

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL.**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-17/2010.

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE PUEBLA.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
ALEJANDRO LUNA RAMOS.

SECRETARIO: DAVID R. JAIME
GONZÁLEZ

México, Distrito Federal, a veinticuatro marzo de dos mil diez.

VISTOS para resolver los autos del juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido Acción Nacional, a contra la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, emitida el dieciocho de febrero de dos mil diez, dentro de los autos del expediente TEEP-A-003/2010, relacionado con el recurso de apelación interpuesto por dicho instituto político, contra el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de dicha entidad, identificado con el número CG/AC-014/10, y

R E S U L T A N D O:

I. Antecedentes. Del escrito de demanda y de las constancias que obran en el expediente respectivo, se desprende lo siguiente:

a) El veinticinco de noviembre de dos mil nueve, el Partido Acción Nacional, presentó ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, una propuesta para modificar diversas disposiciones de los lineamientos para la publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales.

b) En sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, iniciada el once de enero del año en curso y concluida el veintinueve siguiente, se emitió el acuerdo CG/AC-014/10, en la que se aprobaron diversas reformas a los lineamientos mencionados.

c) Inconforme con tal acuerdo, el primero de febrero siguiente, el Partido Acción Nacional promovió recurso de apelación ante el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, integrándose el expediente TEEP-A-003/2010.

II. Acto reclamado. El dieciocho de febrero del presente año, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla resolvió el recurso de apelación TEEP-A-003/2010, en el sentido de confirmar el acuerdo CG/AC-014/10 del Consejo General del Instituto Electoral de la citada entidad.

En lo que interesa, las consideraciones de dicho fallo son del tenor siguiente:

“**QUINTO. Estudio de fondo.** En ese sentido, del análisis de los motivos de disenso hechos valer, se desprende que los mismos resultan **infundados** por las consideraciones legales siguientes.

La palabra ‘*PROPUESTA*’ según ‘*El Diccionario de la Lengua Española*’, de la Real Academia Española, consultable en la página electrónica <http://www.rae.es> significa al caso, una proposición o idea que se manifiesta y ofrece a alguien para un fin.

En ese orden de ideas la propuesta del Partido Acción Nacional presentada, a través del Consejero Presidente, para la modificación de los Lineamientos para la publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales, no es más que un ofrecimiento al Consejo General del Instituto Electoral del Estado para reformar o adicionar lo que en concepto de dicho instituto político considera necesario, empero, corresponde al órgano central la atribución de tomarlo en cuenta o no, como se establece en el marco normativo siguiente:

**‘CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Artículo 116.

(...)

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE
Y SOBERANO DE PUEBLA.**

Artículo 3.

(...)

**CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS
ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA.**

Artículo 71.

(...)

Artículo 73.

(...)

Artículo 79.

(...)

Artículo 89.

(...)

En efecto, según criterio sostenido por nuestro máximo Tribunal en materia Electoral en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-244/2001, desde un punto de vista técnico jurídico, la autonomía del Instituto Electoral del Estado de Puebla, no es más que un grado extremo de descentralización, no meramente de la administración pública sino del Estado; en este sentido, en virtud de la autonomía constitucional contemplada en el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal, así como a lo dispuesto en el artículo 30, párrafo cuarto, fracción 11, de la Constitución Política del Estado de Puebla, se faculta a sus órganos internos legalmente competentes para establecer sus propias normas o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto constitucional y/o legal a través del cual se les otorgó la autonomía, por lo que en el caso de un organismo constitucional autónomo se requiere que este determine las políticas y programas generales y, **expedir los reglamentos, circulares y lineamientos necesarios para el cumplimiento de sus fines, como en el caso, los lineamientos que regirán la publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales**, a propuestas que al efecto le formule el Consejero Presidente, para evitar cualquier injerencia gubernamental, que eventualmente pudiera ser atentatoria de la autonomía e independencia constitucionalmente garantizada dicho instituto.

Por lo anterior, al ser autónomo e independiente el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, **para tomar en cuenta o no** la propuesta del hoy quejoso, es evidente que la misma no es vinculante para el organismo administrativo electoral, al no existir alguna obligación de su parte para tal efecto, razón suficiente para determinar que no se violenta el marco jurídico invocado por el propio recurrente, tanto más, si como se observa de las copias certificadas del proyecto de acta identificada con la clave IEE-001/10, su propuesta fue puesta a consideración del órgano central, así como suficientemente discutida por el mismo, para determinar su improcedencia, tal y como se desprende de las fojas 99 a 111 del expediente en que se actúa; copias expedidas por el Secretario General del organismo administrativo electoral, a las que se les concede valor probatorio pleno en términos de los artículos 358, fracción 1, inciso a) y 359 del Código comicial, al ser certificadas por un funcionario electoral en uso de sus atribuciones, sin que exista prueba en contrario.

Finalmente, aduce esencialmente el instituto político recurrente que el acuerdo impugnado en lo conducente, carece de fundamentación y motivación.

En opinión de este Tribunal Electoral, tampoco le asiste razón, con base en los razonamientos que enseguida se exponen:

En lo concerniente a la garantía de seguridad jurídica establecida en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe señalarse que todo acto proveniente de una autoridad debe encontrarse debidamente fundado y motivado; entendiéndose por fundar la expresión de los preceptos legales o de derecho del acto reclamado, esto es, la expresión precisa de los dispositivos legales aplicables al caso.

Por *motivar*, se entiende el señalamiento de las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar a dicho acto, es decir, deben indicarse con precisión las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que se hubiesen tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

No obstante, los mencionados principios no han de verse de manera aislada, sino que en una estrecha interrelación, debe existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede evidenciado que las circunstancias invocadas, como motivo para la emisión del acto, encuadran en la norma citada como sustento del modo de proceder de la autoridad, bastando para ello que quede claro el razonamiento sustancial al respecto, comprobándose que la solución dada es consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento y no el fruto de la arbitrariedad, sin que pueda exigirse, formalmente, mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que sustancialmente se comprenda el argumento expresado y permita su eventual control jurisdiccional.

Al respecto, es pertinente señalar que las resoluciones deben estar debidamente fundadas y motivadas, pero entendidas como un acto jurídico completo y no cada una de sus partes, por lo que no existe obligación para la autoridad responsable de fundar y motivar cada uno de los considerandos, sino que las resoluciones deben ser consideradas como una unidad.

En ese tenor, para que las mismas cumplan con las exigencias constitucionales y legales de la debida fundamentación y motivación, basta con que a lo largo de la misma se expresen las razones y motivos que conducen a la autoridad emisora a adoptar determinada solución jurídica a un caso sometido a su competencia o jurisdicción, y que señale con precisión los preceptos constitucionales y legales que sustenten la determinación que adopta.

El razonamiento anterior encuentra soporte jurídico en la jurisprudencia identificada con la clave **S3ELJ OS/2002**, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, visible en las páginas 141 y 142, de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Tomo Jurisprudencia, Tercera Época, de voz:

'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (Legislación de Aguascalientes y similares)'.- (Se transcribe)

Con apoyo en lo antes dicho, se considera que el acuerdo combatido, está fundado y motivado, toda vez que sus autores en estricto acatamiento a lo que les obliga el artículo 16 Constitucional, sí invocaron los artículos legales y constitucionales aplicables al caso en particular, en que se apoyaron para llegar a sus conclusiones, y además expresaron en forma amplia y detallada todas las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que tuvieron en consideración para resolver de la manera en que lo hicieron, y que le dieron soporte a las consideraciones emitidas.

Orienta la conclusión anterior, la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que con el número 204, aparece publicada en la página 166, del Tomo VI, Materia Común, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, editado en el año 1917-2000, que dice:

'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. (Se transcribe).

Y la jurisprudencia 1a/J. 139/2005, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se

localiza en la página 162 del Tomo XXII, correspondiente al mes de diciembre de 2005, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, de rubro:

'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE'. (Se transcribe).

Aunado a lo anterior, los acuerdos expedidos por el Instituto Electoral de la Entidad, en ejercicio de su facultad reglamentaria, no se expresan en términos similares que las de otros actos de autoridad. De ahí que basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley, así como que se refiera a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, para que se encuentre debidamente fundado y motivado, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de una motivación específica, en virtud de que los reglamentos gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción, por lo que es patente que su confrontación con el párrafo primero del artículo 16 constitucional para determinar si se ha observado la garantía de fundamentación y motivación debe hacerse sobre la base de otro punto de vista, como es el señalado al principio de este párrafo.

Sirve de apoyo, la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con la clave S3ELJ 01/2000, consultable en las páginas 139-141 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, bajo el rubro siguiente:

'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA'. (Se transcribe).

En otro orden de ideas, las precampañas tratan de las actividades que de manera previa al registro de los candidatos, son llevadas a cabo por los ciudadanos que aspiran a ocupar un cargo de elección popular, a través de un partido político, dentro de un proceso de selección interna y con base en los estatutos o normatividad interna del partido político respectivo.

Por tal razón, las autoridades electorales sólo pueden intervenir en la vida interna de los partidos políticos, como lo es la selección de sus candidatos para este proceso electoral estatal, en los términos que expresamente señale la legislación vigente.

