, el cual se actualiza durante las campañas electorales y en específico en los plazos claramente estipulados en el aludo precepto legal, también es que el

instituto Electoral del Estado de México, tiene la facultad para integrar el expediente de queja o investigación en el que concluya la posible actualización de las infracciones a las normas señalada en el artículo 157, del Código Electoral citado, denuncie los hechos y solicite el retiro o suspensión de la propaganda relativa, la instauración del procedimiento de responsabilidades, y la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.

Es preciso anotar que la aludida facultad del Instituto Electoral del Estado de México, no puede entenderse como competencia; en efecto, para que una autoridad puede desplegar actos susceptibles de causar una molestia o privación en la esfera jurídica de los gobernados, **es menester la capacidad de decisión de la autoridad**, pues solo de este modo, la autoridad determina con su actuación situaciones jurídicas concretas que cambian o modifican los derechos u obligaciones de los gobernados. En el caso concreto, es manifiesto que el Instituto Electoral, **sólo cuenta con una facultad investigadora el cual concluye con la formulación de la denuncia** de los hechos ante las autoridades competentes -por la presunta responsabilidad- y, **solicitará: 1)** el retiro o suspensión de la propaganda relativa, **2)** la instauración del procedimiento de responsabilidades y, **3)** la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan; **pero sin asumir funciones decisorias** ya que éstas son propias de las autoridades que menciona el penúltimo párrafo, del artículo 129, de la Constitución Particular del Estado y 157, párrafo quinto, del Código Electoral, **pues éstos sí pueden instruir el procedimiento (contencioso), determinar las responsabilidades a que hubiese lugar, e imponer en su caso las sanciones** correspondientes a los servidores públicos que hayan infringido las normas establecidas en los dispositivos jurídicos citados.

Así mismo, el ejercicio de la facultad investigadora a cargo del Instituto Electoral, no está desprovisto al cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, así como el respeto irrestricto de las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Por tanto, el hecho de que el citado Instituto Electoral **no posea competencia para instruir un procedimiento específico y resolver la controversia**, ello no es obstáculo para que los principios de la Constitución particular del Estado se vean satisfechos; ya que es al Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, a quienes corresponde vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 157, del Código Electoral Local, conforme a sus respectivas competencias e imponer las sanciones por la

infracción a esas prohibiciones en términos de lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios y demás leyes aplicables *-el cual debe entenderse a las normas jurídicas que regulan la actuación de las citadas autoridades-*.

Ello es así porque del ordenamiento electoral local, no se advierte que el legislador ordinario se haya ocupado de regular **la falta, la sanción e imposición de la pena**, tratándose de la violación a las normas contenidas en el artículo 157, del Código Electoral del Estado, para de este modo actualizar su competencia.

Partiendo de la base que el citado ordenamiento electoral regula el procedimiento sancionador electoral, en su artículo 356, en la especie tal situación no conduce a la intelección de que el Instituto Electoral del Estado de México, tenga competencia para resolver sobre la infracción al párrafo diecisiete, del artículo 12, 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Local, como tampoco de los párrafos segundo y tercero, del artículo 157, del Código Electoral del Estado.

Como se ha indicado (*supra*), la competencia no se dota por vía de integración o interpretación normativa, pues contravendría las garantías de legalidad y seguridad jurídicas contenidos en los artículos 14, segundo párrafo y 16. primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo un imperativo que todo acto derive de autoridad competente y, es en la ley donde emana la competencia de las autoridades y por regla, en la Constitución. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

“Novena Época
Registro 165211
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXXI, Febrero de 2010
Materia(s): Constitucional
Tesis: P./J. 16/2010
Página: 2324
OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO.

(Se transcribe)

Importa asentar; que las garantías de legalidad y seguridad jurídica no se satisfacen con la sola previsión legislativa de una competencia de la autoridad, sino que elimina cualquier otra fuente secundaria que pretenda asumir o colmar es vacío; de tal suerte que **por reglamento no puede dotarse a una autoridad de competencia, fijarse una falta, la pena y la imposición de la sanción**, así como los demás elementos intrínsecos a éstos, como **tampoco puede obligarse por vía jurisdiccional a que determinada autoridad realice esa tarea que naturalmente corresponde al legislador**, pues ello implicaría romper el principio de distribución competencial de las; autoridades establecido en la Constitución Federal y la Particular del Estado, pues toda autoridad no está desprovista que sus actos se encuentren debidamente fundados y motivos, aún el propio legislador.

Tal razonamiento encuentra solidez **en tanto que en la ley se precisa el qué, quién, dónde y cuándo de una hipótesis jurídica, así, el reglamento sólo se limita al cómo**; de tal manera que **el reglamento desarrolla la obligatoriedad de un principio ya establecido en la ley**, luego entonces, **no puede rebasarla, extenderla ni contradecirla**, sino **únicamente debe ocuparse de mencionar los medios** para cumplirla y, en el caso de existir reserva de ley, no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Ahora, no debe perderse de vista que el procedimiento sancionador electoral **goza de análogos atributos** del Derecho administrativo sancionador, pues en cierta manera ahí encuentra su base y fundamento, en atención a que se trata de una potestad punitiva del Estado de sancionar la conducta típica, antijurídica, culpable, punible, imputable y sometida a condiciones objetivas de punibilidad; lo contrario sería confundir lo administrativo sancionador de lo civil o común. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

“Novena Época
 Registro: 174488
 Instancia: Pleno
 Jurisprudencia
 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
 XXIV, Agosto de 2006
 Materia(s): Constitucional, Administrativa
 Tesis: P./J. 99/2006
 Página: 1565
**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.
 PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS
 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO
 ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS**

TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.

(Se transcribe)

Sobre esta base, es indudable que la competencia es un presupuesto indispensable para que un proceso o procedimiento resulte válido y eficaz, pero, la falta, la pena e imposición de la sanción es una condición **ineludible** para que se arribe a la emisión de una resolución o sentencia; de tal suerte que la competencia por sí sola no es garantía para conocer de cualquier asunto o emitir determinado acto, sino que resulta necesario que exista una acción y omisión susceptible de infringir las normas dando lugar a la actualización del derecho represivo-correctivo por hacer aquello que está **prohibido**; ello porque no debe perderse de vista que tratándose del derecho administrativo sancionador en su aspecto electoral, **para que se inicie un procedimiento** se requiere de una conducta reprochable jurídicamente, la pena que se hará acreedor el infractor y la forma en que se impondrá aquella, **todo ello determinado de modo claro y preciso por la Ley, sin que sea permisible jurídicamente otra fuente como el reglamento, pues lo que se encuentra en juego no es un derecho sino la imposición de una sanción por la comisión de un hecho que se considerado infractor de normas jurídicas, de ahí su carácter análogo al *ius puniendi*.**

Esto encuentra sustento en el principio de legalidad en que descansa la potestad punitiva, en este caso, en su vertiente administrativa, que obligan tanto al legislador como al juzgador observar invariablemente las siguientes reglas:

- a) **Reserva legal.**
- b) **La prohibición de aplicación retroactiva de la ley.**
- c) **El principio de taxatividad**
- d) **Exacta aplicación de la ley (nullun crimen, sine lege y nulla poena, sine lege).**
- e) **Proporcionalidad de la pena en relación a la infracción y el bien jurídico tutelado.**

Tal razonamiento encuentra concordancia con el argumento de autoridad siguiente:

“Novena Época
Registro: 167445
Instancia: Pleno
Jurisprudencia:

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIX, Abril de 2009
Materia(s): Constitucional, Penal
Tesis: P./J. 33/2009
Página: 1124

NORMAS PENALES, AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEPE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.

(Se transcribe).

De esta manera, **el principio de reserva de ley** por el que se garantiza que el delito o la falta sí y solo sí se encuentra descrito en la ley tienen validez, junto al de **tipicidad**, que implica que las conductas punibles estén siempre previstas por la ley de modo clara, limitada e inequívoca, lo cual garantiza la prohibición de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, así como el de **exacta aplicación de la ley**, que obliga al juzgador a aplicar una pena sobre una ley expedida con anterioridad al hecho, encuadrando claramente la conducta del infractor en aquello que describe de la norma, por tanto la redacción de la norma debe ser clara, preciso y exacto al prever las penas y señalar las conductas como típicas, aunado a sus elementos, características, condicionantes, términos y plazos; **principios que constituyen la parte total en que se apoya el derecho administrativo sancionador.**

Estos elementos deben imprescindiblemente hallarse en el campo de la materia electoral, pues al instrumentar un procedimiento sancionatorio no se encuentra desprovisto del cumplimiento de estos principios, de lo contrario se atentaría contra las garantías de legalidad y seguridad jurídica. Sirven de aplicación los argumentos de autoridad siguientes:

“Novena Época
Registro: 174326
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIV, Agosto de 2006
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: P./J. 100/2006
Página: 1667

TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

(Se transcribe).

Novena Época
Registro: 188745
Instancia: Segunda Sala
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XIV, Septiembre de 2001
Materia(s): Constitucional, Administrativa
Tesis: 2a. CLXXXIII/2001
Página: 718

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA.

(Se transcribe)

Precisado así, el artículo 14 constitucional, prohíbe a toda autoridad imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, ya que tal garantía subyace en el derecho administrativo sancionador.

De tal suerte que la ley es la única fuente normativa en que habrá de describirse una falta la pena e imposición, así como los demás elementos atinente, **excluyendo cualquier otra norma como el reglamento**; lo cual resulta acorde al derecho electoral, puesto que el artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Federal, 12, de la Constitución Particular del Estado, señalan claramente que en **la ley se tipificarán los delitos y determinarán las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse. Situación que, además, es conforme al artículo 15, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 9, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que garantizan el principio de legalidad, que se traduce en nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable.** Lo cual es importante porque en nuestro sistema jurídico tal principio de haya concretamente regulado y elevado a garantía constitucional, del tal manera que ***nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege.*** Resulta

particularmente aplicable el argumento de autoridad siguiente:

“Novena Época
Registro: 170816
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVI
Diciembre de
Materia(s): Constitucional Administrativa
Tesis: P./J. 29/2007
Página: 973

CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO. SU FACULTAD REGLAMENTARIA, AL NO EXCEDER LA RESERVA DE LEY PREVISTA POR EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA ENTIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

(Se transcribe)

Entendido de este modo, en el caso que nos ocupa, **el legislador ordinario no reguló en el Código Electoral del Estado de México, la conducta infractora, la pena y su imposición**, cuando se transgrede el párrafo diecisiete, del artículo 12, 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Local, así como los párrafos segundo y tercero, del artículo 157, del Código Electoral del Estado.

Elo es así, porque en los numerales 116; fracción IV, inciso n), constitucional y 12, última parte, de la Constitución Particular del Estado, se establece el deber del legislador de que **mediante la ley se tipifiquen los delitos y se determinen las faltas en materia electoral, así como los procedimientos aplicables y las sanciones que deban imponerse.**

Luego entonces, **si la violación al párrafo diecisiete, del artículo 12, 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Local, así como los párrafos segundo y tercero, del artículo 157, del Código Electoral del Estado, no sé encuentra determinado como una falta en esta materia, ni tampoco se prevé el procedimiento y la sanción a imponerse, es incuestionable que el Instituto Electoral del Estado de México, no puede instaurar un procedimiento e imponer una sanción por una conducta infractora cometida por un servidor público, pues en este caso concreto no resulta particularmente competente y,**

en todo caso, sólo goza de una facultad en los términos que el legislador consideró como se advierte de la parte *in fine*, del último dispositivo legal invocado en este párrafo.

No pasa desapercibido señalar que el artículo 356, del Código Electoral del Estado, determina como sujetos activos a los partidos políticos, dirigentes, precandidatos y candidatos, no así a servidores públicos de los poderes, órganos autónomos, de los Ayuntamientos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos y cualquier otra entidad pública del Estado. Menos aún, en el catálogo de sanciones previstas en el artículo 355; del mismo ordenamiento, se describen a los servidores públicos.

En tal estado de cosas, para que un servidor público pueda ser sancionado por el incumplimiento de la normativa constitucional local y electoral en materia de propaganda gubernamental y la vulneración al principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos es indispensable que exista razonablemente certeza de su obligatoriedad, particularmente si se trata de un tema electoral,; cuyo manejo se encuentra más ampliamente regulado por la importancia que tienen los recursos públicos en términos del artículo 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Local; porque como en el derecho administrativo sancionador electoral rige el principio de tipicidad, cuando se imputa a un servidor público la transgresión a ordenamientos constitucionales o legales en la materia apuntada, es necesario que se identifique con precisión el contenido de esa normatividad, pues sólo de este modo es posible evaluar si la conducta es susceptible de ser reprochada. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

Novena Época
Registro: 200381
Instancia: Pleno
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta I, Mayo de 1995
Materia(s): Constitucional, Penal
Tesis: P. IX/95
Página: 82
EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.

(Se transcribe)

No se soslayan los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral, que ha sostenido en las ejecutorias SUP-RAP-05/2009, SUP-RAP-07/2009, SUP-RAP-08/2009, SUP-RAP-23/2010, pues el hecho de que en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establezca el principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos y los parámetros de permisibilidad en la propaganda gubernamental y sus límites o prohibiciones, no puede pasarse por alto que tales principios requieren de una norma que despliegue la forma en que habrán de hacerse operativos y eficaces, de ahí que el reformador de la Constitución haya prescrito un imperativo en el último párrafo, consistente en que **las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.** Por tanto, en manera alguna el precepto constitucional se aplica de modo automático ni impone competencia -procesal o procedimental- alguna hacia las autoridades, pues sólo deriva una distribución competencial legislativa -Federación y entidades Federativas- para desarrollar la voluntad del reformador de la Constitución.

Lo expuesto en este apartado no atenta contra la garantía de tutela judicial efectiva, ya que si bien la responsable desechó por incompetente la denuncia que le fue remitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentada ante dicha autoridad por los CC. José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, por su propio derecho y en su calidad de militantes del Partido de Revolución Democrática, en contra del C. José Luis Soto Oseguera, Diputado Federal en funciones por el Distrito Electoral Federal XVI, en términos de lo previsto en los artículos 356, párrafo noveno, del Código Electoral del Estado de México y 42, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México; lo cierto es que no se deniega el acceso a la justicia pues la responsable al analizar la queja y encontrar que carece de competencia actúa conforme a los postulados contenidos en el artículo 17 constitucional; al impartir justicia, pronta y expedita, eliminando los obstáculos que deparen un mayor perjuicio a los interesados, pues los justiciables deben cumplir los requisitos, formas y procedimientos que regulen las leyes sustantivas y adjetivas para obtener un pronunciamiento eficaz del órgano jurisdiccional; sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

Novena Época
Registro: 178425
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXI, Mayo de 2005

Materia(s): Común

Tesis: V.20.44 K

Página: 1483

JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA. NO SE TRANSGREDE EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL CUANDO LA ACTUACIÓN, SOLICITUD O GESTIÓN DEL GOBERNADO ES ACEPTADA, TRAMITADA Y RESUELTA POR EL ÓRGANO DEL ESTADO FACULTADO PARA ELLO, AUNQUE DE MANERA DESFAVORABLE A SUS INTERESES.

(Se transcribe)

Además, como se ha destacado los instrumentos internacional aseguran a favor de todo miembro de un estado la parte a que se garantice el principio de legalidad, consistente en que nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable, como se lee del contenido del artículo 15, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 9, de la Convención; Americana sobre Derechos Humanos.

De tal manera que aún cuando exista una petición del justiciable ello no implica que deba darse una respuesta favorable a todos sus planteamientos, pues tratándose del derecho administrativo sancionador se encuentra controlada por las garantías constitucionales que goza todo gobernado; de ahí que si en la ley no está determinada una falta, la pena, su imposición y la competencia de la autoridad para instruir el procedimiento y resolver la controversia, es incuestionable que existe imposibilidad constitucional y legal para entrar a ese estudio y, ninguna otra norma secundaria como el reglamento puede ocuparse de ello como tampoco al juzgador le estará permitido otorgar una competencia.

Un argumento en contrario, esto es, de sostener una competencia por vía de interpretación o integración normativa dará lugar a poner en colisión las garantías constitucionales, pues mientras se afianza el acceso a la justicia creando de manera arbitraria un procedimiento, la conducta infractora, la pena y su imposición, se ponen en riesgo las garantías de legalidad y seguridad jurídica, en concreto la de tipicidad y exacta aplicación de la ley en materia punitiva que prohíbe precisamente imponer penas por analogía o mayoría de razón y que al momento de cometerse el hecho infractor debe existir previamente una ley que lo tipifique como tal y señale de modo claro y concreto

una sanción. De tal suerte que tratándose del procedimiento administrativo sancionador el juzgador debe ser más cauteloso y asegurar el cumplimiento de las garantías constitucionales en aras de generar coherencia en el sistema jurídico y no provocar un menoscabó en aquellos.