En consecuencia, no se puede tener injerencia, a través de disposiciones reglamentarias, como lo pretende el impugnante, para regular los sondeos o encuestas de opinión desarrollados en una precampaña, ya que ello sólo debe ser a través de las normas que para tal efecto expida el órgano legislativo local, como se corrobora del contenido del artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución Federal, lo que confirma el sentido de la presente resolución.

En ese contexto, el argumento respecto a la propuesta de regular las encuestas de salida en los términos señalados por el partido político quejoso, tampoco puede prosperar en atención a que no combate a cabalidad todas y cada una de las razones expresadas para no ser tomada en cuenta.

En efecto, en la resolución impugnada se dijo lo siguiente:

' ... Inclusive, en relación al tema el consejo General de este Instituto en su sesión ordinaria iniciada en fecha cinco de noviembre de dos mil siete y concluida en siete del mismo mes y año aprobó el acuerdo número CG/AC-125/07 por el que se establecieron precisiones dirigidas a las empresas que se dedican a elaborar encuestas de salida. A través de dicho documento se diferenció entre encuestas y sondeos de opinión y encuestas de salida, que si bien éstas últimas son estudios demoscópicos no pueden ser sujetos a la reglamentación que nos ocupa, pues las mismas se practican fuera del período de duración de las campañas electorales, por tal motivo en el aludido acuerdo se hicieron recomendaciones específicas al tema'.

Es decir, en ninguno de los agravios expresados por el Partido Acción Nacional en su recurso de apelación, combate la aplicación del acuerdo CG/AC-125/07, que sirvió de sustento total en la improcedencia de la multicitada propuesta para no incluir las encuestas de salida en el sentido pretendido por el inconforme.

Por lo anterior, como se estableció en el segundo párrafo del considerando segundo de este fallo, si el impugnante al

expresar sus agravios no manifestó la ilegalidad de todos y cada uno de los argumentos sostenidos por la autoridad responsable en el acto reclamado, es evidente que no ataca los puntos esenciales del mismo, al dejar prácticamente intacto dicho apartado, lo cual hace ineficaz su motivo de disenso al respecto.

En tal virtud, al haber resultado infundados los agravios hechos valer por el representante propietario del Partido Acción Nacional se confirma el acuerdo CG/AC-014/10, emitido por el citado órgano central electoral en sesión ordinaria iniciada el once y concluida el veintinueve de enero del año en curso, mediante el cual se aprobaron las reformas a los Lineamientos para la publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales.

III. Juicio de revisión constitucional electoral.

Inconforme con lo anterior, el veintidós de febrero de dos mil diez, Rafael Guzmán Hernández, ostentándose con el carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, promovió juicio de revisión constitucional electoral, ante la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

IV. Recepción del expediente en Sala Superior.

El veintitrés de febrero siguiente, se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional el oficio número TEEP/PRE-039/2010, signado por el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, mediante el cual remitió la demanda de juicio de revisión constitucional electoral y sus anexos, el informe circunstanciado y la documentación que estimó necesaria para la solución del asunto.

V. Acuerdo de Sala. Por acuerdo de cuatro de marzo pasado, esta Sala Superior determinó ser el órgano competente para conocer del presente juicio de revisión constitucional electoral, por lo que se ordenó remitir el expediente al Magistrado que en turno corresponda.

VI. Turno a la Ponencia. El cinco de marzo, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó retornar el expediente **SUP-JRC-17/2010**, a la ponencia del Magistrado José Alejandro Luna Ramos, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; proveído que se cumplimentó mediante oficio TEPJF-SGA-754/10, signado por el Secretario General de Acuerdos.

VII. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencia alguna por desahogar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual quedaron los autos en estado de dictar sentencia.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción, y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafos segundo y cuarto, fracciones IV y IX, 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; así como 86 y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio de revisión constitucional electoral en el que el acto impugnado guarda relación con las modificaciones y reformas a los lineamientos para la publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales aprobados por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, mismos que no pueden ser vinculados con alguna elección en particular sino que se aplican para todo el proceso electoral que actualmente se desarrolla en la referida entidad.

En ese tenor, esta Sala Superior es competente para conocer le presente juicio, en virtud de que el tema de la emisión de normas no trasciende exclusivamente a un tipo de elección.

Lo anterior encuentra sustento en el acuerdo de competencia dictado por esta Sala Superior en el juicio en que se actúa, el cuatro de marzo del año en curso.

SEGUNDO. Requisitos de la demanda, presupuestos procesales y requisitos especiales de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral. Previamente al estudio de fondo, se verifica el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad del presente asunto, así como la satisfacción de las condiciones necesarias para la emisión de una sentencia.

a) Forma. En el caso se cumplen las exigencias del artículo 9, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la demanda se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable; contiene el nombre del actor, el domicilio para recibir notificaciones; se identifican el acto reclamado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos y agravios correspondientes; y, finalmente, se indica el nombre y se asienta la firma autógrafa de quien promueve el juicio.

b) Oportunidad. En el caso concreto, se estima que la presentación de la demanda es oportuna, como enseguida se demuestra.

De lo previsto en el artículo 8, párrafo 1, en relación con el diverso 7, párrafo 1, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se colige que de manera general, los medios de impugnación previstos en dicho ordenamiento deben presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable; y que durante los procesos electorales, todos los días y horas son hábiles.

Es de señalarse que en la actualidad, se desarrolla en el Estado de Puebla el proceso electoral ordinario para la elección de miembros de los ayuntamientos; diputados locales y Gobernador del Estado, por ende, para efecto del

cómputo del plazo para la presentación oportuna del presente medio de impugnación, deben considerarse todos los días y horas como hábiles.

Con base en lo anterior, ésta Sala Superior arriba a la conclusión que la demanda fue presentada en tiempo y forma pues la resolución que se impugna en esta vía fue emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla el pasado dieciocho de febrero del año que transcurre y notificada al Partido Acción Nacional, el mismo día, tal como se desprende de la cédula de notificación personal que obra en original en el cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa, la cual fue elaborada por el actuario del citado órgano jurisdiccional, en ejercicio de sus atribuciones, por lo que merece pleno valor probatorio en términos de los artículos 14, párrafo 1, inciso a) y párrafo 4, inciso b), en concatenación con el diverso 16, párrafo 2, ambos de la Ley General de la materia.

Por tanto, si la demanda que motiva el presente fallo se presentó veintidós de febrero siguiente, ante el órgano jurisdiccional responsable, es inconcuso que ésta se promovió en tiempo y forma en términos de lo establecido en referido artículo 8 de la ley en cita.

c) Legitimación. El juicio de revisión constitucional electoral a estudio es promovido por parte legítima, pues en términos del artículo 88, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,

corresponde instaurarlo, exclusivamente, a los partidos políticos y, en el caso, el actor es el Partido Acción Nacional.

d) Personería. La personería de Rafael Guzmán Hernández, quien suscribe la demanda en su carácter de Representante Propietario del Partido Acción Nacional, ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla se tiene por acreditada en términos de lo dispuesto en el artículo 88, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior es así, ya que de las constancias que obran en el expediente, entre otras, de la sentencia impugnada y de la propia demanda de recurso de apelación local, se desprende que dicha persona fue quien interpuso el medio de impugnación al cual recayó el fallo que en esta vía se impugna.

e) Requisitos especiales del juicio de revisión constitucional electoral. Las exigencias del artículo 86, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se cumplen, conforme a lo siguiente:

I. Actos definitivos y firmes. El acto impugnado es definitivo y firme, toda vez que en la legislación electoral del Estado de Puebla no existe disposición o principio jurídico de donde se desprenda la autorización a alguna autoridad de esa entidad para revisarlo y, en su caso, revocarlo,

modificarlo o anularlo oficiosamente, de modo que es evidente la cabal satisfacción del requisito en cuestión.

II. Violación de preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este requisito formal se cumple, porque en la demanda el partido inconforme aduce la conculcación de los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito que se analiza, por ser éste de carácter formal, tal como se corrobora con la tesis de jurisprudencia cuyo rubro es "**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B) DE LA LEY DE LA MATERIA**", visible en las páginas 155 y 156 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997–2005*.

III. Calidad determinante de las irregularidades aducidas. Este requisito se surte, toda vez que el acto impugnado se relaciona con la regulación de la publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales en el proceso electoral a desarrollarse en el Estado de Puebla.

Al respecto, se considera que la regulación de tales encuestas y sondeos de opinión, a través de los lineamientos que al efecto expida el Consejo General del Instituto Electoral

local, puede impactar en el proceso electoral y en el resultado de las elecciones que se lleven a cabo, pues se relacionan con la forma de hacer del conocimiento de la ciudadanía, diversos aspectos relacionados con los comicios, verbigracia, preferencias electorales de la ciudadanía respecto de los candidatos a los diversos cargos de elección popular.

Entonces, la debida o indebida regulación a través de los lineamientos en comento, puede afectar directamente la información que al respecto reciba el electorado y, por ende, el desarrollo del proceso electoral y los resultados de las elecciones en la entidad, cumpliéndose así con el requisito específico de procedibilidad a que se refiere el artículo 86, párrafo 1, inciso c) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

No es óbice a lo anterior, el hecho de que el planteamiento central del Partido Acción Nacional, en la presente cadena impugnativa, tenga vinculación con la etapa de precampañas electorales en la entidad, misma que, al momento del dictado de esta sentencia, prácticamente se ha agotado.