Tampoco genera impunidad el hecho de no resultar jurídicamente reprochable la conducta que cometan los servidores públicos en lo que toca al aspecto, electoral, pues como se ha apuntado, ante todo debe preservarse las garantías constitucionales durante la instrumentación del procedimiento administrativo sancionador e indefectiblemente la competencia de la autoridad, así como la conducta infractora, la pena y su imposición; no obstante, es importante señalar que en el ordenamiento electoral del Estado de México, es posible sancionar aquellas conductas de los sujetos normativos que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña lo cual en la especie no se está en ese supuesto.

2. En las relatadas consideraciones no asiste razón al partido apelante cuando sostiene la indebida fundamentación y motivación de la resolución emitida por la responsable, pues de las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben ser **emitidos por autoridad competente** y cumplir las formalidades esenciales que les otorgue eficacia normativa, lo cual se traduce que el acto de autoridad debe emitirse exclusivamente por quién esté autorizado para ello señalando, el carácter con que se suscribe y el marco jurídico que le otorgue tal atribución.

En tal sentido, la actuación de la responsable al considerarse incompetente es acorde a las citadas garantías, pues de lo contrario traería como consecuencia dejar al afectado por la actividad de la autoridad incompetente en estado de indefensión, ya que al no conocer el sustento normativo que autorice a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es indudable que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo y, en su caso, frente al derecho de impugnar esa situación.

Para sostener esa conclusión es conveniente distinguir que la **falta** de fundamentación o motivación constituye una violación formal, que resulta diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación.

El primer supuesto (falta), se produce, en términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado

para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica.

En cambio, existe una **indebida** fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa. Existe incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica al caso.

De tal manera que la falta de fundamentación (invocada por el accionante), entraña la carencia o ausencia de tales requisitos; se trata de una violación formal dado que la autoridad carece de elementos propios y connaturales al mismo, por virtud de un imperativo constitucional, que traerá como consecuencia dejar insubsistente el acto, subsanando la irregularidad.

Se derivan dos efectos que produce la exigencia constitucional: la violación formal sólo da lugar a dejar insubsistente el acto para que se subsane la irregularidad cumpliendo con el mandato constitucional, en tanto que la indebida fundamentación y motivación trae como consecuencia dejar insubsistente el acto para que, en su lugar, se expresen fundamentos y motivos diferentes a los que consta en el acto primigenio. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

“Novena Época
Registro: 170307
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXVII, Febrero de 2008
Materia(s): Común
Tesis: I.30.C. J/47
Página: 1964

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN YA LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR.

(Se transcribe)

En la especie, este órgano jurisdiccional estima que la resolución mediante el cual sostiene la incompetencia, sí se encuentra debidamente fundada, porque la responsable se apoyó en los preceptos legales que citó, a saber en los artículos 116, fracción IV, inciso b) y c), de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, 95, fracción LI, 96, fracciones III, IV y XII, 97, fracciones IX y X, 102, fracciones II, IV, V, X, y XXXII, 356 párrafos primero, quinto, noveno, y decimoquinto del Código Electoral del Estado de México; así como los preceptos 28, 29 y 42 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México y en otros que, omitidos en una cita expresa, son aplicables, como los invocados en este considerando, en razón de que, tratándose de resoluciones materialmente jurisdiccionales, el requisito de fundamentación se cumple en tanto sus consideraciones encuentren apoyo en preceptos aplicables, aunque no sean citados en las propias resoluciones, cómo ocurrió en el caso concreto.

Por cuanto a la motivación, debe señalarse que también fue cumplida correctamente pues la responsable indicó que en el orden jurídico local no se establece una competencia expresa al Instituto Electoral del Estado de México, para conocer de la infracción a los párrafos quinto y sexto, del artículo 129, de la Constitución Particular del Estado, así como de los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 157, del Código Electoral Estatal.

Destacó con claridad que no cuenta con competencia para conocer de las infracciones al artículo 134 constitucional como tampoco de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de las normas reglamentarias que de ahí derivan.

De tal suerte que la autoridad responsable precisó, aunque con diversos argumentos a los que aquí se han sostenido, los motivos y circunstancia que estimó oportunos para determinar que la normativa electoral no le atribuye competencia para conocer de la infracción a la propaganda gubernamental que implique la promoción personalizada de servidores públicos y al principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos.

Lo anterior, es indicativo que fueron aportadas las razones para sustentar el sentido de la resolución, o sea, se motivó éste; además, se fundó, de tal modo que el acto de autoridad es congruente, suficiente y preciso para sostener el sentido de acto de autoridad.

Ahora la responsable vertió las razones, motivos o fundamentos que justificaron su incompetencia, los cuales se encuentra en la propia resolución que constituye el acto impugnado; expresándose de modo preciso porque consideró que en el particular es incompetente para conocer

SUP-JRC-9/2011

y resolver de la queja que le fue remitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Así, en el párrafo once, del artículo 356, del Código Electoral del Estado de México y, 42, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, la responsable halló el fundamento para plantear y justificar su incompetencia, pues afirmó que no puede conocer de aquellos actos que no le fueron expresamente reservados por el legislador.

Por tanto, existe una adecuación entre los motivos y fundamentos que la responsable empleó para sostener su incompetencia, los cuales se coligen con los razonamientos vertidos en el apartado 1, de este considerando y que aquí se reproducen en obvio de repeticiones innecesarias, respecto de la incompetencia del Instituto Electoral del Estado de México, para conocer de las infracciones en materia de propaganda gubernamental y del principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos, con la atinente salvedad claramente explicada. -

No pasa por alto anotar que el partido apelante aun cuando se queja de la indebida fundamentación y motivación del acto reclamado, omite atacar de manera concreta y precisa todos los argumentos en los que esencialmente la responsable sostuvo su incompetencia, pues no basta con alegar de modo genérico e impreciso y recurrir a precedentes judiciales que no atañen a las particularidades del asunto que se resuelve. Lo anterior porque no debe olvidarse que las resoluciones se conforman por argumentos autónomos e interdependientes que ante su falta de atacabilidad genera eficacia y certeza jurídica en el sentido de la decisión de la autoridad. Sirve de aplicación los argumentos de autoridad siguientes:

Novena Época
Registro: 172578
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXV, Mayo de 2007
Materia(s): Común
Tesis: IV.2º. C. J/9 .
Página: 1743
CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. ES INNECESARIO SU ESTUDIO, CUANDO LA DECLARACIÓN DE FIRMEZA DE UNA CONSIDERACIÓN AUTÓNOMA DE LA SENTENCIA RECLAMADA ES SUFICIENTE PARA REGIR SU SENTIDO.

(Se transcribe)

Novena Época
Registro: 187528
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XV, Marzo de 2002
Materia(s): Común
Tesis: VI.3o.A. J/13
Página: 1187
GARANTÍA DE DEFENSA Y PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA. ALCANCES.

(Se transcribe)

En esta misma línea, el inconforme afirma que la responsable si tiene competencia *“para conocer de violaciones en materia de difusión de propaganda político-electoral o gubernamental”*, apoyando su aserto en la sentencia dictada en el recurso apelación SUP-RAP-07/2009, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Tal motivo de disenso deviene inatendible ya que si bien es cierto que la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral ha entrado al estudio del procedimiento administrativo sancionador por la infracción al contenido del artículo 134 constitucional, como se desprende de los recursos de apelación SUP-RAP-05/2009, SUP-RAP-07/2009, SUP-RAP-08/2009, SUP-RAP-23/2010, ha sostenido el criterio reiterado de que el Instituto Federal Electoral es competente para conocer de las conductas que puedan incidir en los procesos electorales federales, vinculadas con los párrafos antepenúltimo y penúltimo del artículo 14 constitucional, pero sólo en cuanto incidan en los procesos comiciales respecto de los cuales tiene asignada la función estatal electoral.

De igual forma ha sostenido que el Instituto Federar Electoral no es el único órgano que tiene competencia para conocer de las cuestiones electorales, sino que éstas por lo que atañe a los Estados o al Distrito Federal se encomienda a las autoridades locales instituidas para ese efecto.

Sin embargo, lo inatendible de las afirmaciones del justiciable radica en que no precisa el modo en que la sentencia (SUP-RAP-07/2009) que indica resulta particularmente aplicable al caso del que se duele. Ello es así porque el órgano colegiado de donde emanó la sentencia

apuntada en manera alguna atribuye una competencia al Instituto Federal Electoral, sino que es en los numerales 228, 347, 367, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se haya la competencia del órgano administrativo electoral para conocer de las infracciones al artículo 134 constitucional, pues el legislador ordinario reguló los caracteres ineludibles que debe reunir las faltas y penas en materia administrativa-electoral, así como la autoridad competente para instaurar el procedimiento e imponer las sanciones.

En efecto, la competencia no se dota por vía interpretativa o integradora sino que deviene su fundamento en la Constitución o en la ley. Además, es evidente que en el ámbito federal, sí existe disposición expresa respecto de la competencia del Instituto Federal Electoral, de la conducta infractora, de la sanción y del procedimiento aplicable para arribar a la imposición de sanciones, lo cual es acorde a los principios de tipicidad y de exacta aplicación de la ley en materia punitiva, además de las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Además de la Federación, entidades como Tabasco y Coahuila regulan de modo expreso la competencia de sus órganos electorales; en efecto, a manera de ilustración la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, trató el tema de la competencia de las autoridades federales y estatales tratándose de la propaganda gubernamental y el manejo imparcial de los recursos públicos, como se advierte de la siguiente transcripción:

25. Régimen de competencias derivado del artículo 134 constitucional.

Norma general impugnada

Artículo 318 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Argumentos de invalidez

El Partido de la Revolución Democrática sostiene que el artículo 38 vulnera la esfera de atribuciones de la autoridad federal y rompe con el sistema federal y la supremacía constitucional; en particular, sostiene que mediante el artículo 318 se pretende regular una competencia de carácter federal respecto al artículo 134 constitucional, al establecer infracciones a cargo de autoridades federales.

Dado que la impugnación es genérica en el sentido de que se dirige contra todo el precepto, se analizará el artículo 318 en su integridad.

Juicio de constitucionalidad

Conviene tener a la vista el texto de la norma legal impugnada:

Artículo 318. Constituyen infracciones al presente código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los órdenes de gobierno federales, estatales y municipales; órganos autónomos, y cualquier otro ente, público:

I. La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio; o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del instituto.

II. La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

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

IV. Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución.

V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos de votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

VI. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este código.”

Un análisis de las distintas porciones normativas que integran el referido artículo 318 de la ley electoral indica lo siguiente:

1. Encabezado: la norma general impugnada establece un catálogo de infracciones al propio Código Electoral cometidas por los sujetos

normativos siguientes: las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los órdenes de gobierno federales, estatales o municipales; órganos autónomos y cualquier otro ente público.

2. Fracción I: constituye una infracción la omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del instituto.

3. Fracción II: establece como una infracción la difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

4. Fracción III establece como una infracción el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución de la República, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.

5. Fracción IV: establece como infracción, durante los procesos electorales, la difusión de la propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesta en el séptimo párrafo del artículo 1.34. de la Constitución.

6. Fracción V: establece como infracción la utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político candidato.

7. Fracción VI: establece, como infracción el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el propio Código Electoral Local.

Para efectos del juicio de contraste, constitucional, se transcriben los artículos 41, 116, fracción Infracción n), y 134 de la Constitución Federal en lo que interesa;

Artículo 41...

III... Apartado C. En la propaganda política electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las

instituciones y a los propios partidos que calumnien a las personas.

Durante: El tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, 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 desgobernado del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán 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.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base (es decir, fracción MI) serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley...”

Artículo 116....

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

Artículo 134.,...

(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos, autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación

social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público

(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 2011)

Las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar:

Acorde con lo expuesto cabe señalar que las normas constitucionales invocadas tienen ámbitos de aplicación materiales y espaciales distintos, razón por la cual compete a los distintos órdenes jurídicos que articulan el sistema jurídico nacional garantizar el debido cumplimiento de lo establecido por el Poder Constituyente Permanente.

Concretamente el párrafo noveno del invocado artículo 134 establece que las leyes, en sus respectivos ámbitos de competencia, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los párrafos séptimo y octavo, incluido el régimen de sanciones haya lugar

Por consiguiente, el invocado artículo 134 de la Constitución Federal no establece una competencia exclusiva a favor de una autoridad u órgano del poder público federal o local, no se agota en una sola materia, local u otra.

En particular, es preciso señalar que, en principio, sí es factible que las autoridades locales puedan sancionar a las autoridades federales cuando violen los contenidos de las disposiciones de las leyes locales.

Así, la norma general impugnada, en forma opuesta a lo sostenido por el promovente, no contraviene el régimen competencial derivado del artículo 134 constitucional, (70) razón por la cual procede declarar la validez del artículo 318 del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza **(lo resaltado es hecho por este órgano jurisdiccional)**.

De lo resuelto por el máximo Tribunal del país, es indudable que en el orden jurídico electoral de Coahuila, existe una competencia expresa a favor de su órgano administrativo electoral para conocer y resolver sobre las infracciones en materia de propaganda gubernamental, así

como por violentar el principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos.

Empero, en el caso concreto, la responsable carece de modo manifiesto e indudable de competencia para conocer de la infracción al párrafo diecisiete, del artículo 12, 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Particular y párrafo segundo y tercero, del artículo 157, del Código Electoral del Estado de México, además, de que no se haya descrito en el Código Electoral la conducta infractora, la pena aplicable y el procedimiento ex profeso para la imposición de la sanción.

Por tal motivo, es evidente que en la especie las sentencias anotadas no son argumentos suficientes y racionales para que válidamente se asuma una competencia que de suyo no fue dotado por el legislador, como tampoco exista una conducta infractora y una pena decretada por una ley aplicable con anterioridad al hecho infractor.

Lo expuesto por este Tribunal encuentra apoyo en el criterio sostenido por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-119/2010 y acumuladas, al estimar esencialmente lo siguiente;

[...]

...En ese orden de ideas, si ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales está previsto un catálogo de sanciones a imponer al Presidente de la República por violación directa a la prohibición de difundir propaganda gubernamental en tiempo prohibido, esta Sala Superior considera que no es factible determinar una sanción.

En razón de ello, en aplicación de la garantía de exacta aplicación de la ley, no es factible imponerle una sanción que no está prevista en una ley previa a la comisión del acto contrario a Derecho, ni imponerle otra de las existentes por simple analogía o mayoría de razón, dado que con ello se vulneraría su seguridad jurídica.

Lo anterior hace evidente que la transgresión a las reglas de propaganda gubernamental constituye una conducta típica, antijurídica, culpable pero no punible por tratarse de una norma imperfecta.

Por lo tanto, en congruencia con lo que ha sido expuesto, y tomando en consideración que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la ley aplicable, son omisas en señalar una sanción en el caso concreto, es dable

concluir que la normativa electoral no prevé sanción aplicable al Presidente de la República cuando infringe la prohibición constitucional de difundir propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, dada la imperfección de la norma...

Con la aclaración de que el procedimiento instrumentado del que fue materia de estudio en la sentencia apuntada sí encuentra sustento en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al igual que la conducta infractora, como se desprende de la literalidad de los numerales 228, 347, 367; en tanto que existe una omisión en la sanción a imponerse, tratándose de las infracciones cometidas por el Ejecutivo Federal.

De igual manera se adminicula a lo expuesto el razonamiento de la Sala Regional Guadalajara, contenido en el juicio de revisión constitucional SG-JRC-02/2009, esencialmente en lo siguiente:

[...]

Así las cosas, se partirá de la trascendencia que tienen las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales de cuyos contenidos se despliega un principio de certeza que deben tener los actos de autoridad y por consecuencia de certidumbre para los gobernados de que su persona y sus derechos serán respetados por la autoridad, porque si aquella produce una afectación a la esfera jurídica de estos, deberá ajustar sus actos de imperio a los procedimientos que disponen las leyes.

Son precisamente, estas garantías de seguridad jurídica las que dotan de confianza y seguridad a una relación entre gobernantes y gobernados, salvaguarda que mantiene la entelequia del sistema jurídico, determinación que es previsible en la exacta aplicación de la ley, en la disposición expresa para toda acción punitiva, así como la prohibición analógica en la solución de conflictos que controviertan los supuestos procedimentales del derecho administrativo sancionador, en virtud de que su naturaleza jurídica tiene su basamento en el *ius puniendi*.

Igualmente, la Constitución General de la República a través del artículo 116 fracción IV, establece las directrices fundamentales que deben

garantizar las constituciones y leyes de los estados en materia electoral, que en lo conducente se resaltan las correspondientes a los principios rectores que imperan en la función comicial como lo es la certeza, imparcialidad, independencencia, legalidad y objetividad, así como la determinación de tipificar los delitos, las faltas y sanciones que en la materia deben de imponerse.

...es importante resaltar que el sustento del derecho administrativo sancionador se encuentra sobre la salvaguarda del principio de seguridad jurídica, el cual previene, que para toda sanción habrá una disposición, esto es que para todo acto de molestia la autoridad debe centrar su actuación sobre la fundamentación y motivación, y que en tratándose de penas y sanciones, éstas deben estar consagradas legalmente en atención al principio de *nullum crimen nula pena sine praevia lege* el cual dispone que para que una conducta sea calificada como un delito es necesario establecerla con anterioridad al hecho imputable...

No pasa inadvertido traer a colación los razonamiento que se han expuesto, en cuanto a que en una norma secundaria como el reglamento no puede dotarse a una autoridad de competencia, fijarse una falta, la pena y la imposición de la sanción, así como los demás elementos intrínsecos a éstos, como tampoco puede obligarse por vía jurisdiccional a que determinada autoridad realice esa tarea, pues ello implicaría romper el principio de distribución competencial de las autoridades.

Ello porque en la ley se precisa el qué, quién dónde y cuándo de una hipótesis jurídica así, el reglamento sólo se limita al cómo; de tal manera que el reglamento “desarrolla” la obligatoriedad de un principio ya establecido en la ley, luego entonces, no puede rebasarla, extenderla ni contradecirla, sino únicamente debe ocuparse de mencionar los medios para cumplirla.

3. En otra parte, el agravio identificado con el inciso d), del numeral 1, es inoperante. Su examen se hará en dos partes, como a continuación se indica:

En la primera, es importante precisar que en la primera parte del agravio consistente en que “...*si bien es cierto que la denuncia primigenia invoca dispositivos del orden federal, esto no es óbice para que la responsable argumente que por tal situación no encuentra en su marco de actuación potestad para conocer de la denuncia...*”, tal alegato ya ha sido materia de estudio, arribándose a la

conclusión que en el orden jurídico local, el Instituto Electoral del Estado de México, carece de competencia para conocer y resolver de las infracciones al artículo 129, de la Constitución Local y 157, del Código Electoral del Estado de México; así mismo, que en el segundo ordenamiento no prevé una conducta infractora, la pena y su imposición cuando los servidores públicos infrinjan los dispositivos mencionados ya que los sujetos activos son los partidos políticos, dirigentes, precandidatos y candidatos. En todo caso, se ha explicado la salvedad contenida en el numeral 157, del citado Código Electoral.

En la segunda, el agravio relativo a que *“...la conducta denunciada se refiere a propaganda difundida en el territorio en la entidad Federativa, que el servidor público ostenta el cargo de diputada en la legislatura local y que la propaganda hace alusión a un agradecimiento tanto del servidor público como de los partidos políticos que lo postularon; que en el escrito de queja, el promovente señaló que desde el día treinta y uno de diciembre de dos mil nueve hasta el día de la interposición de la queja, diez y ocho de febrero de dos mil diez, el Diputado Local Propietario de mayoría relativa por el Distrito XXXIII del Estado de México en funciones, el C. Pablo Bedolla López, mantiene en el municipio de Ecatepec de Morelos en el Estado de México, por lo menos seis mantas promocionales que contiene su nombre, posicionamiento de carácter particular, emblema de la Cámara de Diputados Local del Estado de México y de la organización política a la que pertenece...”*, como se ha anotado es inoperante porque el inconforme pretende variar la materia *litis* en el recurso de apelación al introducir cuestiones que atañen al fondo del asunto.

Ello es así porque los alegatos del inconforme relativo a la propaganda, el carácter que ostenta la persona denunciada, el ámbito especial, las mantas, fechas, entre otros, que a pesar de la equivocada invocación de los hechos, son aspectos de fondo del escrito de queja, pero tales circunstancias no pueden ser valoradas en el medio de impugnación que se interponga contra el desechamiento de una queja o denuncia, ni el Tribunal puede entrar al estudio de tales alegatos, pues se estaría prejuzgando el asunto sin que se cubran las formalidades esenciales del procedimiento, en acatamiento a las garantías de legalidad y seguridad jurídica. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

Novena Época
Registro: 200845
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

IV, Noviembre de 196

Materia(s): Común

Tesis: VI.2o. J/74

Página: 37

**DEMANDA DE AMPARO PARA SU
DESECHAMIENTO NO SE REQUIERE
EXAMINAR EL FONDO DE LA.**

(Se transcribe)

Novena Época

Registro: 187488

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su
Gaceta

XV, Marzo de 2002

Materia(s): Civil

Tesis: I.6o.C. J/34

Página: 1236

**LITIS, LA INTRODUCCIÓN DE ARGUMENTOS
QUE NO FORMAN PARTE DE LA, RESULTAN
INOPERANTES.**

(Se transcribe)

Es por ello que técnicamente son inoperantes los agravios tendentes al cuestionar el fondo del asunto de la queja o denuncia interpuesta porque la decisión judicial que emita el órgano jurisdiccional se limita a constar la legalidad del desechamiento sin más pronunciamiento. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

Novena Época

Registro: 199822

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Jurisprudencial:

Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su
Gaceta

V, Diciembre de 1996

Materia(s): Común

Tesis: VI.2o. J/83

Página: 26.7

**AGRAVIOS EN REVISIÓN. SON INATENDIBLES
CUANDO SE REFIEREN A LA CUESTIÓN DE
FONDO, SI SE IMPUGNA EL DESECHAMIENTO
DE DEMANDA DE AMPARO.**

(Se transcribe)

Finalmente, conviene reiterar que el desechamiento de la queja por incompetencia de la autoridad responsable no conduce a la intelección de una denegación del acceso a la justicia, pues la autoridad responsable se pronunció respecto de la queja, advirtiendo que los hechos aducidos no encuentran sustento en la marco normativo electoral que actualice su competencia para conocer y resolver sobre las pretensiones de los interesados, impartiendo de esta forma justicia. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

Novena Época
Registro: 174737
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIV, Julio de 2006
Materia(s) Común
Tesis VII 2º. C J/23
Página 921
DESECHAMIENTO O SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO, NO IMPLICA DENEGACIÓN DE JUSTICIA NI GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA.

(Se transcribe)

4. El agravio identificado con el numeral 2, es **infundado**.

El **desechamiento de una queja o denuncia es de mero trámite**, con el cual se concluye la instancia. Ello es así porque con el acuerdo inicial -que desecha una promoción del justiciable- se hacen constar los actos necesarios para la debida integración del expediente, sin que exista la posibilidad de entrar al estudio de fondo del asunto.

Tal razonamiento encuentra sustento el contenido de los artículos 62, 102 y 356, del Código Electoral del Estado, donde se desprende que la Secretaría Ejecutiva General, es la autoridad competente para elaborar el proyecto de desechamiento de la queja o denuncia por actualizarse alguna causal de improcedencia.

Lo anterior, partiendo de la base lógica que es al citado órgano de dirección quien corresponde la admisión y sustanciación de la queja o denuncia hasta ponerlo en estado de resolución.

Así, cuando el citado órgano de dirección recibe una queja o denuncia, previa a su admisión -mediante acuerdo admisorio- debe analizar oficiosamente las causales de

improcedencia y, de advertir que se actualiza una de ellas, elaborará el .proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento; sin embargo, esa resolución no debe entenderse como un decisión que resuelva el fondo, sino que la terminación de la instancia acontece por condiciones insuperables que no pueden removerse durante la secuencia procedimental, al no darse los supuestos básicos de admisibilidad o procedibilidad contemplados por la ley.

Lo mismo acontece cuando admitido que fuere la - queja o denuncia sobreviniere alguna causal que no fuere advertida inicialmente, lo que dará lugar a sobreseimiento del asunto.

Por tanto, es a la Secretaría Ejecutiva General y no a la Junta General a quien corresponde elaborar y presentar al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, el proyecto de desechamiento de la queja o denuncia, o bien, el de sobreseimiento, pues así lo determinan los artículos 62, 102, 356, del Código Electoral del Estado y, 40, 41, 42 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, ya que como se ha apuntado, a la Secretaría corresponde la admisión y sustanciación del procedimiento administrativo sancionador electoral hasta poner en estado de resolución.

Lo anterior, adquiere mayor relevancia si se toma en cuenta que la competencia es un presupuesto procesal de estudio previo, por tanto es incuestionable que no será materia de estudio en la resolución que decida el fondo de la controversia tal presupuesto, puesto que el legislador consideró que la Secretaría Ejecutiva General estudie las causales de improcedencia y sobreseimiento de manera oficiosa, al momento de recibir la queja o denuncia o durante la sustanciación del procedimiento y, previo a ponerlo en estado de resolución, pues se ha expuesto que las resoluciones que deciden el fondo, sólo se ocupan por excepción de los presupuestos procesales, siempre que sean de carácter superveniente.

En suma, si la Secretaría goza de la atribución para admitir una queja o denuncia y sustanciar el procedimiento, con mayor razón le corresponde realizar el proyecto para desechar un asunto, al ser éste órgano de dirección quien corresponderle analizar oficiosamente las causales de improcedencia. Tal desechamiento se elabora mediante una resolución, pues aún cuando es de mero trámite -pues lo correcto es un acuerdo o auto de desechamiento- concluye la instancia y por tal motivo la decisión final debe emanar del Consejo General.

Bajo esos apuntamientos, no se vulneraron los principios de certeza y legalidad, toda vez que, la Secretaría Ejecutiva General, siguió el procedimiento que marcan los

artículos 62, 102 y 356 del Código Electoral del Estado, así como 40, 41, 42 y 43 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, lo cual hace ajustado a derecho su proceder.

Cuestión diversa constituye la resolución que sobre el fondo del asunto pronuncia el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, pues ahí si corresponde a la Junta General la propuesta de resolución, como se desprende del contenido del párrafo quince, del artículo 356 del Código Electoral del Estado de México.

5. Este órgano jurisdiccional ha razonado en líneas anteriores que en términos del artículo 157, del Código Electoral del Estado, el legislador ordinario, otorgó al Instituto Electoral del Estado de México, la facultad para que integre el expediente de queja o investigación correspondiente, en el que se concluya la posible actualización de las infracciones a las normas señaladas en el artículo 157, del Código Electoral Local, denuncie los hechos y solicite el retiro o suspensión de la propaganda relativa, la instauración del procedimiento de responsabilidades, y la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.

Así mismo, que desde la vertiente **temporal**, el legislador consideró que aquella facultad sea ejercida **en lapso de duración de las campañas electorales, pues es hasta ese momento en que estimó que la propaganda gubernamental y el manejo de recursos públicos por parte de los servidores públicos puede originar la infracción a los principios de imparcialidad y equidad de los procesos electivos.**

Tomando en cuenta que en esta entidad Federativa aún no inicia el proceso electoral, pues conforme al calendario electoral será a partir del dos de enero de dos mil once, por tal motivo, en acatamiento al principio de economía procesal, este Tribunal estima que a nada práctico conduciría ordenar al Instituto ejercer la facultad que le concede la última parte que establece el artículo 157 del Código Electoral Local, ya que se arribaría a la misma conclusión, es decir que el proceso electoral no ha iniciado y de manera concreta, no se encuentra en curso alguna campaña electoral competencia del Instituto Electoral del Estado de México.

No es óbice precisar que el Instituto Electoral del Estado México, al momento en que inicien las campañas electorales, estará en la posibilidad legal de ejercer la aludida facultad en los términos que indica el numeral 157, del referido Código Electoral.

6. En las relatadas consideraciones, la resolución emitida por la autoridad responsable es acorde a las

garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que el legislador constitucional y ordinario omitió atribuirle de manera expresa, al Instituto Electoral del Estado de México, competencia para conocer de la infracción al párrafo diecisiete, del artículo 12, 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Particular del Estado y párrafos segundo y tercero, del artículo 157, del Código Electoral Local; por tanto, ante lo infundado e inoperante de los agravios expuestos por el recurrente, se confirma en la materia de impugnación la Resolución dictada en el expediente ECA/JMCQ/JLSO/006/2010/08, aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en la sesión ordinaria de fecha uno de octubre de dos mil diez.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo establecido por los artículos 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1, 2, 3, 288, 289, fracción I, 290, 300, 301 fracción II, 302 fracción 1, 304, 305, 311, 315, 317, 318, 319, 326, 327, 328, 331, 333, 337, 339, 342, del Código; Electoral, vigente en esta entidad

RESUELVE:

ÚNICO.- Se confirma la resolución de desechamiento por incompetencia dictada en el expediente ECA/JMCQ/JLSO/006/2010/08, aprobada por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en la sesión ordinaria de fecha uno de octubre de dos mil diez.

Notifíquese en términos de ley al partido actor y tercero interesado y a la autoridad responsable, anexando copia certificada de la presente resolución y fíjese copia de los puntos resolutivos en los estrados de este Órgano Jurisdiccional.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México, en sesión pública celebrada el diecisiete de diciembre del dos mil diez.

II. Juicio de revisión constitucional electoral. El cinco de enero del año en curso, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, presentó, ante el Tribunal Electoral de esa entidad federativa, demanda de juicio de revisión constitucional

SUP-JRC-9/2011

electoral, a fin de impugnar la sentencia dictada en el recurso de apelación precisado en el resultando que antecede.

III. Recepción del expediente en Sala Regional. El seis de enero de dos mil once el Presidente del Tribunal Electoral del Estado de México remitió, a la Sala Regional Toluca, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la demanda, con sus anexos, así como el informe circunstanciado correspondiente.

La citada Sala Regional radicó el medio de impugnación, como juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave ST-JRC-7/2011.

IV. Acuerdo de la Sala Regional Toluca. El seis de enero de dos mil once, la Sala Regional Toluca emitió acuerdo, por el cual se declaró incompetente para conocer del citado medio de impugnación, razón por la cual remitió el expediente ST-JRC-7/2011 a esta Sala Superior, al tenor de las siguientes consideraciones y puntos de acuerdo:

[...]

SEGUNDO. Incompetencia. El cinco de enero del año en curso, Marcos Álvarez Pérez, en su calidad de representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, presentó juicio de revisión constitucional electoral ante el Tribunal Electoral del Estado de México, en contra de la sentencia recaída en el expediente RA/27/2010, presentado en contra de la resolución ECA/JMCQ/JLSO/006/2010/08, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

Entre los hechos en que basa su impugnación, señala; en lo que interesa, lo siguiente:

[...]

Ahora bien, el actor se duele de la resolución dictada en el expediente RA/27/2010, por el que el Tribunal Electoral del Estado de México, confirmó la resolución ECA/JMCQ/JLSO/006/2010/08 en la que el Consejo General

del Instituto Electoral del Estado de México se declara incompetente para conocer de posibles violaciones por parte de Servidores Públicos a los artículos 128 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dichas violaciones se hacen consistir en la difusión de manera personalizada de el Servidor Público José Luis Soto Ocegüera, Diputado Federal por el Distrito Electoral XVI, en el Estado de México, y por parte del Partido Revolucionario Constitucional (sic).

De los elementos que se tiene en los autos del presente juicio, no se advierte que el objeto de la propaganda se refiera a una elección local competencia de esta Sala Regional, además de que actualmente en el Estado de México se desarrolla el proceso electoral para renovar al Titular del Poder Ejecutivo del Estado cuya competencia corresponde, por disposición constitucional, a la Sala Superior de este órgano jurisdiccional, y en términos del artículo 92, párrafo segundo, del código electoral de dicha entidad, el proceso electoral local dio inicio el pasado dos de enero de dos mil once.

Por lo tanto, dado que el acto reclamado se vincula a un medio de impugnación en el que se reclaman actos que no se encuentran relacionados con un proceso electoral local que sea del conocimiento de esta Sala Regional, además de que el actor solicita se sancione a un Partido Político Nacional, aunado a que el actor señala que en caso de que ninguna autoridad administrativa o jurisdiccional imponga sanciones, se corre el riesgo que el proceso electoral para la renovación del ejecutivo estatal se realice de manera inequitativa, por lo que lo procedente es someter el presente asuntos a la competencia de la Sala Superior de este Órgano Jurisdiccional.