Lo anterior pues, en esencia, el planteamiento del partido actor se centra en las modificaciones realizadas a lineamientos generales (relacionados con la publicación de resultados de sondeos y encuestas de opinión sobre asuntos electorales) cuya vigencia va más allá del proceso electoral

que actualmente se desarrolla en el Estado de Puebla, y que, de no sufrir modificaciones, regirá para procesos posteriores.

IV. Reparación material y jurídicamente posible. En el presente caso este requisito también se cumple pues la materia del juicio se relaciona con cuestiones que tienen que ver con el proceso electoral hasta la etapa de la jornada electoral, siendo que, en el Estado de Puebla, actualmente se lleva a cabo la etapa de preparación de la elección y se está en periodo de precampañas, mismas que concluirán el día diecinueve de marzo próximo.

En ese tenor, lo que en esta instancia se resuelva puede modificar la forma en que se lleve a cabo la publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales en dicha entidad en el resto del proceso electoral de la entidad.

TERCERO. Demanda. En su escrito de demanda, el partido actor hace valer los siguientes agravios:

“A G R A V I O S

1.- La sentencia que hoy se impugna causa agravio al partido político que represento, en su considerado quinto debido a que:

La autoridad responsable resolutora no es exhaustiva, no funda, no motiva su determinación de declarar infundados los agravios hechos valer en el recurso de apelación, pues solo trata de justificar que no es vinculante para la autoridad electoral el tomar en cuenta o no la propuesta del Partido Acción Nacional en el sentido de modificar los lineamientos sobre la publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión y en específico al artículo 1, pues esta dice que no existe obligación alguna para la autoridad electoral, lo

cual es inexacto pues lo que se reclama es la falta de fundamentación y motivación sobre la determinación de negar o mejor dicho declarar improcedente la propuesta de modificación al artículo 1 de los lineamientos. Es decir en la apelación se atacan los fundamentos y motivos de la contestación, más no si puede llevar a cabo o no una modificación o reforma a los reglamentos propuesta por un partido político, es decir no es condicionante de aprobarla de facto, pero si es vinculante para la autoridad electoral contestar en sentido afirmativo o negativo; pero sin eludir una adecuada fundamentación y motivación, que al final es lo que se debate en el recurso de apelación.

La autoridad resolutora también saca de contexto los agravios hechos, en el escrito del recurso impugnativo hecho valer, mismo que a continuación cito para mejor proveer:

Considera esta representación que no es suficiente el simple señalamiento de que al estar contempladas tales disposiciones en el capítulo de campañas electorales pero dentro del título de la preparación de las elecciones, sólo sean aplicables para las campañas electorales, pues si el legislador es cuidadoso al no señalar o distinguir que los lineamientos para la publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales, sea específicamente durante el periodo de campañas electorales, pues tan es así que las precampañas electorales forman parte de la etapa preparación de las elecciones, por lo cual es susceptible de ser regulada las etapas pues en la misma existe competencia y por ende su difusión trasciende a sus resultados de las propias precampañas e incluso a las mismas campañas electorales.

El legislador al establecer dicha facultad reglamentaria a favor del Consejo General no lo constriñe o limita a que estas sean aplicables durante el periodo de campañas electorales exclusivamente (artículo 89 fracción XLV del COIPEP) pues habla de que aprobará los lineamientos de resultados de encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales a propuesta del consejero presidente, es decir es una facultad muy amplia, y se entiende que tal disposición es con motivo de garantizar certeza al elector y regular cualquier exceso con tal difusión de resultados, como garantía de equidad en la

contienda. También se observa lo mismo en lo establecido en los artículos 221 y 222 en dónde no se señala que tal disposición opera solo en las campañas electorales.

Ahora bien, consideramos que el objetivo de la reglamentación es garantizar la certeza y equidad en la contienda electoral, es preciso definir que durante las etapas del proceso electoral, pueden publicarse resultados de encuestas y estudios de opinión sobre asuntos electorales que deben ser reglamentados, pues en estas existen disposiciones que salvaguardan que estas al ser publicadas contengan los elementos mínimos que den certeza y por otro lado evita que estas no sean publicadas en determinado plazo para influir en el ánimo de los electores.

Durante la etapa de la preparación de las elecciones se contempla la realización de las precampañas electorales de los partidos y dentro del apartado A fracción 111 del artículo 200 bis, establece como propaganda de precampaña la publicación de encuestas y sondeos de opinión, razón suficiente para que la publicación de encuestas dentro de esta etapa sean reguladas, ahora bien es de recordar que la etapa de preparación de la jornada electoral inicia con la instalación del Consejo General para declarar iniciado el proceso electoral y emitir las convocatorias a la elecciones respectivas y las precampañas inician inmediatamente un día después de iniciado el proceso electoral, según lo establecen los artículos 189 y 200 bis apartado B respectivamente.

También las campañas electorales que pertenecen a la etapa de preparación de la jornada electoral, su inicio es un día después de la sesión de registro de candidatos y termina tres días previos al día de la elección, según lo establece el artículo 217 del código de la materia electoral local. Sin embargo dentro de los ocho días previos a la jornada electoral y durante la duración de esta y hasta las 20:00 horas de ese día no podrá publicarse o difundirse ningún resultado de encuestas o sondeos de opinión sobre las preferencias electorales de los ciudadanos, según lo establece el artículo 223 del código de la materia.

Ahora bien esto adquiere mayor relevancia en la etapa de resultados y declaración de validez de la elección, cuando el código señala que la información preliminar de resultados corresponde al Consejo General del instituto y lo hará al concluir la jornada electoral y dentro de las 48 horas siguientes, y que podrá contratar servicios de encuestas de salida y conteos rápidos (artículos 305 y 306), es por ello que resulta indispensable que tal reglamentación sobre la publicación de encuestas y sondeos de opinión, debe regularse sobre todas las etapas del proceso electoral.

Lo anterior encuentra sustento si tomamos en cuenta que el (sic) Instituto Electoral del Estado tienen como fines vigilar las disposiciones electorales que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos, contribuir al desarrollo democrático, vigilar la autenticidad y efectividad del voto como instrumento único de expresión de la voluntad popular, y que para garantizar esa efectividad es necesario que el ciudadano cuente con la información necesaria y de manera especial aquella que se refiera sobre asuntos electorales y de manera especial sobre las preferencias electorales reúnan los requisitos mínimos que garanticen validez y certeza, en todas y cada una de las etapas del proceso electoral y todo lo anterior es posible si a través de la debida regulación de todos los actos que incidan sobre la organización de las elecciones y sus resultados, están debidamente contemplados y regulados por el Consejo General del Instituto.

También la autoridad incurre en un error al pretender distinguir una diferenciación entre encuestas y sondeos de opinión, con las encuestas de salida y afirmar que están fuera de su regulación por realizarse estas fuera del plazo legal de las campañas electorales, esto reitera el constante error de interpretación y alcance de las disposiciones legales, en nuestro concepto al establecer la facultad de reglamentación de los resultados de encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales, se persigue un fin mucho más amplio y cuando menos en las etapas de la jornada electoral, porque su objetivo y

finalidad es garantizar certeza al ciudadano que la información que se presenta al ciudadano tiene elementos mínimos técnico científicos que la respaldan y la hacen fidedigna garantiza su certeza, y sobre todo porque al permitirse como elemento de propaganda de precampaña, campaña y de difusión de resultados su intención es influir en el ánimo de los ciudadanos para que estos adopten una postura al respecto, y que sin lugar a duda si no existe una debida y amplia regulación podría poner el riesgo la equidad de la contienda.

Cuando la autoridad jurisdiccional responsable habla sobre la fundamentación y motivación de la resolución, sólo se constriñe a desarrollar y reproducir en su propio esquema el contenido de la tesis jurisprudencia que invoca, pero nunca fija el elemento esencial porque el cual esta fundada y motivada, concluye que –‘la resolutoria si invocaron los artículos legales y constitucionales aplicables al caso y que además explicaron en forma detallada y amplia las circunstancias especiales, razones particulares o causa inmediatas que tuvieron en consideración para resolver de la manera que lo hicieron y que le dieron soporte a las consideraciones emitidas’- pero jamás señala cuales y en que sentido, pues no basta con hacer alusiones genéricas o con decir que simplemente a su consideración se cumplieron.

2.- La autoridad responsable saca de contexto lo planteado por mi representada en el sentido de que la regulación de la publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión, debe realizarse en todas las etapas del proceso electoral y no solo constreñirse al periodo de campañas electorales, y deja a un lado los agravios en el que se señala que el simple hecho de que el legislador al prever esta disposición dentro del capítulo de las campañas electorales, no limita a la autoridad administrativa pueda regular su publicación durante todas las etapas del proceso electoral, inclusive con mayor razón en las precampañas, pues estas al estar reguladas, al ser parte del proceso electoral en su etapa de preparación de la jornada electoral, al igual que las campañas electorales, permiten como actos de precampaña la difusión de resultados de encuestas y sondeos de opinión, es evidente que deben ser regulada su publicación como medio de brindar seguridad y certeza en la información que se brindan al electorado pues al publicarse su intención es obtener un opinión o conducta en el electorado, y no como lo descontextualiza la autoridad electoral en el sentido de que

se pretenda regular la vida interna de los partidos políticos, pues la intención es de que toda publicación de resultados sobre encuestas y sondeos de opinión sobre temas electorales, sean reglamentados independientemente de la etapa de la jornada electoral y de que única y exclusivamente trate sobre probables resultados de preferencias electorales a favor de un partido político o candidato, pues inclusive tal encuesta o sondeo podría versar sobre la participación de la ciudadanía en la jornada electoral u otros temas de carácter electoral, como confianza en las instituciones electorales, sin que forzosamente sea sobre los probables resultados de intención de voto de precandidatos, partidos políticos o candidatos en una contienda, es decir se señaló como a manera de ejemplo lo de las precampañas era para ilustrar que estas también tienen una suma relevancia para las campañas y la elección misma, y no porque exclusivamente se pretenda regular el derecho de los partidos políticos para que estas las acepten o no en sus proceso internos, pues simplemente se pretende regular su difusión si estas se pretenden hacer públicas, independientemente correspondan a las precampañas o no, sólo que éstas se den en alguna de las etapas del proceso electoral.