En efecto, ha sido criterio reiterado por la Sala Superior que cuando en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se prevén expresamente las competencias asignadas a las Salas de este Tribunal, debe entenderse que la competencia de las Salas Regionales se encuentra circunscrita a los supuestos previstos por el legislador, mientras que las de la Sala Superior tienen naturaleza residual y originaria.

Originaria, porque es a la Sala Superior, en su calidad de órgano jerárquicamente superior dentro del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a la que corresponde, por atribución originaria conocer de aquellas controversias que encuadren en la materia y que no sean competencia exclusiva de las Salas Regionales, en razón de que es, precisamente, la Sala Superior, la facultada por el legislador para conocer de los conflictos competenciales que se susciten en las Salas Regionales del propio Tribunal, en términos de lo dispuesto en el artículo 189, fracción XIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, criterio adoptado por la Sala Superior

SUP-JRC-9/2011

del Poder Judicial de la Federación en el acuerdo de competencia dictado en el expediente SUP-JRC-420/2010.

En esas circunstancias, el conocimiento y la resolución del presente asunto corresponde a esta Sala Superior, por ser dicho órgano el que cuenta con la competencia originaria para resolver todos los asuntos materia de los medios de impugnación en el ámbito electoral, con excepción de aquellos que correspondan a las Salas Regionales.

En virtud de lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 199, fracciones II y XV, primer párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 1, y 17 párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como de los artículos 35, 39 fracciones I, y XVIII, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se

ACUERDA:

PRIMERO. Esta Sala Regional estima que no se actualiza la competencia legal para conocer y resolver del juicio de revisión constitucional electoral ST-JRC-7/2011, por las razones y fundamentos señalados en la parte considerativa, por lo que se propone la declaración de incompetencia respectiva.

SEGUNDO. En consecuencia, para los efectos legales conducentes, se ordena la remisión inmediata del expediente ST-JRC-7/2011 a la Sala Superior de este órgano jurisdiccional, para que, a su consideración, determine lo que en derecho proceda.

TERCERO. Dedúzcase copia debidamente certificada del expediente en que se actúa e intégrese el presente proveído.

V. Recepción de expediente en Sala Superior. En cumplimiento del acuerdo precisado, en el resultando IV que antecede, el siete de enero de dos mil once, el actuario adscrito a la Sala Regional Toluca presentó, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio TEPJF-ST-SGA-OA-43/2011, por el cual remitió el expediente ST-JRC-7/2011.

VI. Turno a Ponencia. Mediante proveído de siete de enero de dos mil once, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-JRC-9/2011**, ordenando su

turno a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VII. Recepción y radicación. Por proveído de doce de enero del año que transcurre, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó la recepción del expediente del juicio al rubro indicado, así como su radicación, en la Ponencia a su cargo, a fin de proponer, al Pleno de la Sala Superior, el correspondiente acuerdo de competencia.

VIII. Aceptación de competencia. Por acuerdo del Pleno de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de fecha doce de enero de dos mil once, se aceptó la competencia para conocer del juicio de revisión constitucional electoral al rubro indicado.

IX. Admisión. Mediante acuerdo de veinte de enero de dos mil once, por estar satisfechos los requisitos de procedibilidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda de juicio de revisión constitucional electoral, presentada por Marcos Álvarez Pérez, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática, ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

X. Cierre de instrucción. Por auto de veintiséis de enero de dos mil once, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción y ordenó elaborar el respectivo proyecto de sentencia.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el juicio al rubro identificado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), 189, fracción I, inciso d), y 195, párrafo primero, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86, párrafo 1, y 87, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; normativa de la que es factible colegir que esta Sala Superior tiene competencia para resolver todos los juicios de revisión constitucional electoral, con excepción de aquellos que sean de la competencia expresa de las Salas Regionales, es decir, la competencia que no está atribuida expresamente a favor de estas últimas se debe entender, en el contexto histórico de la normativa vigente, reservada a este órgano jurisdiccional.

En el particular, se trata de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido de la Revolución Democrática, mediante el cual controvierte un acto definitivo y firme de la autoridad jurisdiccional electoral del Estado de México, consistente en la sentencia dictada en el recurso de apelación RA/27/2010, mediante la cual confirmó el desechamiento del Instituto Electoral de esa entidad federativa, de una queja por infracciones en materia electoral, cometidas fuera de un procedimiento relativo a la elección de autoridades municipales, diputados locales o de

la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal, por lo que la materia del medio de impugnación que al rubro se cita, no está en alguna de las hipótesis de competencia conferidas a las Salas Regionales, porque no guarda identidad con ninguno de los supuestos de competencia de las Salas a que se hace alusión, por lo que esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación que al rubro se cita.

En este orden de ideas, resulta aplicable la *ratio essendi* del criterio sostenido por este órgano jurisdiccional en las Tesis de Jurisprudencia 5/2009 y 6/2009, así como en la Tesis relevante XXXII/2009, del rubro y texto siguientes, respectivamente:

COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES, POR SANCIONES A PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN EL ÁMBITO LOCAL.—De la interpretación sistemática de los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4 y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación compete conocer, por regla general, de todos los juicios de revisión constitucional electoral, excepto los relativos a la elección de diputados locales, integrantes de los ayuntamientos y jefes de demarcación territorial, en el caso del Distrito Federal; en este contexto, a la Sala Superior corresponde conocer de las impugnaciones por sanciones impuestas a los partidos políticos nacionales en el ámbito local, por irregularidades en el informe anual de actividades ordinarias.

COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO, PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES, DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN EL ÁMBITO ESTATAL.—De la interpretación sistemática de los artículos

99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4 y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se concluye que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer, por regla general, de todos los juicios de revisión constitucional electoral, con excepción de aquellos en que se controvertan actos o resoluciones concernientes a elecciones de autoridades municipales, diputados locales y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal, cuyo conocimiento se encuentra expresamente determinado a favor de las Salas Regionales. Por tanto, las impugnaciones relativas al otorgamiento de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, que reciben los partidos políticos nacionales en las entidades federativas, se ubican en la hipótesis de competencia originaria de la Sala Superior.

COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LOS JUICIOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL RELATIVOS A LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE DIRIGENTES ESTATALES Y MUNICIPALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.—De la interpretación sistemática, funcional e histórica de los artículos 99, párrafos segundo y cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 189, fracción I, inciso d), 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 87, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es posible considerar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la competente para conocer y resolver los juicios de revisión constitucional electoral promovidos para controvertir actos o resoluciones de las autoridades electorales locales, relativos a los procedimientos de elección de los dirigentes estatales y municipales de los partidos políticos nacionales. Lo anterior, porque esa hipótesis no está prevista en la competencia de las Salas Regionales, por lo que corresponde a la competencia originaria de la Sala Superior.

De las razones anteriores, resulta inconcuso que esta Sala Superior es competente para conocer, en única instancia, del juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido de la Revolución Democrática, para controvertir la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del

Estado de México, el diecisiete de diciembre de dos mil diez, en el recurso de apelación local RA/27/2010.

SEGUNDO. Oportunidad en la presentación de la demanda. Toda vez que el Magistrado Instructor al emitir el auto de fecha veinte de enero de dos mil once, por el cual admitió la demanda del juicio al rubro indicado, reservó a este órgano colegiado el estudio sobre el requisito de procedibilidad del juicio que se resuelve, consistente en la oportunidad en la presentación de la demanda, esta Sala Superior procede a su análisis.

A juicio de este órgano jurisdiccional especializado, el escrito de demanda del juicio de revisión constitucional electoral al rubro identificado fue presentado oportunamente, dentro del plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la sentencia impugnada fue emitida, por el Tribunal Electoral del Estado de México, el viernes diecisiete de diciembre de dos mil diez, y notificada al Partido de la Revolución Democrática el mismo día, por ende, el plazo de cuatro días, para impugnar, transcurrió del lunes tres al jueves seis del mes y año en que se actúa.

Se arriba a esa conclusión porque, en el particular, se debe tener en consideración que los días dieciocho y diecinueve de diciembre de dos mil diez, así como los días uno y dos de enero de dos mil once, no son computables para ese efecto, conforme a lo previsto en el numeral 7,

SUP-JRC-9/2011

párrafo 2, de la ley procesal electoral federal, por ser inhábiles.

Asimismo, tampoco son computables los días comprendidos del día lunes veinte al viernes treinta y uno de diciembre de dos mil diez, por corresponder al segundo periodo vacacional del órgano jurisdiccional electoral local, como se advierte del informe circunstanciado que rindió el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de México, el cual obra a fojas cuarenta y cuatro a cuarenta y seis del expediente del juicio en que se actúa.

Al respecto, es aplicable la tesis relevante de esta Sala Superior, identificada con la clave S3 EL 002/98, consultable en las páginas quinientas una a quinientas dos de la "Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005", volumen "Tesis Relevantes", cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

DÍAS NO LABORADOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE. NO DEBEN COMPUTARSE EN EL PLAZO LEGAL PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.- Si la autoridad encargada, por disposición legal, de recibir el escrito donde se hace valer un medio de impugnación, no labora en alguno de los días estimados aptos por la ley para integrar el plazo para la promoción de tal medio, esos días no deben incluirse en el cómputo que se realice para determinar la oportunidad de la presentación de dicho escrito, puesto que es patente que la situación descrita produce imposibilidad para que el interesado pueda ejercitar ampliamente su derecho de impugnación, que comprende la consulta de expedientes para la redacción de su demanda o recurso, la posibilidad de solicitar constancias para aportarse como pruebas, la presentación del escrito correspondiente, etcétera, por lo que en términos del artículo 2o., párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es aplicable al caso, en virtud de que no se contrapone a la ley, el principio general de derecho que expresa que, ante lo imposible nadie está obligado.

Ahora bien, no es óbice a lo anterior que conforme a la normativa electoral del Estado de México el procedimiento electoral en esa entidad federativa inició el dos de enero de dos mil once, porque en concepto de esta Sala Superior, el citado día dos, no debe ser considerado en el cómputo del plazo de cuatro días para promover el medio de impugnación en que se actúa, debido a que el acto controvertido fue emitido con anterioridad al inicio del procedimiento electoral local, esto es, que la sentencia impugnada fue emitida por el Tribunal Electoral responsable el diecisiete de diciembre de dos mil diez, en tanto que el procedimiento electoral en el Estado de México inició el dos de enero de dos mil once.

Por tanto, a fin de garantizar un acceso efectivo a la justicia, por parte de los justiciables, se debe tener en consideración la hipótesis normativa que prevé el artículo 7, párrafo 2, de la Ley procesal electoral federal, el cual establece, a la letra, que *“[c]uando la violación reclamada en el medio de impugnación respectivo no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, según corresponda, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley”*.

Por lo anterior, no obstante que la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral no prevé la hipótesis respecto a este caso concreto, se debe estar a lo más benéfico para los justiciables, a efecto de garantizar la tutela judicial efectiva conforme lo establece el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SUP-JRC-9/2011

Por lo expuesto, es que se considera conforme a Derecho, que el cómputo del plazo para la promoción del juicio al rubro indicado, se debe hacer a partir del lunes tres al jueves seis de enero de dos mil once, con independencia de que el domingo dos de enero de dos mil once, en términos de la legislación sustantiva electoral local hubiera iniciado el procedimiento electoral en el Estado de México, porque como se ha argumentado para el particular no se puede considerar como día hábil; por tanto, si el escrito de demanda, que dio origen al medio de impugnación que se resuelve, fue presentado ante la autoridad responsable el miércoles cinco del mes y año en que se actúa, resulta evidente su oportunidad, dado que la promoción del medio de impugnación fue dentro del plazo de cuatro días.

TERCERO. Planteamiento previo. Antes de estudiar los conceptos de agravio expuestos por el partido actor, se debe precisar que la naturaleza extraordinaria del juicio de revisión constitucional electoral exige el cumplimiento de determinados principios y reglas establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Entre esos principios destaca, en lo que al caso corresponde, el previsto en el artículo 23, párrafo 2, de la citada ley adjetiva electoral federal, relativo a que en el juicio de revisión constitucional electoral no está permitido suplir la deficiente expresión de conceptos de agravio, lo que implica

que el aludido juicio sea de los denominados "de estricto derecho", de ahí que, en este particular, exista prohibición para que esta Sala Superior supla las deficiencias u omisiones en que pudiera incurrir el enjuiciante, al hacer el planteamiento de sus conceptos de agravio.

Al respecto, si bien para la expresión de agravios se ha admitido que se pueden tener por formulados, independientemente de su ubicación en cierto capítulo o sección de la demanda, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o utilizando cualquier fórmula deductiva o inductiva, también es cierto que, como requisito indispensable, éstos deben expresar con claridad la causa de pedir, detallando la lesión o perjuicio que ocasiona el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que con tales argumentos expuestos por el enjuiciante, dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad en el proceder de la responsable, esta Sala Superior se ocupe de su estudio con base en los preceptos jurídicos aplicables.

Sirve de apoyo a lo anterior, las tesis de jurisprudencia identificadas con las claves S3ELJ 03/2000 y S3ELJ 02/98, consultables en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 21 y 22, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubros: **"AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR"** y **"AGRAVIOS.**

PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL”, respectivamente.

Derivado del principio de estricto Derecho que rige al juicio de revisión constitucional electoral, cabe precisar que los conceptos de agravio expresados deben controvertir la validez de todas y cada una de las consideraciones o razones que la autoridad responsable expuso al emitir el acto o resolución impugnado, es decir, los argumentos de los justiciables deben evidenciar que lo resuelto por la autoridad responsable, conforme a los preceptos aplicables, son contrarios a Derecho.

Por ende, al expresar cada concepto de agravio en el juicio de revisión constitucional electoral, la parte actora debe exponer los argumentos que considere pertinentes para evidenciar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto impugnado, toda vez que los conceptos de agravio que dejen de cumplir tales requisitos resultan **inoperantes**, lo cual ocurre principalmente cuando:

- No controvierten los aspectos esenciales de las consideraciones que sustentan el acto o resolución impugnado;
- Se limitan a repetir casi textualmente los conceptos de agravio expresados en el medio de impugnación local, sin aducir nuevos argumentos para controvertir las consideraciones sustanciales que sirven de base a la autoridad responsable para desestimarlos, que se reiteran como conceptos de agravio; y,

- Se formulan nuevos conceptos de agravio no planteados ante la autoridad responsable, motivo por el cual no fueron de su conocimiento, en consecuencia, no tuvo la oportunidad de conocerlos y emitir pronunciamiento al respecto.

Como se puede advertir, en tales casos la inoperancia radica, en que prácticamente ese tipo de conceptos de agravio dejan intocadas las consideraciones jurídicas que sustentan al acto o resolución impugnado emitido por la autoridad señalada como responsable.

Lo cual cobra especial relevancia, tomando en cuenta que el juicio de revisión constitucional electoral, como su propia denominación lo indica, se trata de una instancia superior de revisión de lo actuado por las autoridades electorales locales, y no de una renovación de la instancia, es decir, en la que se pueda desatender o ignorar lo resuelto por las autoridades locales en la materia.

De ahí, que sea dable sostener que los conceptos de agravio que no controviertan las consideraciones de la autoridad jurisdiccional electoral estatal, deberán ser declarados inoperantes al no evidenciar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto o resolución reclamado.

CUARTO. Conceptos de agravio. En su escrito de demanda, el partido político apelante expuso los siguientes hechos y conceptos de agravio:

HECHOS

1. Que mediante escrito recibido en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el veintitrés de marzo de dos mil diez, los CC. José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, presentaron denuncia en contra de José Luis Soto Oseguera, por la presunta violación al artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 228, párrafo quinto, 341 y 347, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los artículos 2, inciso a) y g), 3 y 5, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos.
2. Mediante acuerdo de veintinueve de marzo de dos mil diez, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General, acordó formar y radicar la referida queja, quedando registrada bajo el número de expediente SCG/QJMCQ/CG/017/2010.
3. Por acuerdo de veintisiete de mayo del presente año, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Secretario del Consejo General, acordó que con la documentación que constaba en autos, se contaba con elementos suficientes para considerar que el Instituto Federal Electoral, carecía de competencia para conocer del asunto, por lo que ordenó la elaboración del proyecto de resolución en el que se propusiera el desechamiento del mismo.
4. En fecha veintiuno de julio de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitió resolución respecto de la queja identificada con el número de expediente SCG/QJMCQ/CG/017/2010, cuyos puntos resolutive son del tenor siguiente:

PRIMERO.- Se desecha por incompetencia la denuncia presentada por los CC. José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, en contra del Diputado Federal por el Distrito Electoral XVI del Estado de México en funciones, C. José Luis Soto Oseguera, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 363, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos de lo expuesto en el considerando PRIMERO de la presente Resolución.