Tampoco la autoridad resuelve o contesta el argumento en el sentido de que si el artículo 89 fracción XLV, en relación con el 221 y 222, limita sólo a realizar al órgano electoral administrativo la regulación de publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión durante el desarrollo de las campañas electorales, sólo por estar contemplado en el capítulo del código electoral local que regula las campañas electorales, argumento que consideró insuficiente.

También la autoridad resolutora no advierte que el legislador ordinario nunca distinguió en tales disposiciones que sólo se reglamentarían en el periodo de campañas electorales, como lo manifiesta el órgano administrativo electoral, pues desde nuestra perspectiva el Instituto Electoral del Estado al tener como fines vigilar las disposiciones electorales que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos, contribuir al desarrollo democrático, vigilar la autenticidad y efectividad del voto como instrumento único de expresión de la voluntad popular, y que para garantizar esa efectividad es necesario que el ciudadano cuente con la información necesaria y de manera especial aquella que se refiera sobre asuntos electorales y de manera especial sobre las preferencias electorales reúnan los requisitos mínimos que garanticen validez y certeza, en todas y cada una de las etapas del proceso electoral y todo

lo anterior es posible si a través de la debida regulación de todos los actos que incidan sobre la organización de las elecciones y sus resultados, están debidamente contemplados y regulados por el Consejo General del Instituto y máxime que las disposiciones contenida en los artículos 89 fracción XLV, 221 Y 222 hacen referencia a la facultad reglamentaria sobre publicación de resultados encuestas y sondeos de opinión, así como los mínimos requisitos que deberán reunir para que puedan ser difundidas pero de ningún modo habla del plazo, etapa o periodo que se deba reglamentar.

Pues insistimos la autoridad administrativa sólo argumentó que la propuesta de modificación SE ESTIMAN NO PROCEDENTES, pues a decir de esta la publicación de encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales no puede realizarse durante las etapas del proceso electoral puesto que las disposiciones aplicables, se encuentran dentro del capítulo 11 'De las Campañas electorales' del título tercero 'De la preparación de las Elecciones' del código comicial electoral y por lo tanto no se pueden extender a otro apartado o etapa del proceso electoral, y esta interpretación precaria es ratificada y aceptada por el Tribunal Electoral del Estado, sin externar ningún otro análisis u estudio, pues sólo señala (sic) que existe una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, pero sin decir cuáles son los motivos y como se adecuan a las normas.

3.- También señala la autoridad responsable, argumenta mas nunca funda y motiva, pues comienza por describir que son las precampañas electorales, concluyendo que son actividades internas de los partidos políticos y que por tal razón las autoridades electorales sólo pueden intervenir en la vida interna de los partidos políticos, como lo es en la selección de sus candidatos para este proceso electoral en términos de ley y concluye que en consecuencia no se puede tener injerencia a través de disposiciones reglamentarias, como supuestamente lo pretende esta representación para regular los sondeos o encuestas de opinión desarrollados en una campaña, ya que ello debe ser a través de las normas que para tal efecto expida el órgano legislativo local, como se corrobora en el artículo 116 fracción IV inciso f) de la Constitución Federal.

Al respecto es de señalar en primer lugar que esta representación jamás ha pretendido que se regule la potestad del partido político, candidato o precandidato o ciudadano alguno el de acordar, efectuar, desarrollar alguna encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales,

pues simplemente lo que se está pidiendo es que 'la publicación' de encuestas y sondeos de opinión que se realicen durante todo el proceso electoral se sujeten a la reglamentación vigente, tal como lo establece el código de la materia, pues no se advierte ninguna limitante o distinción de que deba efectuarse durante el desarrollo exclusivamente de las precampañas, pues claramente las disposiciones legales señalan que es facultad del órgano electoral el establecer una reglamentación para la publicación de encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales, pero nunca dicen textualmente o distinguen si es sobre las campañas electorales, y donde el legislador no distingue el juzgado no está obligado a distinguir.

Y atendiendo a una interpretación sistemática y funcional de la ley, al ser las precampañas y campañas electorales parte del proceso electoral y circunscritas a la etapa de la jornada de la preparación de la elección y la contemplarse dentro de las actividades de precampaña la publicación de encuestas y sondeos de opinión son susceptibles de ser regulados, en estas etapas pero en forma enunciativa más no limitativa, de otra forma el órgano electoral no podría ser garante de la debida organización del proceso y salvaguardar los principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad e independencia que presuponen la conservación de los principios de igualdad y equidad en la contienda electoral.

La autoridad responsable resolutora pretende descalificar los agravios del suscrito, respecto al regular las encuestas de salida en los términos señalados en atención de que no combatí a cabalidad todas y cada una de las razones expresadas para no ser tomadas en cuenta, pues reitera la responsable que no combato la aplicación del acuerdo CG/AC-125/07 que sirvió de sustento total en la improcedencia; estas aseveraciones de la autoridad resolutora son totalmente inexactas, pues por el contrario a lo que esta señala no se combate en esencia el mencionado acuerdo, pues se combaten las razones de las negativas a las propuestas de modificación.

A pesar de ello y contraria a tal afirmación de la responsable, si se combate en forma indirecta lo establecido en tal acuerdo CG/AC-125/07, pues lo único argumento que hace valer la responsable de dicho acuerdo al emitir la negativa de modificación, lo fue el argumento de que quedó distinguido claramente la diferencia de lo que significa una encuesta de salida entre encuestas y sondeos de opinión, y que es en el sentido que las de salida se llevan a cabo fuera del plazo de campañas electorales, pues estas se realizan al terminar la

jornada electoral y por ende no son susceptibles de regulación según ambas autoridades responsables. Lo anterior es inadmisibles pues el legislador al establecer la facultad reglamentaria del órgano electoral sobre publicación de resultados, no distingue que tipo de encuestas, nunca señala si se trata de encuestas de salida u otro tipo, solo señala encuestas o sondeos de opinión siendo claro y distinguible que traten o verse sobre asuntos electorales, pretender distinguir que publicación de resultados son susceptibles de realizar y regular distinguiendo qué tipo de encuestas o sondeos de opinión o incluso reglamentar otro tipo de resultados de encuestas o sondeos de opinión de asuntos distintos a lo electoral, eso sería violatorio de la facultad legal reglamentaria y con ello violatorio del artículo 116 fracción IV inciso f) de la Constitución Federal.

Razón por lo que la propuesta de modificación es totalmente válida pues reúne los atributos de que gozan los reglamentos como es de ser impersonal, generalidad y abstracción.

Es claro el perjuicio que depara al Partido Acción Nacional el hecho de que se deje de regular la publicación de resultados de encuestas o sondeos de opinión sobre asuntos electorales, en toda las etapas del proceso electoral como se propone y sólo se circunscriba a las campañas electorales, pues el legislador estableció tal limitación, y siendo que al ser la publicación de encuestas y sondeos de opinión un método útil de información acerca de lo que los ciudadanos piensan de temas electorales, los partidos políticos y candidatos, y para efectos de que estos mecanismos sean utilizados con el objeto de manipular sus realización y sus resultados, hace importante su regulación y establecer los requisitos mínimos que deberán garantizar para su veracidad y certeza de la información que brinden a los ciudadanos quienes al final tienen la garantía de estar informados y la autoridad electoral al caso concreto garantizar que la información que le brinde al ciudadano, sea veraz y certera a efecto de que incluso pueda ejercer su derecho del voto debidamente informado.

Por lo anteriormente expuesto, creemos que esta H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe reparar la ilegal resolución emitida por la responsable en donde se violaron los artículos 89 fracción XLV, 221 Y 222 Y demás relativos del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla y que hemos mencionado al externar el punto de agravios, se violaron en nuestro perjuicio los artículos 3 y 4 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; transgrediéndose en consecuencia la disposición de la

Constitución Política Federal que prevé el multicitado principio de legalidad; específicamente el artículo 16, 41 Y 116 fracción IV inciso f):de nuestra Carta Magna.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, a esta H, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respetuosamente solicito:

PRIMERO: Me tenga por presentando en tiempo y forma el presente Juicio de Revisión Constitucional Electoral y me reconozca la personería con que me ostento.

SEGUNDO: Admitir a trámite el presente Juicio de Revisión Constitucional Electoral en términos del presente libelo.

TERCERO: Previos los trámites de ley, se revoque la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, y se ordene proceder a la modificación del artículo 1 del lineamiento para la publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales, en el sentido que se propone.”