SEGUNDO.- Gírese atento oficio al Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de México, remitiéndole las constancias que obran en

el expediente en que se actúa, previa copia certificada que se obtenga de las mismas, para los efectos legales conducentes, en términos de lo argumentado en el considerando SEGUNDO de la presente Resolución.

TERCERO.- Notifíquese en términos de Ley la presente determinación.

CUARTO.- En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

5. Que mediante oficio número DJ-1800/2010, de fecha veintitrés de julio de dos mil diez, recibido en la oficialía de partes de este Instituto Electoral el trece de agosto del mismo año, la Directora Jurídica del Instituto Federal Electoral en cumplimiento al punto resolutivo SEGUNDO de la resolución CG263/2010, remitió las constancias originales que integran el expediente SCG/QJMCQ/CG/017/2010, al Consejero Presidente de este instituto Electoral.
6. Que mediante oficio número IEEM/PCG/528/10, de fecha trece de agosto de dos mil diez, el Consejero Presidente de este Instituto Electoral, a su vez, remitió al Secretario Ejecutivo General, el expediente SCG/QJMCQ/CG/017/2010.
7. Que mediante acuerdo de fecha veinte de agosto de dos mil diez, el Secretario Ejecutivo General de este Instituto Electoral, advirtió en el presente asunto, la actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 42 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, por lo que en términos del artículo 356, párrafo noveno, del Código Electoral del Estado de México, procedió a la elaboración del proyecto de resolución en el que se propone su desechamiento.
8. Con fecha primero de octubre del presente año el Consejo General aprobó el proyecto de resolución identificado con el número **ECA/JMCQ/JLSO/006/2010/08**

"PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO. *Se desecha por incompetencia la denuncia remitida a este Instituto Electoral, por el Consejo General del Instituto Federal electoral, presentada ante dicha autoridad por los CC. José Manuel Cortes Quiroz y Antonio Flores Martínez, por su propio derecho y en su calidad de militantes, del Partido de la Revolución Democrática en contra del C: José Luis Soto*

Oceguera, Diputado Federal por el Distrito Electoral XVI del Estado de México, en términos de lo previsto en los artículos 356, párrafo noveno, del Código Electoral del Estado de México y 42 del Reglamento de Quejas y Denuncias, del Instituto Electoral del Estado de México, por los razonamientos vertidos en el considerando PRIMERO de la presente resolución.

SEGUNDO. *Notifíquese la presente resolución en términos de ley.*

TERCERO. *En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.*

9. Que el día 7 de octubre de 2010, el suscrito presentó recurso de apelación ante el Tribunal Electoral del Estado de México en contra de la resolución **ECA/JMCQ/JLSO/006/2010/08**, aprobada el primero de octubre de dos mil diez por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México en su sesión extraordinaria, mismo que quedó registrado ante el órgano jurisdiccional local, con el número de expediente **RA/27/2010**

10. Que el día diecisiete de diciembre de dos mil diez el Tribunal Electoral del Estado de México resolvió el recurso de apelación identificado con el número de expediente **RA/27/2010** los siguientes términos:

“RESUELVE:

ÚNICO.- *Se confirma la resolución de desechamiento por incompetencia dictada en el expediente **ECA/JMCQ/JLSO/006/2010/08**, aprobado por el Consejo general del Instituto Electoral del Estado de México, en la sesión ordinaria de fecha uno de octubre de dos mil diez.*

10. Con fecha lunes veintisiete de diciembre de dos mil diez tuvo conocimiento mí representada de la resolución señalada en el numeral que antecede, misma que fue notificada mediante cédula fijada con cinta adhesiva en la puerta principal de la oficina de la representación del PRD en el instituto Electoral del Estado de México.

AGRAVIOS:

PRIMER AGRAVIO

FUENTE DE AGRAVIO.- Lo constituye el considerando OCTAVO. ESTUDIO DE FONDO, así como el resolutive marcado como ÚNICO de la resolución que se impugna, en donde la responsable determino confirmar la resolución, por la que se desecho por presunta

incompetencia, el recurso de queja
ECA/JMCQ/JLSQ/006/2010/08

ARTÍCULOS VIOLADOS.- Se viola en perjuicio de mi representado lo dispuesto en los artículos 17, 134 de la Constitución Federal, 11 primer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.1, 2, 78, 81 fracciones I; 82, 85,99 fracción XII, 92 XXXII y 356 del Código Electoral del Estado de México.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- La autoridad señalada como responsable infringe los principios de legalidad y exhaustividad electoral, así como la garantía de acceso a la justicia, previstos en los preceptos constitucionales y legales que se han citado, toda vez que en el contenido de la sentencia que se combate la autoridad responsable no entra al estudio del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para determinar la competencia que tiene el Instituto Electoral del Estado de México, para conocer de las violaciones en la aplicación de recursos públicos en la propaganda gubernamental, debido a que centra sus manifestaciones en señalar lo siguiente: “... *de tal modo que la interpretación constitucional -local- requiere de una examen cuidadoso y acucioso puesto que ahí descansan los principios fundamentales de la estructura política del Estado*”, dejando de observar uno de los principales preceptos jurídicos invocados por mi representada en el recurso de apelación que se hizo valer ante la autoridad responsable, el cuales el artículo 134 de nuestra Carta Magna.

Por otra parte la autoridad responsable señala lo siguiente: “*De tal manera que los párrafos penúltimo y último del artículo 129, de la Constitución Local, derivan dos principios: el de distribución competencial y el de reserva legal*”.

Centra sus argumentos en señalar que existen determinadas autoridades que señala el artículo 129 de la Constitución Local como las competentes para conocer de las violaciones denunciadas, sin embargo omite una parte de dicho artículo en el que se señala lo siguiente:

*“La infracción a las disposiciones previstas en este Título será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios **y demás leyes aplicables**”.*

En este sentido al contener dicho precepto jurídico la frase **y demás leyes aplicables** se está dejando el alcance a otra normatividad mediante la cual los infractores sean susceptibles de ser sancionados, pero sobre todo da competencia a otras autoridades distintas a las que menciona en el mismo artículo para que conozcan de dichas

violaciones, es decir, en ninguna parte de dicho precepto señala que solamente las autoridades ahí mencionadas conocerán de dichas violaciones.

En este sentido es necesario citar el artículo 133 de nuestra Carta Magna, en atención a que este señala lo siguiente:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Atendiendo este precepto jurídico, es evidente que la autoridad responsable no fue exhaustiva al momento de resolver el medio de impugnación que nos ocupa, toda vez que al emitir su resolución no hace un estudio del artículo 134 de nuestra Carta Magna, siendo que entra directamente al estudio de la normatividad local, con lo cual en primer término viola el principio de Supremacía Constitucional, toda vez que en orden jerárquico tiene mayor importancia y relevancia lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y posteriormente lo que establezcan las leyes que emanan de ella, siendo que la Constitución Local es una ley que emana de nuestra Carta Magna, en este sentido la autoridad responsable no fue exhaustiva al momento de resolver el recurso de apelación promovido por mi representada, toda vez que si lo hubiera hecho entonces observaría de donde emana la competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer de las violaciones denunciadas.

En la reforma al artículo 134 de la Constitución General de la República, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión del Estado Mexicano señalan que *“De importancia destacada es el tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta: impedir que actores ajenos al proceso 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.”*

De igual forma toma relevancia lo citado por el Magistrado Héctor Romero Bolaños, en su voto particular

cuando señala que las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación del H. Congreso de la Unión del Estado Mexicano, en su dictamen señalaron que el propósito de la adición de los párrafos al artículo 134 ya citado fue *“establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad.*

Las Comisiones Constitucionales ya citadas, señalaron que los párrafos añadidos a este artículo constitucional son de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México, ahora si tomamos en consideración cuales son los efectos de que un servidor público o un ciudadano difunda propaganda institucional mediante la cual se da a conocer con los ciudadanos de un territorio determinado, siendo que llegando el período de precampaña y campaña este decidiera contender por algún cargo de elección popular dejaría en desventaja a los otros ciudadanos que lanzaran sus candidaturas, debido a que éste contó con mayor tiempo para que la ciudadanía lo conociera.

Y si a esto le sumamos la aplicación de recursos públicos, se convierte en una falta más grave, toda vez que los servidores públicos tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, con el propósito de que esa circunstancia no influya en la equidad entre los partidos políticos.

Es de señalar que en obviada de circunstancias la propaganda que difunden los servidores públicos, mediante la cual difunden su imagen, nombre y cargo tiene la única finalidad de darse a conocer con la ciudadanía, lo que llegado el proceso electoral le traería una clara ventaja sobre los demás contendientes a un cargo de elección popular, en este sentido y al tener un carácter electoral, los fines que conllevan la difusión de propaganda violatoria de la legislación electoral, es de donde mi representada considera que el Instituto Electoral del Estado de México, es competente para conocer de dichas violaciones.

Lo anterior tomando en consideración el razonamiento que el Magistrado Héctor Romero Bolaños señala cuando de manera acertada menciona que ha sido criterio reiterado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que *“la equidad durante los procesos electorales puede vulnerarse incluso antes de su inicio, cuando algún ciudadano o partido político realice actos que lo posicionen ante la ciudadanía de manera anticipada al inicio de las campañas o precampañas electorales.*

En esta tesitura y en alcance de las reformas constitucionales que sufrieron los artículos 134 de nuestra Carta Magna y 129 de la Constitución local, se puede observar que uno de los temas principales de dichas reformas fue el de salvaguardar el principio de equidad, sin embargo la autoridad responsable en el contenido de la resolución que se combate no entro al estudio de este principio, aún y cuando en el recurso de apelación se hizo valer por mi representada.

En este sentido podemos decir las Constituciones y leyes de las entidades federativas deben garantizar que la función electoral se rija por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, cuestión que en la especie se opera a través de los institutos electorales, siendo que en el caso que nos ocupa ha sido totalmente desatendida.

Es importante señalar que como bien lo refiere el Magistrado Héctor Romero Bolaños en el voto particular que se anexa a la sentencia que nos ocupa, de una interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los artículos 11, 12, 129 párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 52, fracciones II, XII, XXII y último párrafo; 78, 81 fracciones IV y V; 82,85 y 95 fracciones X, XXXII, XXXV, LI,LII; 102 fracción XXXII; 144, 355 y 356 del Código Electoral del Estado de México, el Instituto Electoral del Estado de México si cuenta con dicha facultad implícita, derivada de las explícitas que le obligan hacer efectivo tanto el cumplimiento a las disposiciones constitucionales mencionadas, como para hacer cumplir el principio de equidad en la competencia entre los partidos políticos, el voto libre y auténtico, y evitar la indebida ventaja en los procesos electorales.

Aunado a lo anterior el Reglamento de Quejas y Denuncias del IEEM otorga facultades al Consejo General para iniciar el Procedimiento Administrativo Sancionador en contra de un servidor público, así como para hacer cesar de manera inmediata los actos que contravengan las disposiciones en materia electoral.

En este sentido el Consejo General debió de emitir medidas precautorias para hacer cesar los actos violatorios de las disposiciones electorales, cometidos por dicho servidor público, con el propósito de que estos no se vulneraran y causaran un daño al principio de equidad entre los partidos políticos.

De igual forma el Reglamento ya citado entre los sujetos que pueden ser sancionables contempla a los

servidores públicos en el inciso b) del artículo 6, así como en el artículo 14, siendo que en los artículos.

Por otra parte la autoridad señalada como responsable se equivoca al señalar que no se puede hablar de actos anticipados de precampaña porque no nos encontramos dentro de un proceso electoral, sin embargo el artículo 14 de los Lineamientos de Propaganda del Instituto Electoral del Estado de México contempla la definición de propaganda política, en la cual señala que es toda realización de reuniones o asambleas en cualquier tiempo que busquen influir sobre los individuos e una determinada colectividad, para obrar a favor de una persona física o colectiva que busca promocionar su imagen.

Por lo tanto y en atención a las características de la propaganda difundida por el servidor público que se denuncia, es evidente que la autoridad señalada como responsable, omitió tender dichas disposiciones, situación que vulnera el principio de exhaustividad y principalmente el artículo 134 de nuestra carta Magna, concretamente en los párrafos antepenúltimo y penúltimo de dicho de ordenamiento, que a la letra dice:

“Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.”

En atención a esto dichos Lineamientos también establecen las sanciones a las que los infractores se harán acreedores , por lo tanto, existe el procedimiento para sancionar a los servidores públicos que vulneren las disposiciones electorales, así como también existen las sanciones a las que estos se harán acreedores, sin embargo con el sentido de la resolución que nos ocupa, la responsable dejó al promovente en estado de indefinición, negando el

acceso a la justicia electoral y vulnerando nuestro derecho a deducir las acciones tuitivas de intereses difusos, que encuentran sustento en los artículos 41 párrafo segundo fracción I y 99 párrafo cuarto fracción IV de nuestra Carta Magna, en virtud de nuestra condición de entidades de interés público, es decir, en representación de la colectividad, no alcanzamos acceso a mecanismos claros de justicia electoral, en virtud de que no es suficiente con la recepción de nuestros medios de impugnación, a los cuales se les da trámite solo para llegar al punto de desecharlos o declararlos improcedentes, sin entrar al fondo, porque evidentemente que el tema de fondo no solo tiene que ver con el uso de recursos públicos y que deban ser denunciados ante los órganos de control, sino que evidentemente debe haber un desglose de carácter electoral, con independencia de otro tipo de responsabilidad de carácter administrativo, este pronunciamiento es lo que requerimos de este el más alto Tribunal en materia electoral.

SEGUNDO AGRAVIO

FUENTE DE AGRAVIO.- Lo constituye el considerando OCTAVO. ESTUDIO DE FONDO, de la resolución de fecha diecisiete de diciembre del año en curso, concretamente el numeral II, visible a foja 0098; en consecuencia el resolutivo ÚNICO de la resolución que se impugna, en donde la responsable, **CONFIRMA** la resolución de fecha primero de octubre de dos mil diez, emitida por el Consejo general del Instituto Electoral del Estado de México, por el que se desecho por incompetencia el recurso de queja **ECA/JMCQ/JLSO/006/2010/08**

ARTÍCULOS VIOLADOS.- Los artículos 116, fracción IV, inciso b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 11 primer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1, 2, 5, 60, 78, 81 fracciones I y V, 82, 85, 356 del Código Electoral del Estado de México, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, objetividad y profesionalismo que debe regir la actuación de las autoridades electorales.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- Causa agravio a mi representada la evidente y flagrante violación a los artículos de referencia en virtud de que la autoridad responsable al momento de emitir su resolución en fecha diecisiete de diciembre del año en curso, **CONFIRMA** la resolución del uno de octubre de dos mil diez, emitida por el Consejo general del Instituto Electoral del Estado de México, en la que se desecho por incompetencia el recurso de queja **TOL/PRD/MEBT/011/2010/08**, violando en perjuicio del promovente principios rectores en materia electoral como lo son certeza y legalidad, adicionalmente incumple el los principios de exhaustividad y de congruencia externa, ya que

indebidamente desecho supuestamente por incompetencia, la denuncia presentada por el suscrito, remitida a la autoridad responsable por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, atento a lo establecido en la siguiente tesis jurisprudencial:

EXHAUSTIVIDAD PRINCIPIO DE. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.

Las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar, ya que si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impide que se produzca la privación injustificada de derechos que pudiera sufrir un ciudadano o una organización política, por una tardanza en su dilucidación, ante los plazos fatales previstos en la ley para las distintas etapas y la realización de los actos de que se compone el proceso electoral. De ahí que si no se procediera de manera exhaustiva podría haber retraso en la solución de las controversias, que no sólo acarrearía incertidumbre jurídica, sino que incluso podría conducir a la privación irreparable de derechos, con la consiguiente conculcación al principio de legalidad electoral a que se refieren los artículos 41, fracción III, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sala Superior. S3EL 005/97 Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-010/97. Organización Política "Partido de la Sociedad Nacionalista". 12 de marzo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.