CUARTO. Resumen de agravios. En su escrito de demanda el Partido Acción Nacional plantea diversos motivos de inconformidad, mismos que agrupa en tres apartados y que, para su estudio, se sintetizan enseguida.

1. Los relacionados con la falta de fundamentación y motivación. Aduce el partido actor que el Tribunal responsable no fue exhaustivo y que no fundó ni motivó su determinación de declarar infundados los agravios hechos valer en el recurso de apelación.

Tal aseveración la hace depender de que en la resolución impugnada, sólo se justificó el por qué para la autoridad administrativa electoral no era vinculante tomar en consideración la propuesta de reforma a los lineamientos

sobre la publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión formulada por el partido actor.

No obstante, aclara que ello es inexacto, pues lo que realmente reclamó a través del medio de impugnación primigenio fue la falta de fundamentación y motivación para declarar improcedente la propuesta de modificación a los citados lineamientos, en específico al artículo 1, y no si se puede llevar a cabo una modificación o reforma a los citados lineamientos a propuesta de un partido político, razón por la que, a su juicio, la autoridad electoral debía contestar en sentido afirmativo o negativo, pero sin eludir una adecuada fundamentación o motivación.

Por otra parte, señala que el Tribunal responsable saca de contexto los agravios, ya que al abordar el tema de la fundamentación y motivación del acuerdo impugnado en aquella instancia, se constriñe a desarrollar y reproducir el contenido de la tesis de jurisprudencia que invoca, limitándose a mencionar que se citaron los artículos legales y constitucionales aplicables al caso, además de que se explicaron las circunstancias especiales y razones particulares que se tuvieron en consideración para resolver, pero omite señalar cuáles y en qué sentido, considerando que no basta hacer alusiones genéricas o decir que simplemente a consideración de la responsable se cumplieron.

2. Los relacionados con el alcance en la regulación de los lineamientos impugnados. El impetrante refiere que el Tribunal enjuiciado saca de contexto lo planteado en el recurso de apelación.

Al respecto, hace hincapié en que se deja a un lado los agravios donde se estableció que el hecho de que el legislador, al prever la regulación de la publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión dentro del capítulo de campañas electorales, no limita a la autoridad administrativa para llevarla a cabo durante todas las etapas del proceso electoral, inclusive en la etapa de precampañas.

Refiere que el responsable descontextualizó lo argüido, pues concluye que lo que se pretende es regular la vida interna de los partidos políticos.

Al respecto, la parte actora hace la aclaración que esa no fue su intención en el recuso interpuesto, ya que el supuesto de precampañas que señaló en su escrito de demanda de apelación, lo citó únicamente a manera de ejemplo, y no con la finalidad de que los partidos acepten su regulación en sus procesos internos, sino que simplemente se pretende que se regule la difusión, para el caso de que los partidos pretendan hacer públicas las mismas.

Por otra parte, el promovente señala, de manera general, que el responsable no contesta el argumento relacionado con el artículo 89 fracción XLV, en relación con

los diversos 221 y 222, ambos del Código Electoral de Puebla.

Al respecto, refiere que los artículos en cuestión hacen referencia a la facultad reglamentaria sobre publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión, así como los mínimos requisitos que deberán reunirse para que puedan ser difundidas, pero de ningún modo habla del plazo, etapa o periodo que se deba reglamentar, de ahí que, en concepto del impugnante, es necesario que el ciudadano cuente, entre otras, con la información sobre las preferencias electorales, la cual debe reunir los requisitos mínimos que garanticen validez y certeza en todas las etapas del proceso electoral, lo que se materializa a través de la debida regulación de todos los actos que incidan en la organización de las elecciones y sus resultados, misma que debe hacerse por el Consejo General del Instituto Electoral de referencia.

Sobre el particular, el partido actor insiste en que el órgano administrativo electoral se limitó a manifestar que la propuesta de reforma a los lineamientos en cuestión presentada por el hoy actor no era procedente en base a que las disposiciones que regulan la publicación de encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales se encuentra dentro del capítulo II, "De las campañas electorales", título tercero, "De la preparación de las elecciones", del código comicial local, por lo que no puede extenderse a otra etapa del proceso electoral, interpretación que, en concepto del imperante, es ratificada y aceptada por el tribunal

responsable, sin externar ningún otro análisis o estudio, pues se limitó a manifestar que existe una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, pero sin explicar cuáles son esos motivos y cómo se adecuan a las normas.

3. Los relacionados con las limitaciones de la autoridad administrativa electoral para regular la publicación de encuestas y sondeos de opinión, así como los atinentes a que el partido actor no combate todas las razones expresadas por el Instituto. Refiere el Partido Acción Nacional que el Tribunal Electoral local concluye que las autoridades electorales sólo pueden intervenir en la vida interna de los partidos a través de las normas que para tal efecto expida el órgano legislativo local, en términos de lo preceptuado por el artículo 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución Federal, sin embargo, no funda ni motiva sus conclusiones al respecto.

En relación con lo anterior, el impetrante aduce que, contrario a lo concluido por el tribunal responsable, su petición se encamina a que la publicación de encuestas y sondeos de opinión, se realice durante todo el proceso electoral y se sujete a la reglamentación vigente, pues el código electoral local no establece limitación alguna.

Por último, la parte actora de este juicio hace una serie de manifestaciones para combatir el argumento por el que el responsable determinó que no se impugnaron todas las razones expresadas por la autoridad administrativa electoral,

para no tomar en consideración la propuesta de modificación a los lineamientos impugnados presentada por el partido en cuestión.

Al respecto, se duele de que la enjuiciada concluyera que el instituto político actor no combatió la aplicación del acuerdo CG/AC-125/07 que sirvió de sustento para declarar improcedente la propuesta presentada por el citado partido, pues, señala, no combatió el acuerdo, ya que se enfocó a atacar las razones de la negativa a las propuestas de modificación.

Aunado a lo anterior, manifiesta que se combatió, en forma indirecta, el acuerdo antes citado, especificando que el argumento que se utilizó para no acoger la propuesta presentada, fue que en el mismo se distinguió la diferencia entre encuesta de salida y sondeos de opinión, quedando establecido que las primeras se llevan a cabo fuera del plazo de campañas electorales al realizarse una vez terminada la jornada electoral, determinándose que no son susceptibles de regulación, según las autoridades administrativa y jurisdiccional del Estado de Puebla.

A este respecto, el impetrante expresa que tal conclusión es inadmisibles puesto que el legislador no distingue sobre qué tipo de encuestas debe realizarse la regulación, pues sólo refiere que deben versar sobre asuntos electorales.

Por todo lo anterior, el partido actor considera que, la propuesta de modificación presentada es totalmente válida, pues reúne los atributos de que gozan los reglamentos.

QUINTO. Estudio de fondo. Antes de entrar al análisis de los agravios correspondientes, es importante destacar que la materia del presente juicio y, en general, de la cadena impugnativa que le da origen, se encuentra relacionada con la negativa de la autoridad administrativa electoral local de tomar en consideración diversas propuestas por el Partido Acción Nacional, relacionadas única y exclusivamente con la aplicación de lineamientos a precampañas electorales.

Sentado lo anterior, se entra la estudio del agravio marcado con el número uno del resumen correspondiente.

En el motivo de inconformidad de referencia, entre otras cosas, el partido actor se duele de que la responsable sacara de contexto los agravios planteados en el recurso de apelación, concretándose a responder que la autoridad administrativa no estaba obligada a tomar en consideración las propuestas presentadas por el impetrante.

Sin embargo, señala el actor, lo que realmente combatió en el recurso de apelación de referencia, fue la fundamentación y motivación del acuerdo primigenio, más no las facultades de la autoridad administrativa.

Esta Sala Superior considera fundado el agravio en estudio.

Para arribar a dicha conclusión, es conveniente tener presentes, en síntesis, algunos de los antecedentes que motivaron el recurso de apelación local, incoado por el actor, los cuales se desprenden del propio acuerdo primigenio y del informe rendido por el Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla en el medio de impugnación local de referencia, documentos que obran en copia certificada y en original respectivamente en el cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa y a los que esta Sala les otorga pleno valor probatorio en términos de los artículos 14, párrafo 4, inciso c) y 16, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así, de la lectura de los documentos antes detallados se advierte que el Partido Acción presentó ante la Oficialía de Partes del Instituto Electoral local su “PROPUESTA DE MODIFICACIÓN Y REFORMAS A LOS LINEAMIENTOS (SIC) PARA LA PUBLICACIÓN DE RESULTADOS DE ENCUESTAS Y SONDEOS DE OPINIÓN SOBRE ASUNTOS ELECTORALES”, con la finalidad que la misma se sometiera a consideración y aprobación, en su caso, del Pleno del Consejo General de este Instituto.

Del documento en mención se destaca, para efectos del presente estudio, la propuesta al artículo 1 de los lineamientos en comento, la cual se transcribe a continuación y que constituye, en esencia, el punto controvertido por el Partido Acción Nacional en la presente cadena impugnativa

“Art. 1.- Los presentes lineamientos son de orden público y de observancia general en el territorio del Estado de Puebla, los cuales se aplicarán a aquellas personas físicas, morales u organizaciones que soliciten, ordenen o realicen la publicación de encuestas y/o sondeos de opinión sobre asuntos electorales, **durante las etapas del proceso electoral.**”

El Instituto Electoral del Estado de Puebla desestimó la propuesta de mérito al considerar, en esencia, que la publicación de encuestas y/o sondeos de opinión sobre asuntos electorales no puede realizarse durante todas las etapas del proceso electoral, en virtud de que las disposiciones aplicables se encuentran dentro del Capítulo II “De las Campañas Electorales”, Título Tercero “De la Preparación de las Elecciones” del Código Electoral del Estado de Puebla, concluyendo que el tema de la publicación de encuestas y/o sondeos de opinión sobre asuntos electorales se encuentra constreñido a la etapa de preparación de las elecciones y en específico a las campañas electorales, por lo que resultaba imposible extender los lineamientos de mérito hasta las precampañas electorales.