El órgano jurisdiccional local con su resolución válida que a nuestro parecer es evidentemente un exceso de

una autoridad electoral, pues en este caso el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, sé extralimito en sus atribuciones al remitir al Consejo General y no a la Junta General el proyecto por el que desecha la queja que nos ocupa dejando en completo estado de indefensión, ya que con independencia de entrar al estudio del fondo del asunto y en principio revisar las causales de improcedencia previstas tanto en la Ley electoral como en el reglamento de Quejas y Denuncias del propio Instituto Electoral mexiquense, debió poner a consideración de la Junta General del Instituto Electoral del Estado de México, el proyecto de resolución sea en un sentido o en otro, es decir si del estudio de oficio de las causas de improcedencia o sobreseimiento se encontraren algún supuesto o en su caso de no encontrar ninguna y luego de sustanciar la denuncia, ponerla en estado de resolución, cuyos proyectos debe en su oportunidad Conocer la Junta General, previo al Conocimiento del Pleno de Consejo General, sin embargo en el caso que nos ocupa, existieron graves omisiones de parte de la Secretaria Ejecutiva General, mismas que fueron toleradas por el propio Consejo General al aprobar el proyecto de resolución consistente en DESECHAMIENTO, presentado por la Secretaria en comento ,sin que la Junta General tuviese siquiera previo conocimiento. Con este proceder la Secretaria Ejecutiva General violento en perjuicio de mi representada diversas disposiciones legales, principalmente el artículo 356 de la ley electoral aplicable para esta entidad mexiquense, toda vez que si se hace un interpretación sistemática, gramatical y funcional de dicho ordenamiento en ninguna parte faculta a la citada Secretaria a presentar el proyecto de desechamiento directamente al Consejo General, por el contrario existe un mandato de que será la Junta General quien deberá elaborar el proyecto de resolución que será puesto a consideración del Consejo General, mandato que en el caso que nos ocupa fue ignorado, paso a citar el ordenamiento en comento para mejor proveer:

Artículo 356.- Para los efectos del presente Título el Instituto conocerá de las irregularidades en que hayan incurrido los partidos políticos, dirigentes, precandidatos y candidatos.

Cualquier persona o funcionario del Instituto podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto; las personas jurídico colectivas lo harán por medio de sus legítimos representantes, en términos de la legislación aplicable, y las personas físicas lo harán por su propio derecho.

Los órganos desconcentrados que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia, procederán a enviar el escrito a la Secretaría Ejecutiva General dentro del plazo de cuarenta y ocho horas.

Asimismo realizarán las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como para allegarse de elementos probatorios adicionales que estimen pudieran aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma.

Si el denunciante fuera un órgano del instituto remitirá la denuncia a la Secretaría Ejecutiva General, para su tramitación.

La queja o denuncia deberá ser presentada por escrito y cumplir con los siguientes requisitos:

- a)** Señalar el nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital y domicilio para oír y recibir notificaciones;
- b)** Acompañar los documentos necesarios para acreditar la personería;
- c)** Hacer una narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, invocar los preceptos presuntamente violados; y
- d)** Aportar las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que solicita se requiera, cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas.

En caso de que los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tendrá por no presentada.

Ante la omisión de cualquiera de los requisitos antes señalados, la Secretaría Ejecutiva General prevendrá al denunciante para que la subsane dentro del plazo improrrogable de tres días. De la misma forma lo prevendrá para que aclare su denuncia, cuando ésta sea imprecisa, vaga o genérica.

En caso de no enmendar la omisión que se le requiera, se tendrá por no presentada la denuncia.

Procederá el sobreseimiento de la queja o denuncia, cuando:

a) Habiendo sido admitida la queja, sobrevenga alguna de las causales de improcedencia;

b) El denunciado sea un partido político que, con posterioridad a la admisión de la queja o denuncia, haya perdido su registro; y

c) El denunciante presente escrito de desistimiento, siempre y cuando lo exhiba antes del cierre de instrucción.

A) El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizará de oficio. En caso de advertir que se actualiza una de ellas, la Secretaría elaborará un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o sobreseimiento, según corresponda.

La sustanciación de las quejas estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva General quien deberá realizar todas las diligencias necesarias para poner los asuntos en estado de resolución, y contará con atribuciones para realizar diligencias para mejor proveer.

Durante la sustanciación del procedimiento, para la admisión y valoración de las pruebas se aplicarán las reglas contenidas en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.

Una vez que tenga conocimiento de la irregularidad, el Instituto notificará al partido político, ciudadano, candidato o persona jurídico colectiva, para que en un plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes.

Durante la tramitación de las denuncias o quejas deberá respetarse de manera irrestricta la garantía de audiencia de los presuntos infractores.

B) Corresponde a la Junta General la elaboración del proyecto de resolución que habrá de someterse a consideración del Consejo General del Instituto. En todo caso en la emisión de la resolución, para fijar las sanciones establecidas en este Capítulo, deberán considerarse por lo menos las circunstancias personales y de ejecución de la infracción, la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión, la capacidad económica del infractor, en su caso, la Reincidencia o el monto del beneficio o lucro obtenido por el infractor.

En la sustanciación y elaboración del proyecto de resolución correspondiente, la Secretaria Ejecutiva General o, en su caso la Junta General contarán con el auxilio o apoyo de la Dirección Jurídico-Consultiva del Instituto.

En la sustanciación de las quejas que versen sobre el origen, monto y destino de los recursos económicos de los Partidos Políticos, el Órgano Técnico de Fiscalización coadyuvará con la Secretaría General Ejecutiva a través de la presentación de informe, apoyado en documentación que obre en su poder sobre la veracidad de los hechos reclamados y en su caso con propuesta de la sanción *aplicable*.

Como se puede observar en el párrafo señalado para efectos prácticos como inciso A) se puede apreciar que **“El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizará de oficio. En caso de advertir que se actualiza una de ellas, la Secretaría elaborará un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o sobreseimiento, según corresponda.”**, es claro que en ninguna parte se establece que la Secretaria Ejecutiva General lo pueda poner a consideración del Consejo General de manera directa sin pasar por la Junta General -toda vez que es atribución de ésta- por lo que es evidente la violación frente a la que nos encontramos, por su parte el párrafo señalado como inciso **B) establece claramente que “Corresponde a la Junta General la elaboración del proyecto de resolución que habrá de someterse a consideración del Consejo General del Instituto”**, este párrafo contiene dos supuestos el primero refiere precisamente a la atribución de la Junta General de elaborar el proyecto de resolución y el segundo señala criterios para el caso de que sea un resolución sancionatoria es decir” ... **deberá tomarse en cuenta caso en la emisión de la resolución, para fijar las sanciones establecidas en este Capítulo, deberán considerarse por lo menos las circunstancias personales y de ejecución de la infracción, la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión, la capacidad económica del infractor, en su caso, la Reincidencia o el monto del beneficio o lucro obtenido por el infractor.”**

A mayor abundamiento vale la pena revisar las atribuciones tanto de la Junta General como de la Secretaria General Ejecutiva en materia del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 356 del Código Electoral; el artículo 99 del ordenamiento en comento refiere las atribuciones de la Junta General, particularmente la fracción XII señala que dentro de sus atribuciones está la de **“Elaborar los dictámenes con proyectos de resolución en los procedimientos administrativos sancionadores**

para someterlos a consideración del Consejo General..”, por su parte el artículo 92 refiere las atribuciones de la Secretaria Ejecutiva General, particularmente la fracción XXXII establece entre ellas la de **“Llevar a cabo la sustanciación en los procedimientos administrativos sancionadores en términos de lo dispuesto por el artículo 356 de este Código”,** resulta convincente con lo expuesto que si la Secretaria Ejecutiva General pone a consideración del Consejo General cualquier tipo de dictamen con proyecto de resolución, está violando la ley electoral, toda vez que esta es una atribución exclusiva de la Junta General, es decir una vez que la Secretaria en comento realiza el estudio oficioso de las causas de improcedencia o sobreseimiento y encuentra algunas debe emitir un proyecto de resolución, que deberá poner a disposición de la Junta General para que esta elabore el dictamen correspondiente y lo ponga a consideración del máximo órgano del Instituto Electoral, es decir el Consejo General; de igual manera si no encuentra ninguna causal que deseche alguna Queja o denuncia, la Secretaria General deberá sustanciarla y ponerla en estado de resolución para que la Junta General emita el correspondiente dictamen y que sea del conocimiento del citado Consejo General; sin embargo en el caso que nos ocupa este procedimiento fue violado de manera burda afectando a mi representada y atentando en contra de los principios rectores de certeza y legalidad que deben prevalecer en todos los actos de la autoridad electoral, por lo que deben considerar procedente el presente agravio a efecto de que se reponga el procedimiento en virtud de que la Secretaria Ejecutiva General asume atribuciones que no le corresponden por encima de la propia Junta General de la cual es parte, solo que sin derecho a voto solo a voz, por en ello resulta incongruente que este funcionario electoral de manera individual asuma atribuciones por encima de un órgano colegiado como es la Junta General , cuando actúa como autoridad sustanciadora, de conformidad con el artículo 356 del código comicial, que como integrante de la Junta, de conformidad con el artículo 98 del Código Electoral en vigor que a la letra dice:

“La Junta General del Instituto será presidida por el Consejero Presidente y contará con la participación con derecho a voz del Secretario Ejecutivo General y del Director Jurídico-Consultivo, quien fungirá en calidad de Secretario de Acuerdos y, con derecho a voz y voto los directores de Organización, Capacitación, Partidos Políticos, Administración y Servicio Electoral Profesional. La Junta General tomará sus decisiones por mayoría de votos, en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.”

Si bien es cierto, el estudio para el desechamiento de una queja es de trámite, a efecto de que si se encontrasen los supuestos de ley para ello, se concluiría la instancia para el promovente, como lo señala la responsable en el penúltimo párrafo de su resolución visible a foja 0098, sin embargo, esto no precisa el punto en conflicto, en virtud de que lo que se combatió mediante el recurso de Apelación que motivo la resolución que se impugna, es la discrecionalidad del Secretario Ejecutivo General, para poner a consideración del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, el proyecto de desechamiento, sin que este pase por un órgano, superior jerárquico y colegiado como es la Junta General, inclusive así lo reconoce la propia responsable, pues en el párrafo primero de la foja 0099, señala que a dicha Secretaría,

“...corresponde la admisión y sustanciación de la queja o denuncia, hasta ponerlo en estado de resolución.”, conformidad con lo establecido en el artículo 356 del código aplicable de la materia que señala expresamente en el apartado que se requiere “**Corresponde a la Junta General la elaboración del proyecto de resolución que habrá de someterse a consideración del Consejo General del Instituto.**” Esto en un primer supuesto, vale la pena preguntarnos, un proyecto de desechamiento a caso ¿no es un proyecto de resolución?, ¿no es verdad que con el desechamiento se pone fin al procedimiento administrativo sancionador?, ¿no es verdad que al resolverse de esta manera el justiciable ya no alcanzara sus pretensiones?, veamos otro supuesto de dicha disposición: “**En todo caso en la emisión de la resolución, para fijar las sanciones establecidas en este Capítulo, deberán considerarse por lo menos las circunstancias personales y de ejecución de la infracción, la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión, la capacidad económica del infractor, en su caso, la Reincidencia o el monto del beneficio o lucro obtenido por el infractor**”, evidentemente este otro supuesto se refiere a que en el caso de encontrarse en un evento en el que merezca imponerse alguna sanción, deberán considerarse las circunstancias personales del infractor, para que la Junta proponga en este proyecto de resolución algún tipo de sanción.

Finalmente quiero señalar a este órgano jurisdiccional federal, que es claro que en el sentido en el que resolvió la responsable en esta entidad mexiquense, es decir, que al confirmar la resolución de uno de octubre de dos mil diez, emitida por el Consejo general del Instituto Electoral del Estado de México, por el que se desecho por incompetencia el recurso de queja **ECA/JMCQ/JLSO/006/2010/08**, se negó al promovente el derecho a la tutela judicial, en virtud de que

conocer, para después desechar, no garantiza a mi representada una vía administrativa que conozca en el fondo las pretensiones del suscrito, dejando de observar la responsable la siguiente tesis jurisprudencial:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.—Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador electoral. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social,

y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

Recurso de apelación. SUP-RAP-022/2001.— Partido del Trabajo.—25 de octubre de 2001.— Mayoría de cuatro votos.—Ponente: Leonel Castillo González.—Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerda y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.—Secretario: José Manuel Quistián Espericueta.

Revista Justicia Electoral 2003, Tercera Época, suplemento 6, páginas 121-122, Sala Superior, tesis S3EL 045/2002.

***Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis
Relevantes 1997-2005, páginas 483-485.***

Con lo anterior el suscrito pretende fortalecer los argumentos que se hacen valer en el cuerpo del presente medio de impugnación, solicitando a este órgano jurisdiccional federal, se declare la procedencia del mismo para los efectos de reponer el procedimiento y darle a la Junta General las atribuciones que tanto la Secretaria Ejecutiva General y el Consejo General del instituto Electoral mexiquense, en el presente asunto han violentado.

En mérito de lo expuesto, a ustedes **CC. Magistrados pido se sirvan:**

PRIMERO. Tenerme por presentado con la personalidad que ostento, para los efectos legales conducentes.

SEGUNDO. Admitir y dar trámite al presente Juicio de Revisión Constitucional, por satisfacerse plenamente los presupuestos procesales.

TERCERO. En su momento, dictar resolución que en derecho corresponda, declarando procedentes los agravios expuestos en el cuerpo del presente recurso.

De la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que los conceptos de agravio se sustentan en la vulneración a los artículos 17, 35, fracción I, 41, segundo párrafo, 99, 116, fracción IV, inciso b), 133 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico, de los principios de exhaustividad, certeza, legalidad y acceso a la justicia en materia electoral, por omisiones de la autoridad responsable en el estudio de conceptos de agravio, así como por incongruencia de la resolución impugnada, en atención a las siguientes razones:

1. Omisión de estudio. El demandante aduce que la autoridad responsable se limitó a estudiar la normativa Constitucional y legal local. Al respecto, el actor señala que el órgano electoral administrativo local tiene competencia para

instruir un procedimiento administrativo sancionador, por infracciones en materia de uso de recursos públicos y promoción personalizada, en los términos del artículo 134, de la Constitución Federal, por lo que, si el tribunal responsable hubiera analizado ese precepto normativo, la autoridad responsable hubiera arribado a la conclusión anotada.

Además el enjuiciante sostiene que, el tribunal responsable omitió el estudio integral del artículo 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en la parte que contiene la frase “*y demás leyes aplicables*”, de la cual “*se deja al alcance de otra normativa*” la posibilidad de que los infractores sean susceptibles de ser sancionados y, fundamentalmente, que le confieren competencia a otras autoridades, puesto que ese precepto no establece que “*solamente las autoridades en él mencionadas*”, conocerán de las violaciones a la norma que contiene.

En su concepto, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, 12, 129, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 52, fracciones II, XII, XXII y último párrafo, 78, 81, fracciones IV y V, 82, 85, 95, fracciones X, XXXII, XXXV, LI, LII, 102, fracción XXXII, 144, 355 y 356, del Código Electoral de esa entidad federativa, el mencionado Instituto tiene facultades implícitas, derivadas de las explícitas, para hacer cumplir el principio de equidad en la competencia entre partidos políticos, así como el voto libre y

SUP-JRC-9/2011

auténtico; además, para vigilar el cumplimiento de las disposiciones Constitucionales invocadas.

Aunado a lo anterior, el actor sostiene que la autoridad responsable omitió estudiar la vulneración al principio de equidad en la contienda, no obstante que se hizo valer como concepto de agravio en el recurso de apelación local para acreditar que, aun antes de que inicie un procedimiento electoral, se puede infringir este principio, tal como lo ha expresado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al respecto, aduce el partido político actor, que el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, faculta al Consejo General para iniciar el procedimiento administrativo sancionador en contra de un servidor público, así como para suspender los actos que contravengan disposiciones en materia electoral.

2. Acceso a la justicia. La autoridad responsable se equivoca al señalar que no se puede hablar de actos anticipados de precampaña, porque no se desarrolla algún procedimiento electoral; no obstante, en atención a la propaganda motivo de la denuncia, es evidente que no es necesario que exista un procedimiento electoral, para sancionar a los servidores públicos que vulneren disposiciones electorales.

En concepto del enjuiciante, el Tribunal responsable vulnera su garantía de acceso a la justicia, porque al confirmar la determinación de la autoridad responsable

primigenia, en el sentido de desechar su denuncia, evita investigar y, en su caso, imponer sanciones al servidor público al que le atribuye la conducta que motivó la denuncia desecheda, con lo cual se genera un estado de impunidad, en perjuicio del partido político al que representa.

3. Congruencia. La autoridad responsable valida un exceso de la autoridad administrativa electoral, en el particular, del Secretario Ejecutivo del General del Instituto Electoral del Estado de México, porque el proyecto para desechar la queja, lo presentó ante el Consejo General de ese órgano electoral y no ante la Junta General, conforme a lo establecido en el artículo 356, del Código Electoral de esa entidad federativa.