Contra tal determinación, el hoy actor interpuso un recurso de apelación local, haciendo valer, en esencia, la indebida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, por las razones siguientes:

- a) Que no era suficiente señalar que la publicación de encuestas y/o sondeos de opinión sólo aplicaba en las campañas electorales, por el simple hecho de estar contemplada tal figura en el capítulo que regula

la preparación de las elecciones y, en concreto, las campañas electorales, en el Código comicial local ya que, de ser así, debía considerarse también a las precampañas electorales, pues también forman parte de la mencionada etapa de preparación;

- b)** Que el legislador al establecer dicha facultad reglamentaria a favor del Consejo General del Instituto Electoral local, no lo limita a que dicha regulación se aplique exclusivamente durante campañas electorales;
- c)** Que el objetivo de tal reglamentación es garantizar la certeza y equidad en la contienda electoral, por lo que era preciso definir que durante las etapas del proceso electoral pueden publicarse resultados de encuestas de opinión sobre asuntos electorales que deben ser reglamentados y,
- d)** Que el artículo 200 bis, apartado A, fracción III del Código electoral local contempla la realización de precampañas electorales de los partidos, definiéndose como propaganda de precampaña, entre otros, la publicación de encuestas y sondeos de opinión, lo que es suficiente para que dichas publicaciones sean reguladas en la etapa de referencia.

Con base en lo anterior, el impetrante consideró que la improcedencia de la propuesta de reforma al artículo 1 del

lineamiento aludido, decretada por la autoridad administrativa electoral en el acuerdo primigeniamente impugnado, no se encontraba debidamente fundada y motivada, solicitando al Tribunal Electoral de dicha entidad federativa revocar el acuerdo reclamado y ordenar a la responsable la emisión de uno nuevo, en el que se respeten los derechos del citado instituto político.

De todo lo antes argumentado, el Partido Acción Nacional, a través del recurso de apelación interpuesto ante la instancia jurisdiccional electoral de Puebla, esgrimió diversos agravios a fin de desvirtuar los razonamientos expresados por el órgano superior de dirección del Instituto Electoral de Puebla, para no extender los efectos del lineamiento de mérito a todo el proceso electoral, limitándose a regular la publicación de encuestas y/o sondeos de opinión únicamente en la etapa de campañas electorales.

Por otra parte, el tribunal responsable en el presente juicio, declaró infundados los agravios del actor, con base en las siguientes consideraciones:

- a) La propuesta presentada por el Partido Acción Nacional, para la modificación de los lineamientos para la publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales, gramaticalmente no es más que un ofrecimiento que dicho instituto político hace a la autoridad administrativa

electoral, misma que, de conformidad con los artículos 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de la Constitución local y 71, 73 y 79 del Código Electoral de la entidad, cuenta con la facultad de tomarla en cuenta o desestimarla.

- b) De conformidad con lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el diverso SUP-JRC-244/2001, el Instituto Electoral del Estado de Puebla cuenta con autonomía constitucional, que lo faculta para emitir sus propias normas y reglamentos.

Dicha autonomía faculta al Instituto para acoger o rechazar la propuesta presentada por el Partido Acción Nacional, razón por la cual la misma no le resulta vinculante, al no existir obligación alguna para tomarla en cuenta, por lo que, al no hacerlo, no se violenta el orden jurídico.

- c) El acuerdo combatido está fundado y motivado, pues la responsable invocó los artículos constitucionales y legales aplicables al caso concreto, así como las circunstancias especiales, razones particulares y causas

inmediatas en las que se basa la decisión de la autoridad.

Además, se debe considerar que la fundamentación y motivación de los acuerdos que dicte la autoridad administrativa electoral del Estado de Puebla, se surte de manera distinta, bastando que la facultad reglamentaria de la autoridad se encuentre plasmada en la ley, así como que se refieran las relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que se requiera una motivación específica para cada una de las disposiciones que integran el reglamento.

- d) Las autoridades electorales únicamente pueden intervenir en la vida interna de un partido político, en los términos en los que señale la ley, por lo que no se puede tener injerencia a través de disposiciones reglamentarias para regular los sondeos o encuestas de opinión.
- e) El partido actor no combate la totalidad de de las razones por las cuáles la autoridad decide no tomar en cuenta su propuesta, pues en ninguno de sus agravios ataca la aplicación del acuerdo CG/AC-125/07, que sirvió de

sustento a la autoridad para rechazar la misma.

De la lectura tanto del resumen de las reclamaciones formuladas por el actor en el escrito de demanda del recurso de apelación local, como de la síntesis de las consideraciones que sustentan el fallo reclamado, se puede advertir con claridad que la respuesta dada por la responsable no corresponde a los agravios planteados en la instancia anterior.

En efecto, vale repetir que de la lectura de los conceptos de agravio expresados en el recurso de apelación por el impetrante, se advierte que se duele, entre otras cosas, de que la autoridad administrativa responsable se negara a regular lo relativo a los sondeos y encuestas de opinión en las precampañas electorales, bajo el argumento de que las disposiciones que sustentan dichos actos, se encuentran inmersas en el capítulo del código electoral local correspondiente a las campañas electorales.

A decir del actor en el recurso de apelación, el Consejo General del Instituto Electoral de Puebla no estaba limitado por la legislación electoral local para regular la materia únicamente en la etapa de campañas electorales; además, señaló, si lo que se buscaba era garantizar la certeza y equidad en la contienda, era necesario reglamentar lo relativo en todas las etapas del proceso electoral, incluidas precampañas, además que, respecto de éstas últimas, la

propia ley considera a las encuestas y sondeos de opinión como actos de propaganda válidos.

Basado en lo anterior, el Partido Acción Nacional consideró que el acuerdo reclamado estaba indebidamente fundado y motivado.

Sin embargo, de las consideraciones que sustentan el fallo reclamado en la presente instancia se advierte que, tal como lo alega el actor, la responsable varía la litis que le fue planteada, concretándose a dar respuesta a cuestiones que no tenían relación con la misma y omitiendo hacer lo propio respecto de los planteamientos del partido actor.

Así, por ejemplo, en la resolución reclamada se sostiene que la autoridad administrativa electoral local no estaba constreñida a tomar en consideración las propuestas del Partido Acción Nacional, que el acuerdo reclamado está debidamente fundado y motivado, que el Instituto Electoral local no podía interferir en la vida interna de los partidos políticos por medio de una reglamentación (en el caso relacionada con resultados de encuestas y sondeos de opinión), así como que el actor no combatió la totalidad de las consideraciones que sustentaron el acuerdo reclamado.

Como se anticipó, es claro que la responsable no da puntual contestación a los agravios planteados por el Partido Acción Nacional en el recurso de apelación, pues dentro de las razones que sustentan la resolución reclamada en el presente juicio, no se advierte que se haya pronunciado

respecto de si efectivamente debían ser incluidas las precampañas electorales en la regulación de mérito, o en relación a que la propia legislación limitaba a la autoridad administrativa para acoger las propuestas del actor, o incluso respecto a que las precampañas electorales debían ser incluidas en los lineamientos correspondientes toda vez que la propia ley establecía como propaganda electoral válida en dicha etapa la utilización de sondeos y encuestas de opinión.

Es claro que la responsable omitió pronunciarse respecto de cuestiones que le fueron planteadas por el Partido Acción Nacional en el recurso de apelación, plasmando en su resolución una serie de razonamientos que no tienen relación con lo alegado por el partido actor, por lo que es claro que, efectivamente, cambió la litis original, por lo que se considera que el agravio en estudio es fundado y, por ende, que la resolución adolece de congruencia externa, entendida ésta como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia, como lo indica la tesis de jurisprudencia 28/2009, aprobada por esta Sala Superior el siete de octubre de dicha anualidad, con el rubro **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**

En ese estado de cosas, lo conducente es revocar la resolución reclamada, a efecto de que, tomando en

consideración los agravios planteados por el actor en el escrito de demanda correspondiente, dicte una nueva, debidamente fundada y motivada, para lo cual contará con un plazo de setenta y dos horas, contadas a partir de la notificación de la presente resolución.

Emitida la resolución correspondiente, la autoridad contará con un plazo de veinticuatro horas para hacerlo del conocimiento de esta Sala Superior.

Derivado de lo anterior, esta Sala Superior estima innecesario el estudio del resto de los agravios hechos valer por el Partido Acción Nacional.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se revoca la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Puebla emitida el dieciocho de febrero de dos mil diez, dentro de los autos del expediente TEEP-A-003/2010, relacionado con el recurso de apelación interpuesto por el Partido Acción Nacional, contra el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de dicha entidad, identificado con el número CG/AC-014/10, para los efectos precisados en la parte final de la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE, personalmente al actor, en el domicilio señalado en su escrito de impugnación; **por oficio**, acompañado de copia certificada de la presente ejecutoria, al Tribunal Electoral del Estado de Puebla; y por **estrados** a los

demás interesados. Lo anterior, con apoyo en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29 y 93, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase las constancias pertinentes a su lugar de origen y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de seis votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Manuel González Oropeza, quien formula voto particular. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, RESPECTO DE LA
SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL SUP-JRC-17/2010.**

Disiento con el proyecto sometido a nuestra consideración que resuelve el fondo del asunto planteado por el partido actor por considerar que esta Sala Superior no es competente para conocer del presente juicio, por los siguientes motivos:

La controversia en este expediente consiste en que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, emitió el acuerdo por el que reaprobaron diversas reformas a los lineamientos para la publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión sobre asuntos electorales. Disconforme con dicha determinación el Partido Acción

Nacional, interpuso recurso de apelación y el dieciocho de febrero del presente año, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla resolvió confirmar el acuerdo impugnado, por lo que promovió Juicio de Revisión Constitucional para que conociera del mismo esta Sala Superior.

En el proyecto sostenido por la mayoría se determina que la Sala Superior es la instancia competente para conocer del presente juicio, criterio que no comparto.

En la sentencia se determina que es la Sala Superior la competente. Y la razón que sostiene esta decisión es que se trata de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por un partido político nacional, a fin de impugnar el acuerdo del Consejo General de un Instituto Estatal que aprobó diversas reformas a los lineamientos para la publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión, ordenados por dicho instituto. Esta razón se funda en la cita 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; 79 y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. A continuación se transcribe el texto de tales artículos:

Artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**:

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

Artículo 186, fracción III, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, Base VI; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

III. Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

b) Actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;

Artículo 189, fracción I, inciso d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

La Sala Superior tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

d) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que pudiesen ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

Artículo 79. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

en Materia Electoral

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

2. Asimismo, resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.

Artículo 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:

1. Son competentes para resolver el juicio de revisión constitucional electoral:

a) La Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, en los términos previstos en el artículo anterior de esta ley, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y

b) La Sala Regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, cuando se trate de actos o resoluciones relativos a las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal.

El primero y el segundo de los artículos citados precisa la competencia genérica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para conocer y resolver en torno a las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. En el

presente caso estamos en presencia de una resolución de una autoridad competente de una entidad federativa para organizar las elecciones de la entidad federativa.

En razón de lo anterior, resulta claro que el artículo constitucional y el artículo legal citados son útiles para fundar la competencia genérica de este Tribunal Electoral, pero no para fundar la competencia específica de la Sala Superior en particular, aunque se pretende que a ello se aboquen los restantes artículos citados.

Por su parte, el artículo 189, fracción I, inciso d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, precisa, ahora sí, la competencia específica de esta Sala Superior para conocer y resolver los juicios de revisión constitucional electoral por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que pudiesen ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Se puede apreciar que, en el tema que interesa a este análisis, el artículo de la ley orgánica le agrega a la prescripción constitucional el elemento de que la violación resulte determinante *para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de*

Gobernador y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Este mismo elemento es el que se encuentra en el artículo 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Entonces, tratándose del juicio de revisión constitucional electoral, definido en términos constitucionales, el legislador estableció una regla para distribuir competencia entre las Salas Regionales y la Superior de este Tribunal Electoral, la cual consiste en identificar la violación reclamada, de forma tal que si ésta resulta determinante para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final en específico de las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la competencia se surte a favor de la Sala Superior; en cambio, si la violación reclamada se vincula con actos o resoluciones relativos a las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal, entonces la competencia corresponderá a la Sala Regional respectiva.

No obstante en el presente caso, la violación reclamada en el juicio primigenio guarda relación tanto con el proceso electoral de gobernador como con los procesos electorales de autoridades municipales y diputados locales. Así, en el caso pareciera que cobra vigencia tanto el supuesto de competencia de la Sala Superior, pues el acto impugnado se vincula con la elección de gobernador, como el de la Sala

Regional, pues también existe una relación con la elección de diputados y ayuntamientos a celebrarse en el Estado de Puebla, el próximo mes de julio. Existe, en consecuencia concurrencia competencial en el presente caso, ya que ambas Salas serían competentes, pues el acto impugnado puede implicar todos los procesos electorales de los tres cargos de elección popular.

De lo anterior se sigue que la regla legal antes precisada no es suficiente para que, en casos como el presente, quede definida de manera clara y *a priori*, a qué sala de este Tribunal compete su conocimiento. Dicha insuficiencia se colma al interpretar de forma sistemática y funcional los artículos citados, en relación con las fracciones XIII y XVI del artículo 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que establecen la facultad de la Sala Superior para resolver conflictos competenciales entre las salas regionales y para atraer asuntos cuyo conocimiento corresponde a las mismas.

Sin embargo, del hecho de que la Sala Superior tenga competencia para resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales, no se sigue que en todo caso dichos conflictos se solucionarán decidiendo la competencia a favor de la Sala Superior. Por otra parte, del hecho de que la Sala Superior tenga competencia para ejercer la facultad de atracción, ya sea de oficio, o bien, a petición de parte o de alguna de las Salas Regionales, para conocer de aquellos asuntos que por su importancia y

trascendencia así lo ameriten, se sigue que, aún careciendo de competencia expresamente otorgada por la ley, la Sala Superior puede conocer y resolver casos “que por su importancia y trascendencia así lo ameriten”.

Lo anterior representa los puntos intermedio y extremo de una línea de continuidad que comienza con la definición clara y expresa, por parte del legislador, del ámbito competencial de cada una de las Salas que conforman este Tribunal Electoral. Así, el primer paso para analizar la competencia de las Salas estriba en atenerse a lo que expresamente prescribió el legislador; en caso de duda o conflicto, la Sala Superior resolverá al respecto; finalmente, aún en casos en los que no tenga expresamente concedida competencia para ello, es decir, casos en los cuales la competencia se surta a favor de alguna Sala Regional en única instancia, la Sala Superior puede conocer y resolver casos que por su importancia y trascendencia así lo ameriten.

Por otra parte, si bien en términos de la reforma electoral de mil novecientos noventa y seis, la competencia para conocer del juicio de revisión constitucional electoral fue conferida exclusivamente a la Sala Superior de este Tribunal Electoral, la reforma electoral del año dos mil siete otorgó competencia expresa, para el conocimiento del juicio mencionado, a las Salas Regionales del propio Tribunal. Ahora bien, se puede afirmar que tal dotación legislativa de competencia para las Salas Regionales ocurrió únicamente para los supuestos expresamente precisados en la propia ley.

Sin embargo, lo mismo puede afirmarse respecto de la Sala Superior, pues ésta tiene su competencia delimitada por supuestos expresamente precisados en la ley.

Lo relevante para el presente caso es que, en efecto, se prescribe que la Sala Superior es competente para conocer, *por regla general*, de todos los juicios de revisión constitucional electoral, con excepción de aquellos cuyo conocimiento expresamente le corresponda a las Salas Regionales; sin embargo, en el caso en análisis, la violación impugnada puede ser del conocimiento *tanto* de la Sala Superior *como de* una determinada Sala Regional. Por lo tanto, en el presente caso, aún el canon establecido por esta Sala Superior para resolver la duda en torno a la competencia no resulta suficiente para ello.

No es lo mismo un caso en el cual la violación impugnada no se relacione ni con la elección de gobernador de una entidad federativa, por ejemplo, ni con la elección de ayuntamientos, que un caso en el cual la violación impugnada sí se relacione con ambas elecciones. La regla general prescrita por esta Sala Superior es útil para resolver las dudas en casos como el primero, pero no resulta suficiente para hacerlo en casos como el segundo.

Resulta evidente que la regla legalmente prevista para distribuir la competencia entre las Salas Regionales y Superior de este Tribunal Electoral tiene carácter enunciativo, puesto que le resulta imposible al legislador incluir en un solo

catálogo exhaustivo, todos y cada uno de los supuestos de hecho que al respecto puedan generarse, e intentarlo conduciría a un casuismo impráctico, que igualmente correría el riesgo de omitir supuestos de impugnación ante posibles actuaciones ilegales de las autoridades electorales.

No obstante, queda claro que la intención del legislador con la reforma del año dos mil siete no consistió en otorgarle a la Sala Superior una competencia residual en todos los ámbitos, como se pretende sostener en la presente sentencia. El legislador únicamente otorgó dicha competencia en el ámbito del derecho de asociación y de conflictos internos de los partidos políticos. Pretender lo contrario implica desestabilizar el equilibrio competencial que buscó el legislador.

Por ello, que la ley no ofrezca claridad suficiente para determinar la competencia del órgano jurisdiccional por el tipo de elección al que se le puede vincular, no es razón para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deje de resolver el medio de impugnación planteado por el partido político actor, atento al principio de acceso a la jurisdicción contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El acto destacadamente impugnado en este caso no puede ser encuadrado en las hipótesis previstas legalmente, ni en las que surten la competencia para esta Sala Superior, ni tampoco en las que la surten para las Salas Regionales;

evidentemente, en el presente caso el criterio de distribución competencial (en razón de la vinculación que guarde la violación impugnada con alguna de las elecciones en particular) diseñado por el legislador resulta insuficiente para establecer con certeza la competencia entre las Salas que conforman el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Se está en presencia de un juicio de revisión constitucional electoral en el que se controvierte la decisión de un órgano cuya función principal es la de organizar las elecciones dentro de una entidad federativa. Tal decisión está estrecha y directamente vinculada al proceso electoral en marcha en el Estado de Puebla, en el cual se elegirá gobernador del Estado, *pero también diputados locales y ayuntamientos*.