QUINTO. Método de estudio. Por cuestión de método, primero se analizará si, como lo afirma el enjuiciante, la autoridad responsable fue omisa en su estudio, respecto de lo previsto en el artículos 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; enseguida, se analizará, de ser el caso, si el estudio del artículo 129, de la citada Constitución local, fue incompleto e indebido; lo anterior, porque de resultar fundados, sería suficiente para revocar la resolución impugnada, toda vez que sus alegaciones se dirigen a demostrar que el Instituto Electoral del Estado de México, tiene competencia para conocer y resolver sobre los hechos que motivaron la denuncia; en su caso, se hará el estudio del concepto de agravio relativo a la incongruencia porque su resultado depende de lo que se

determine respecto de los primeros conceptos de agravio, toda vez que, de ser fundados, la consecuencia sería ordenar al Instituto Electoral del Estado de México, la reposición del procedimiento.

SEXTO. Estudio del fondo de la *litis*. Cabe destacar, que la pretensión fundamental del demandante consiste en que se revoque la sentencia impugnada, a fin de establecer que el Instituto Electoral del Estado de México tiene competencia para conocer de las infracciones cometidas por un diputado federal, al artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior considera **infundado** el concepto de agravio relativo a la omisión de estudio del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se explica enseguida.

Como se puntualizó en líneas precedentes, al emitir su sentencia el Tribunal responsable consideró necesario hacer un estudio de la normativa aplicable, para resolver el problema jurídico planteado por el ahora actor, en el recurso de apelación local; como se advierte del considerando SEXTO de la sentencia impugnada, la autoridad responsable manifestó, en lo atinente, que la *litis* consistió en “...*determinar si la autoridad responsable al desechar por incompetencia la queja que le fue remitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, materia que constituye la impugnación, fue acorde al marco normativo que le resulta aplicable.*”.

Fijada la *litis*, a fojas veintidós a treinta y ocho de la sentencia impugnada manifestó que *“...para dar una mayor precisión normativa al caso que se resuelve, este Tribunal estima oportuno hacer una relación de las disposiciones legales que serán materia de estudio, interpretación y aplicación al que se resuelve...”* y enseguida transcribió el contenido de los artículos 14, 16, 22, 116 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Sexto Transitorio del Decreto que adiciona el artículo 134, de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha trece de noviembre de dos mil siete; 15, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 9, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 11, 12 y 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1, 95, 157, 355 y 356, del Código Electoral de la mencionada entidad federativa; 1, 6 y 14, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, y 1, 4 y 28, de los Lineamientos en Materia de Propaganda Política y Electoral, del citado órgano administrativo electoral local.

Enseguida, el Tribunal responsable consideró que, del conjunto de las disposiciones constitucionales y legales citadas, *“...se desprende la finalidad perseguida tanto por el reformador de la Constitución como del legislador ordinario, federal y local, para establecer las bases en que habrán de disponerse los recursos públicos, en tanto que los servidores públicos deben orientar su actuación a la propia teleología que persigue la administración...”* razonamiento con el que arribó a las conclusiones siguientes:

- Del texto original del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

se advierte que el Constituyente de mil novecientos diecisiete plasmó el objetivo de que todo contrato para la ejecución de obra pública, se adjudique en subasta pública.

- En un segundo momento, la reforma al citado artículo constitucional tuvo como propósito que los servidores públicos administren los recursos que tienen a su cargo con eficiencia, eficacia y honradez.

- La reforma más reciente al dispositivo constitucional mencionado, tuvo como objetivo imponer límites al manejo de los recursos públicos, a efecto de que se apliquen estrictamente para los fines previstos, y se sujeten a las reglas que regulan la propaganda gubernamental.

- El artículo 134, de la Constitución Federal, establece que los servidores públicos ejercerán los recursos a su cargo, con imparcialidad; y regula la propaganda gubernamental que hagan los poderes públicos, órganos y dependencias, de cualquier nivel de gobierno.

Aunado a lo anterior, sostuvo que *“...del conjunto de dispositivos constitucionales y legales invocados, deriva un régimen expreso de distribución de competencias entre poderes, órganos y niveles de gobierno; en especial, del tema relativo al artículo 134 constitucional, a partir del Transitorio Sexto del Decreto que...adiciona el artículo 134...de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”* para concluir afirmando que:

- Es precisamente en una norma jurídica en la que se determina y delimita el campo de actuación de una autoridad, sin que pueda extenderse so pretexto de interpretaciones que tienden sobre manera a sustituir en la voluntad del legislador.

- Las Leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán que se tipifiquen los delitos y faltas en materia electoral, incluyendo el régimen sancionador.

- Las entidades federativas gozan de autonomía para legislar, siempre con apego a la Constitución Federal.

- Es así, que el legislador del Estado de México, ha regulado la materia que le fue reservada.

Como se advierte de los párrafos que preceden, contrario a lo afirmado por el partido enjuiciante, el Tribunal Electoral del Estado de México sí llevó a cabo un estudio de lo previsto por el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, razón por la cual es **infundado** el concepto de agravio relativo a la omisión de esa autoridad, de estudiar los citados preceptos constitucionales, federal y local.

Por cuanto al concepto de agravio relativo a la falta de exhaustividad, por omisión de estudiar de manera integral el artículo 129, de la Constitución Política del Estado Libre y

SUP-JRC-9/2011

Soberano de México, esta Sala Superior considera que es **inoperante** en parte y en otra, **infundado**.

Como se advierte de la sentencia que dictó el Tribunal Electoral del Estado de México, de la cual se transcribe, en el Resultando I, punto 9 (nueve), de esta ejecutoria, la parte conducente, a fojas treinta y ocho a ciento dos de esa sentencia, la autoridad responsable analizó de manera conjunta los conceptos de agravio expresados por el Partido de la Revolución Democrática en el recurso de apelación local, relativos a la competencia del Instituto Electoral del Estado de México, para conocer de infracciones al artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 129, de la Constitución Política de la citada entidad federativa, así como a las facultades del Secretario Ejecutivo del mencionado Instituto, para proponer, al Consejo General, el desechamiento de la denuncia; argumentos que son, en síntesis, los siguientes:

1. Estudio de los conceptos de agravio identificados por la autoridad responsable, como incisos a), b) y c), del numeral 1(uno) de la demanda

a) La competencia de una autoridad para emitir un determinado acto, constituye la parte esencial para su validez y eficacia jurídica.

b) De la lectura del artículo 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se advierte una clara división de la competencia que corresponden a cada órgano y dependencias en esa

entidad federativa, para vigilar el cumplimiento de lo establecido en los párrafos quinto y sexto, del precepto constitucional citado, en el que está regulado el principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos; las bases para la emisión de propaganda gubernamental y sus limitaciones, y el régimen legal de la determinación de sanciones y las autoridades competentes para su aplicación.

c) Del artículo 129, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución local, se derivan dos principios: el de distribución de competencias y el de reserva legal, en atención a que:

- El principio de distribución de competencias **señala, de manera expresa y limitativa, que corresponde** al Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las Contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, **en sus respectivas competencias, vigilar el cumplimiento de lo establecido en el artículo citado.**
- El principio de reserva legal, remite a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, como la normativa idónea para determinar e imponer sanciones, tratándose de infracciones al artículo 129, de la Constitución estatal.

SUP-JRC-9/2011

La competencia está expresa y claramente delimitada, de tal forma que excluye a cualquiera otra autoridad para actuar frente a violaciones a la norma establecida en el artículo 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, porque la competencia no puede atribuirse mediante la integración normativa o bien, mediante la interpretación.

d) En lo atinente a la materia electoral, el legislador local omitió al Instituto Electoral del Estado de México en el texto del artículo 129, de la Constitución Estatal, como autoridad competente para resolver en tratándose de infracciones a los párrafos quinto y sexto de ese artículo.

e) La autoridad administrativa electoral local, únicamente tiene facultades de investigación para integrar el expediente de queja o denuncia, en el que concluya si se actualiza alguna de las infracciones previstas en el artículo 157, del Código Electoral del Estado de México, denuncie los hechos y solicite el retiro o suspensión de la propaganda relativa, la instauración del procedimiento de responsabilidades y la aplicación de sanciones; facultad investigadora que no se debe entender como competencia, pues carece de capacidad de decisión.

f) El legislador ordinario no reguló en el Código Electoral del Estado de México la conducta infractora, ni la imposición de la pena, en caso de conductas contrarias a los artículos 12, párrafo diecisiete y 129,

párrafos quinto y sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, motivo por el cual, al no estar previstas como una infracción en materia electoral, el Instituto Electoral de esa entidad federativa, no puede instaurar un procedimiento e imponer sanciones, por conductas atribuidas a servidores públicos, los cuales no están considerados en el catálogo de sujetos activos, previsto en el artículo 356, del Código electoral local, ni en el de sanciones, previsto en el artículo 355, del citado ordenamiento electoral.

g) El demandante no precisa el modo en que el criterio de la Sala Superior, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sustentado en el recurso de de apelación SUP-RAP-07/2009, es aplicable al caso, toda vez que ese órgano jurisdiccional federal, ha sostenido, de manera reiterada, que el Instituto Federal Electoral es el órgano competente para conocer de las conductas que puedan incidir en los procedimientos electorales federales, por infracciones cometidas a lo previsto en el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

h) Es hasta el momento en que inicia un procedimiento electoral, cuando la propaganda gubernamental y el manejo de recursos públicos por parte de los servidores públicos, puede originar la infracción a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda.

2. Estudio del concepto de agravio identificado por la autoridad responsable, como inciso d), del numeral 1(uno) de la demanda

a) El Instituto Electoral del Estado de México carece de competencia para conocer y resolver sobre infracciones al artículo 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

b) El inconforme pretende variar la materia de *litis* en el recurso de apelación, al introducir cuestiones que atañen el fondo del asunto, circunstancia que no puede ser valorada en el medio de impugnación que se resuelve, porque el acto reclamado es un desechamiento de una denuncia, por lo que el Tribunal no puede entrar al estudio de esos alegatos.

c) El desechamiento de la denuncia no se traduce en una denegación de justicia, porque el Instituto responsable se pronunció sobre lo solicitado por el denunciante, concluyendo que carece de competencia para conocer y resolver sobre los actos materia de la queja.

3. Concepto de agravio identificado por la autoridad responsable, como numeral 2(dos) de la demanda

a) El desechamiento de una queja o denuncia, es una determinación de mero trámite, por lo que no existe posibilidad de entrar al estudio del fondo del asunto.

b) De conformidad con lo previsto en los artículos 62, 102 y 356, del Código Electoral del Estado de México, la Secretaría Ejecutiva General es el órgano competente para elaborar el proyecto de desechamiento de una queja o denuncia, cuando se actualiza alguna causal de improcedencia.

Ahora bien, de la lectura integral de la demanda, se advierte que el partido político actor omite controvertir las consideraciones de la autoridad responsable, identificadas en los anteriores numerales 1, incisos a), b), d), e) y f); 2, incisos b) y c) y 3, inciso a).

En efecto, el actor no esgrime argumentos por los cuales controvierta lo razonado por el Tribunal Electoral del Estado de México, respecto de la forma en que las Constituciones federal y local, establecen el régimen de competencia, en materia de recursos públicos y promoción personalizada de servidores públicos; la falta de una regulación normativa local que tipifique las infracciones en materia electoral y su sanción; la competencia conferida en los párrafos quinto y sexto, del artículo 129, de la Constitución estatal, al Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, y la variación de la *litis* en el recurso de apelación.

En estas circunstancias, como se precisó en el considerando anterior, al ser el juicio de revisión constitucional electoral un medio de impugnación de estricto

SUP-JRC-9/2011

derecho, no es posible aplicar la suplencia a que alude el artículo 23, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, razón por la cual, con independencia de lo acertado o no en cuanto a lo considerado por la autoridad responsable, lo resuelto por ella debe seguir rigiendo la sentencia impugnada.

En cuanto a lo **infundado** del concepto de agravio, el partido político actor controvierte, de manera destacada, las consideraciones del tribunal responsable por las cuales determinó confirmar el desechamiento de la autoridad primigeniamente responsable, en el sentido de que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México carece de atribuciones para instaurar procedimiento administrativo sancionador, en contra del servidor público denunciado.

En efecto, el partido enjuiciante aduce que la autoridad responsable no fue exhaustiva en su estudio, y controvierte las consideraciones descritas en el numeral 1, incisos c), g) y h), de la síntesis enunciada en los párrafos que preceden.

Cabe destacar, que los denunciantes aducen, substancialmente, que la conducta de José Luis Soto Oseguera vulnera lo previsto en los artículos 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque, en su concepto, hace una indebida promoción personalizada de su imagen, toda vez que no persigue difundir un mensaje relativo a algún informe de labores.

Ahora bien, los artículos 108, 116 y 134 de la Constitución Federal y 129 y 130, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establecen, respectivamente, lo siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

[...]

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

[...]

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad;

[...]

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

Artículo 134.- Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

[...]

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Artículo 129.- Los recursos económicos del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados.

[...]

Los servidores públicos del Estado y municipios, tienen en todo el tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda que bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, los Ayuntamientos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, así como las empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos y cualquier otra entidad pública del Estado de México, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, de cualquiera de los poderes del Estado u órganos de gobierno. Las leyes de la materia regularán estas circunstancias.

El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este Título, conforme a sus respectivas competencias.

La infracción a las disposiciones previstas en este Título será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios y demás leyes aplicables.

Artículo 130.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los ayuntamientos de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o

municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos. Por lo que toca a los demás trabajadores del sector auxiliar, su calidad de servidores públicos estará determinada por los ordenamientos legales respectivos.

La Ley de Responsabilidades regulará sujetos, procedimientos y sanciones en la materia.

En la normativa trasunta, se establece la descripción constitucional, tanto federal como local, de quiénes son servidores públicos; la previsión de que las Constituciones y leyes de los Estados garanticen, en materia electoral, que se tipifiquen los delitos y determinen las faltas, así como las sanciones que por ellos deban imponerse, y la obligación de los servidores públicos, tanto de nivel federal como estatal, de aplicar con imparcialidad, en todo tiempo, los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, para no afectar el principio de equidad en la competencia entre partidos políticos.

De los artículos transcritos se concluye que las normas que contienen, se aplican en ámbitos distintos, razón por la cual establecen que corresponde a los diferentes ordenamientos legales que conforman el sistema jurídico mexicano, garantizar su cumplimiento, es decir, las normas en comento tienen validez material diversa, en tanto rigen en distintas materias, tales como electoral, administrativa o penal, y en órdenes igualmente diferenciados como el federal o el local; por ende, su aplicación corresponde a las autoridades federales, estatales o del Distrito Federal.

De lo expuesto, es posible concluir que la previsión normativa del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la difusión de propaganda institucional, no establece una competencia absoluta para su aplicación a favor de una sola autoridad u órgano federal o local, ni tiene incidencia exclusiva sobre una materia.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que en un régimen federal como el de nuestro país, no es dable pretender que la autoridad administrativa electoral federal, tenga competencia para abarcar todos los aspectos relacionados con la aplicación del citado artículo 134 constitucional, ya que al ser una autoridad de carácter federal, en principio, sus facultades sólo deben considerar ese ámbito, salvo disposición expresa en contrario, como se advierte de lo establecido en el último párrafo del mencionado precepto normativo, al indicar que en los respectivos ámbitos de su aplicación, las leyes deben garantizar el cumplimiento de los deberes establecidos en esa disposición, con lo cual es dable concluir que su aplicación, no está reservada al ámbito federal ni para un órgano en específico.

En este contexto, en lo que compete a las entidades que integran la Federación, el artículo 116, fracción IV, incisos c), j) y n), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Artículo 116.- ...

[...]

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

[...]

SUP-JRC-9/2011

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;

[...]

d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;

[...]

j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

[...]

n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse

[...]”

Por cuanto al Distrito Federal en el artículo 122, fracción V, inciso f), de la Carta Magna prevé:

Artículo 122.- ...

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

[...]

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

[...]

f) Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los

principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales;"

Del marco constitucional expuesto se concluye que, tanto la legislación de las entidades federativas, como la del Distrito Federal, deben garantizar que:

- Las autoridades encargadas de la organización de las elecciones y las titulares de las funciones jurisdiccionales para la resolución de las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

- Las reglas para las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan.

- Se establezcan los tipos penales y se determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

Es así, que la obligación de garantizar la observancia de lo previsto en los párrafos séptimo y octavo, del artículo 134, de la Constitución Federal, no sólo se dirige al legislador federal, sino también a los legisladores de las entidades federativas y del Distrito Federal; deber jurídico directamente vinculado con su obligación de determinar las faltas en la materia y establecer las sanciones correspondientes, tal como lo prevén los artículos 116, fracción IV, inciso n) y 122,

SUP-JRC-9/2011

apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Federal.