Al respecto, debe tenerse presente que existen actos que no encuadran de manera específica en las hipótesis normativas contenidas en los preceptos relacionados con la competencia entre las Salas de este Tribunal, es decir, que no necesariamente se relacionan de manera directa *sólo* con un tipo de elección específica, sino que implican a todas las elecciones locales posibles. En ese sentido, es común que las autoridades administrativas electorales locales tomen decisiones que se vinculen, en términos generales, con todos los tipos de elección en la entidad, sin referirse a una elección específica.

Este es el caso en el presente asunto, en virtud de que el acto impugnado fue el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de acordar modificaciones a los lineamientos para la publicación de resultados de encuestas y sondeos de opinión en la entidad federativa.

El acto primigeniamente reclamado en este caso no guarda *per se* relación exclusiva con algún proceso electoral de ayuntamientos, diputados locales o de gobernador en lo particular. En otras palabras, no existe certeza ni evidencia que la decisión tomada por el Consejo General del Instituto Electoral de Puebla originalmente impugnada tenga consecuencias (y por ende pueda resultar determinante) exclusivamente en relación con la elección del gobernador del Estado.

Al respecto vale precisar que, en mi opinión, y sin que mi intención consista en hacer consideraciones abstractas y generales, sino simplemente concretas y específicas al caso que se resuelve, el sistema de distribución de competencias entre las salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debe ser entendido, en primer lugar, conforme a la asignación expresa y específica que hizo el legislador; en caso de duda, debe atenderse al siguiente orden:

- a) tipo de elección con el que está expresa y directamente vinculado el acto impugnado, de forma tal que, por regla general, 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, son competencia de la Sala Superior;

b) en segundo término, y en caso de que la violación reclamada esté vinculada tanto con el proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, como con las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal, la competencia se debe surtir a favor de la Sala Regional respectiva, sin que ello implique prejuzgar sobre la competencia para conocer de la impugnación de un acto concreto de aplicación de una norma general, aplicable a todas las elecciones de una entidad federativa, a un caso específica directa y expresamente relacionado con un tipo de elección en particular;

c) si la duda persiste, el órgano emisor del acto impugnado debe ser empleado como canon de decisión;

d) finalmente, y si el caso se considera de importancia y trascendencia, la Sala Superior puede ejercer su facultad de atracción.

Lo anterior guarda estrecha relación con la intención que tuvieron tanto el poder revisor de la Constitución como el legislador secundario al rediseñar el referido sistema de distribución de competencias entre las diversas Salas de este Tribunal, y tornar más coherente el sistema bajo la pretensión de que la Sala Superior se constituya como una instancia excepcional y última, la cual mantiene la facultad de revisar las decisiones de las Salas Regionales mediante el recurso de reconsideración, sin mencionar la posibilidad, siempre factible, de que ejerza la referida facultad de atracción de asuntos que considere importantes y trascendentes.

El nuevo diseño de distribución de competencia entre las diversas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación obedeció esencialmente, a dos razones; la primera consistió en que a partir de la reforma las Salas Regionales comenzaron a funcionar de manera permanente, lo cual resultaba prioritario en razón de las cargas de trabajo que enfrentaba esta Sala Superior.

La segunda de tales razones estribó en la intención de descentralizar la justicia electoral, puesto que antes de dicha reforma el ejercicio de la función jurisdiccional electoral federal correspondía en forma casi exclusiva a la Sala Superior. Por lo anterior, tras la reforma referida, las Salas Regionales conservaron la competencia que ya tenían durante los procesos electorales federales, y les fue ampliada con nuevas atribuciones relativas a los procesos electorales locales; ello igualmente fortaleció a la Sala Superior como

instancia máxima en los aspectos sustantivos del quehacer jurisdiccional.

Asimismo, considero que la función de revisión judicial que lleva a cabo este Tribunal debe ser coherente con la noción misma de sistema federal. Así, el ejercicio de la función jurisdiccional que llevan a cabo los Estados de la Unión no puede ser entendido como un ejercicio delegado, puesto que la Federación no se los delega, sino que cada ámbito tiene su propia competencia. De la misma manera, en el caso de las Salas que integran este Tribunal, la competencia que ejercen las Regionales no puede ser entendida, en forma alguna, como delegada, excepto en los casos y términos previstos expresamente por la ley, sino que tiene su fundamento propio en la ley.

Ha sido criterio reiterado por esta Sala Superior sostener que cuando se impugnan actos o resoluciones relacionadas con elecciones de la competencia de las Sala Superior y regionales y la materia de impugnación no sea escindible, puesto que un solo órgano jurisdiccional debe decidir al respecto, la competencia para conocer y resolver corresponde a la Sala Superior. Sin embargo, ante una nueva reflexión, arribo a la conclusión de que, en atención a lo expuesto en líneas precedentes, en el presente caso al órgano que le compete ejercer la jurisdicción y asumir la competencia es la Sala Regional de la Cuarta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en el Distrito Federal.

En efecto, si bien he sostenido con la mayoría de esta Sala Superior el principio consistente en que cuando se impugna un acto cuyos efectos, sobre las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, no se pueden escindir, como en el presente caso, la competencia es de la Sala Superior, la cantidad de asuntos que el Tribunal Electoral ha tenido que resolver desde la entrada en vigor y aplicación de la reforma electoral me han llevado a cambiar mi criterio.

En efecto, estimo que las normas procesales electorales deben ser interpretadas no sólo de manera sistemática y funcional, sino también en base al espíritu del constituyente y del legislador.

Cuando se determinó que las Salas regionales del Tribunal fuesen permanentes, ello no respondió únicamente a un criterio cuantitativo definido por las cargas de trabajo, sino a un esquema de justicia electoral que el legislador quiso alcanzar con esta reforma.

Por una parte, tanto a la Sala Superior como a las regionales se les dotó de facultades de control de legalidad y de constitucionalidad, es decir que en virtud de éstas últimas, todas pueden inaplicar leyes por ser contrarias a la Constitución, Con ello, se determinó que el alcance de su función jurisdiccional era igual, es decir todas pueden ejercer el control constitucional. Si el legislador hubiese querido un sistema jerárquico, entonces las salas regionales estarían

encargadas sólo del control de legalidad y la Sala Superior sería competente exclusivamente para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales.

Por otra parte, se estableció el recurso de reconsideración para que la Sala Superior pueda revisar sentencias de las salas regionales, pero sólo en ciertos casos muy limitados por el legislador. Para que el recurso proceda la sentencia impugnada debe ser de fondo y además en ella debe haber una inaplicación de una norma por inconstitucionalidad. Con estos candados se advierte que el legislador no quiso crear una jerarquía entre las salas regionales y la sala superior del Tribunal Electoral, por la cual ésta última revise sistemáticamente todas las decisiones tomadas por las primeras. Al contrario, el legislador quiso dotar de plena autonomía judicial a las salas regionales para que resuelvan los asuntos de su competencia en única instancia. La Sala Superior sólo interviene en caso de que se requiera una revisión de la constitucionalidad de una sentencia, mas no de su legalidad.

Lo anterior, me ha llevado a una nueva reflexión sobre los criterios establecidos por esta Sala en el ámbito competencial entre las Salas del Tribunal Electoral.

Además, el artículo 14 Constitucional establece que toda controversia debe ser resuelta mediante un juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos. Luego, la misma Constitución en su artículo 17, dispone que los

tribunales deberán estar expeditos para impartir la justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. De conformidad, con dichas normas constitucionales, por una parte, una controversia no puede quedar sin resolución judicial y, por otra parte, los tribunales deben ser expeditos y pronto para impartir justicia. Por lo tanto, no puede dilatarse indebidamente la resolución judicial de los conflictos.

A su vez, el Código Civil Federal, dispone en su artículo 18, que el silencio, obscuridad o insuficiencia de la ley, no autorizan a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia.

De las disposiciones anteriores se advierte que ante un vacío legislativo en materia jurisdiccional, los tribunales deben proveer lo necesario para efecto de fijar la competencia del órgano correspondiente, de manera que la controversia sea resuelta por un tribunal debidamente establecido y que la resolución correspondiente sea pronta y expedita. De esta normatividad no se advierte posibilidad de delegar competencia, sino sólo la obligación de determinar el órgano competente.

Así, en aras de preservar el espíritu del constituyente y del legislador, en lo referente a la estructura judicial de este Tribunal, considero que cuando el acto impugnado en la instancia primigenia emana de un órgano estatal y tiene efectos en las elecciones tanto de Gobernador, como de

diputados locales y de ayuntamientos, su conocimiento es competencia de las salas regionales, en el entendido que esta Sala Superior siempre podrá ejercer su facultad de atracción cuando la relevancia del caso lo amerite.

Con ello, se preserva el equilibrio judicial entre las salas del Tribunal Electoral y se fortalece el federalismo propio del Estado mexicano.

Por todo lo anterior, al considerar que esta Sala Superior no es competente para conocer y resolver el presente juicio, votaré en contra del proyecto de la mayoría.

Magistrado

Manuel González Oropeza.