Al respecto, está Sala Superior ha concluido que, las reglas o bases generales sobre la competencia que se advierte, son las siguientes:

1. El Instituto Federal Electoral sólo conocerá de las conductas que se estimen infractoras de lo previsto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, del artículo 134, de la Constitución Federal, que incidan o puedan incidir en un proceso electoral federal.

2. Las infracciones deberán referirse directamente a los procesos electorales federales por sí solos, o bien, cuando concurren con elecciones locales y siempre que por la continencia de la causa resulte jurídicamente imposible dividir la materia de la queja.

3. Podrá ser materia de conocimiento en los procedimientos respectivos cualquier clase de propaganda política, política-electoral o institucional que vulnere los principios de imparcialidad o la equidad en la competencia entre partidos políticos o en los procesos electorales federales.

4. Excepcionalmente, el Instituto Federal Electoral podrá conocer de las infracciones a las normas establecidas en el artículo 134 citado, por propaganda que incida en procesos electorales de los Estados, Municipios o del Distrito Federal, si existe convenio debidamente celebrado para encargarse de la organización de esa clase de comicios.

Este criterio ha sido reiterado por esta Sala Superior, al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-8/2009, SUP-RAP-23/2010, SUP-RAP-55/2010 Y SUP-RAP-76/2010.

Señalado el marco normativo, es necesario citar los antecedentes que se desprenden de las constancias de autos, para la mejor comprensión del asunto que se resuelve.

- El dieciséis de marzo de dos mil diez, los ciudadanos José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, en su calidad de militantes del Partido de la Revolución Democrática, presentaron, ante el Instituto Federal Electoral, una denuncia en contra de José Luis Soto Oseguera, diputado por el XVI Distrito Electoral Federal, del Estado de México, por actos que presuntamente constituyen una infracción a lo previsto por el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con el 228, párrafo quinto, 341 y 347, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 2, incisos a) y g), 3 y 5, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos consistente en promoción personalizada, por medio de un anuncio espectacular.

- El veintiuno de julio de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la resolución CG263/2010, en la cual se declaró incompetente para conocer de la denuncia presentada contra José Luis Soto Oseguera, y remitió las constancias atinentes al Instituto Electoral del Estado de México.

SUP-JRC-9/2011

- El primero de octubre de dos mil diez, el mencionado Instituto desechó la denuncia mencionada, por considerarse incompetente, determinación que fue confirmada por el Tribunal Electoral del Estado de México, mediante sentencia dictada el diecisiete de diciembre de dos mil diez, al resolver el recurso de apelación promovido por el Partido de la Revolución Democrática para controvertir la resolución de la autoridad administrativa electoral local.

Cabe precisar, que en el particular **los denunciantes no vinculan los hechos que motivaron la denuncia, con algún procedimiento electoral**, toda vez que se reducen a la colocación de propaganda que, en concepto de los denunciantes, constituye promoción personalizada de un servidor público, como se advierte del escrito de denuncia que obra en autos, que se transcribe a continuación:

HECHOS

1. Que desde el día diez de agosto de dos mil nueve hasta el día de la presente queja diez y seis de marzo de dos mil diez, el Diputado Federal Propietario de mayoría relativa por el Distrito 16 federal en funciones, el C. José Luis Soto Oseguera, mantiene en el municipio de Ecatepec de Morelos en el Estado de México, una mampara del tipo espectacular de aproximadamente 10 por 15 metros, que contiene su imagen y de la organización política a la que pertenece; en un terreno ubicado a un costado de la calle Piscis de la Colonia Josefa Ortiz de Domínguez, sobre la Avenida Carlos Hank González (Avenida Central) donde se intercepta con la Avenida Adolfo López Mateos (Avenida R1) y el Circuito Mexiquense, en Ecatepec de Morelos, Estado de México.
2. Que dicha mampara espectacular, exhibe desde la fecha indicada al día de hoy, un promocional del Diputado Federal en funciones, el C. José Luis Soto Oseguera, donde se presenta el mismo, de la cintura hacia la cabeza, al centro de la mampara espectacular flanqueado por otros cuatro individuos (dos a cada

costado del diputado federal, miembros todos del Partido Revolucionario Institucional", así mismo se observa en el costado superior derecho, un logotipo y leyenda de la organización "EXPRESIÓN CIUDADANA", organización que preside el Diputado Federal José Luis Soto Oseguera, como lo confirma su "curricula" publicada en la página web <http://siti.diputados.gob.mx/LXI/leg/curricula.php?dipt=141>, así como la leyenda "Comprometidos Contigo" en la parte inferior de la mampara de lado a lado y en letra de color blanca de gran tamaño.

3. Que la mampara espectacular se ubica en un espacio que permite a todo los ciudadanos que transitan por la Avenida Carlos Hank González (Avenida Central) y vecinos circundantes, observar y conocer la imagen y posicionamiento de carácter político realizado por el funcionario electo.

Lo anteriormente mencionado se refleja en las siguientes imágenes:

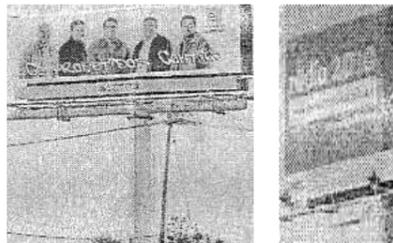
FOTOGRAFÍA DIGITAL NO. 1



FOTOGRAFÍA DIGITAL NO. 2



FOTOGRAFÍA DIGITAL NO. 3



CONSIDERACIONES DE DERECHO

Consideramos que se viola de manera flagrante el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo octavo, que señala:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Y que al exhibir por medio de la mampara espectacular, la imagen, y posicionamiento político, con el logotipo y leyenda de la organización política de carácter partidista y afiliada al Partido Revolucionario Institucional, el C. José Luis Soto Oseguera realiza una promoción de su imagen y posicionamiento político particular, contraria al espíritu del precepto constitucional citado.

Que es procedente la sanción que se determine, toda vez que el infractor está comprendido en el **artículo 341** y violenta el orden jurídico al contrariar lo señalado en el **artículo 347 inciso c)** del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este mismo orden de ideas se vulnera, adicionalmente lo dispuesto en el **artículo 228 párrafo 5** que dispone:

El artículo 228 en su párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala:

Artículo 228

1...

(...)

5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del período de campaña electoral.

En el caso que nos ocupa no se está ante un informe de labores ni en periodo de excepción -para hacer propaganda de los informes- establecido en éste mismo artículo, por lo que la violación denunciada no se encuentra amparada por ninguna excepción y por el contrario violenta lo dispuesto en el artículo antes citado.

Igualmente lo dispuesto en el Acuerdo de Consejo General **CG38/2008** el cual contiene el **REGLAMENTO EN MATERIA DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL Y POLÍTICO-ELECTORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS** en sus **artículos 2 inciso a) y g); 3 y 5** que se disponen:

Artículo 2.- Se considerará propaganda político-electoral contraria a la ley, aquella contratada con recursos públicos, difundida por instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, órganos autónomos, cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos; a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios **espectaculares**, volantes u otros medios similares, que contenga alguno de los elementos siguientes:

a) El nombre, **la fotografía, la silueta, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión en la propaganda** de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma;

g) Otro tipo de contenidos que tiendan a promover la imagen personal de algún servidor público; y

Artículo 3.- Será propaganda institucional aquella que los poderes públicos y órganos de gobierno a nivel federal, local o municipal, así como los del Distrito Federal y los de sus delegaciones; los órganos autónomos; o cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno, lleve a cabo fuera del período comprendido desde el inicio de las campañas hasta el día de la Jornada Electoral, que sea informativa, educativa o de orientación social, cuyo contenido se limite a identificar el nombre de la institución de que se trata sin frases, imágenes, voces, símbolos o cualquier otra alusión señalada en el artículo 2 del presente Reglamento que pueda ser catalogada como propaganda política para fines de promoción personal, o como propaganda político-electoral.

Artículo 5.- La difusión de los mensajes para dar a conocer informes de labores o de gestión de servidores públicos no se considerará violatoria del artículo 2 del presente Reglamento, siempre y cuando respete los

SUP-JRC-9/2011

límites señalados en el artículo 228, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo que es procedente se aplique lo dispuesto en el artículo 1 inciso h) del **REGLAMENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN MATERIA DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL Y POLÍTICO-ELECTORAL DE SERVIDORES PÚBLICOS** que dispone:

h) El artículo 365, para iniciar el procedimiento sancionador ordinario por difusión indebida de propaganda política o electoral y, en su caso, para la aplicación de las medidas cautelares a las que haya lugar.

...

Precisadas las razones de los denunciantes, expuestas en su escrito de denuncia, esta Sala Superior considera que el concepto de agravio relativo a la falta de exhaustividad, es **infundado**.

Lo anterior, porque el enjuiciante parte de una premisa incorrecta, consistente en que el artículo 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, le confiere al Consejo General del Instituto Electoral del esa entidad federativa, atribuciones para conocer de la denuncia presentada en contra del diputado federal José Luis Soto Osegura, por ende, que la determinación de la autoridad responsable es contraria a Derecho y se debe revocar.

Lo incorrecto de la premisa del impetrante consiste en que, si bien es cierto que el Tribunal responsable no analizó, en su integridad, el artículo 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, también lo es que de las disposiciones que no fueron materia de estudio, no se desprende ninguna competencia para que el Instituto electoral local pueda conocer de la denuncia primigenia.

Cabe precisar que, en concordancia con lo previsto en los artículos 129 y 130, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, de esa entidad federativa, establece que:

Artículo 1.- Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidades en el servicio público estatal y municipal;
- II. Las obligaciones en dicho servicio público;
- III. Las responsabilidades y, sus sanciones tanto las de naturaleza administrativa, disciplinarias y resarcitorias, como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las sanciones;
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero constitucional;
- VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Artículo 2.- **Son sujetos de esta Ley, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos públicos, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado**, con independencia del acto jurídico que les dio origen.

De la normativa transcrita se advierte que la legislación estatal considera como servidores públicos, *a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza en la administración pública estatal o municipal, en sus Organismos Auxiliares y Fideicomisos públicos, y en los Poderes Legislativo y Judicial del Estado*, es decir, establece una característica consistente en que el cargo que

SUP-JRC-9/2011

desempeñe, sea en cualquier órgano del Estado o de los Municipios, de esa entidad federativa.

Ahora bien, en estricto cumplimiento al principio de legalidad, conforme al cual todo acto de la autoridad se debe apegar plenamente a lo previsto en la Ley, es decir, sus actos están condicionados a la existencia de una norma que permita esa actuación concreta; y sin una potestad legal previa, el órgano administrativo está impedido para actuar, esta Sala Superior considera que no asiste razón al actor cuando afirma que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México tiene competencia para conocer de presuntas infracciones cometidas, fuera de un procedimiento electoral local, por un servidor público distinto a los que con ese carácter prevé la Constitución local, en el particular, un Diputado Federal.

Para que el Consejo General del Instituto electoral local esté en posibilidad de iniciar un procedimiento administrativo, a un servidor público de la federación, en los casos distintos a los vinculados con un procedimiento electoral local, es necesario que esa atribución esté expresamente conferida en la Constitución federal o en la ley, siendo que en el caso, como ya se analizó, esa facultad no fue otorgada por el legislador, ni federal ni estatal, a la autoridad administrativa electoral local, por tanto, en aplicación del principio general de Derecho, consistente en que la autoridad únicamente puede hacer lo que expresamente le ha sido atribuido en la Ley y en el Derecho, es inconcuso que no tenía el deber jurídico de aplicar las disposiciones de un ordenamiento de

naturaleza distinta a la materia electoral, como lo es la de responsabilidades de los servidores públicos, en el cual no tiene otorgada la potestad para instaurar el procedimiento administrativo y, en su caso, imponer sanciones, toda vez que la competencia es la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la administración pública, el orden jurídico.

Lo anterior es así, porque según se explicó al inicio de este considerando, la competencia para investigar la posible violación a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien se determina a partir de la clase de elección con la que se encuentra vinculada la propaganda presuntamente contraria a la ley, también debe atender, cuando no se trata de actos vinculados con un procedimiento electoral, a la naturaleza del sujeto denunciado, puesto que los destinatarios de la norma están expresamente señalados en la regulación normativa, tanto federal como estatal, según la cual cada una ejerce las atribuciones que le han sido conferidas, en su respectivo ámbito de competencia.

Es así que, si los denunciantes aducen en su queja, que se infringe el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con los artículos 228, párrafo 5, 341 y 347, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los numerales 2, incisos a) y g), 3 y 5, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores

SUP-JRC-9/2011

Públicos, sin aducir que la conducta motivo de la denuncia tenía incidencia en algún procedimiento electoral que se estuviera llevando a cabo o se fuera a desarrollar en el Estado de México, es claro que la autoridad competente para conocer de los hechos que motivaron la denuncia, es el Instituto Federal Electoral, en términos de lo previsto en el artículo 3, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece:

Artículo 3

1. La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia.

En efecto, en este particular, se debe precisar que los institutos electorales de las entidades federativas carecen de competencia para aplicar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; por tanto, el Instituto Electoral del Estado de México, en este caso concreto, carece de competencia para conocer y resolver sobre la mencionada denuncia de hechos, posiblemente constitutivos de infracción a los aludidos artículos 134 de la Constitución federal, 228, párrafo 5, 341 y 347, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 2, incisos a) y g), 3 y 5, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de servidores públicos.

En consecuencia, es conforme a Derecho vincular al Instituto Federal Electoral para que, de no advertir alguna causal de improcedencia y de conformidad con la normativa

electoral federal atinente, admita la denuncia primigenia, y en su oportunidad tramite y resuelva lo que en Derecho corresponda, dentro de los plazos previstos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que resulten aplicables.

No es óbice a lo anterior, que el dos de enero del año en curso se ha iniciado el procedimiento electoral para elegir Gobernador del Estado de México, toda vez que, tanto el partido enjuiciante como los denunciados primigenios, están en aptitud jurídica de hacer uso de los medios legales que consideren procedentes, para instar a la autoridad administrativa electoral local, en el caso de que consideren que los hechos objeto de la denuncia, constituyan infracciones que vulneren los principios que rigen el procedimiento electoral local en curso, dado que no adujeron que la conducta motivo de la denuncia tenía incidencia en algún procedimiento electoral que se estuviera llevando a cabo o se fuera a desarrollar en el Estado de México.

Una vez que se ha resuelto el concepto de agravio, relativo a la competencia del Instituto Electoral del Estado de México, para conocer de la denuncia presentada en contra de José Luis Soto Osegura, esta Sala Superior considera innecesario el estudio de los restantes motivos de disenso.

Por lo anterior, lo que en Derecho procede es confirmar la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México, que confirmó a su vez, la determinación del Instituto Electoral de esa entidad federativa, consistente en que

carece de competencia para conocer de la denuncia presentada en contra de José Luis Soto Oseguera.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se confirma la sentencia de diecisiete de diciembre de dos mil diez, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el recurso de apelación RA/27/2010, que confirmó la determinación del Instituto Electoral de esa entidad federativa, en el sentido de que carece de competencia para conocer de la denuncia presentada por José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez.

SEGUNDO. En términos de la parte final del considerando sexto de esta ejecutoria, la autoridad competente para conocer de la denuncia presentada por José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, es el Instituto Federal Electoral.

TERCERO. Se ordena al Instituto Electoral del Estado de México que, en un plazo de tres días hábiles computados a partir del siguiente a la notificación de esta sentencia, remita al Instituto Federal Electoral las constancias que integran la denuncia presentada por José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, para los efectos precisados en la parte final del considerando sexto de esta ejecutoria.

CUARTO. Hecho lo anterior, el referido órgano administrativo electoral local deberá informar a esta Sala

Superior, dentro de las veinticuatro horas siguientes, el cumplimiento de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE: personalmente al partido político actor en el domicilio señalado en autos; **por oficio**, con copia certificada de la sentencia, al Instituto Electoral del Estado de México; al Tribunal Electoral de esa entidad federativa, y al Instituto Federal Electoral, por conducto del Secretario Ejecutivo; **por estrados** a los demás interesados, en términos de los artículos 26, párrafo 3; 27 28, 29, párrafos 1 y 3, incisos b) y c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relacionados con los numerales 103 y 106, del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional especializado.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, 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. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

**FLAVIO GALVÁN
RIVERA**

SUP-JRC-9/2011

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO