

**JUICIO DE REVISIÓN  
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

**EXPEDIENTE:** SUP-JRC-2/2010.

**ACTOR:** CONVERGENCIA.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ESTATAL  
ELECTORAL DE OAXACA.

**TERCERO INTERESADO:**  
PARTIDO REVOLUCIONARIO  
INSTITUCIONAL.

**MAGISTRADO PONENTE:**  
FLAVIO GALVÁN RIVERA.

**MAGISTRADA ENCARGADA  
DEL ENGROSE:** MARÍA DEL  
CARMEN ALANIS FIGUEROA.

**SECRETARIO:** ANDRÉS CARLOS  
VÁZQUEZ MURILLO.

México, Distrito Federal, veinte de enero de dos mil diez.

**VISTOS**, para resolver, los autos del juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave **SUP-JRC-2/2010**, promovido por Convergencia, en contra del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, para controvertir la sentencia de veintidós de diciembre de dos mil nueve, dictada en el recurso de apelación **RA-01/2009**, en la que confirmó el reglamento emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de la mencionada entidad federativa, relativo a los procedimientos administrativos

## **SUP-JRC-2/2010**

sancionadores con motivo de infracciones administrativas en materia electoral, y

### **R E S U L T A N D O:**

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos contenidos en el escrito de demanda y de las constancias que obran en autos, del expediente al rubro identificado, se pueden advertir los siguientes antecedentes:

**1. Aprobación de reglamento.** El doce de noviembre de dos mil nueve, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca aprobó el reglamento que norma los procedimientos derivados de infracciones administrativas en materia electoral.

**2. Recurso de apelación.** El diecisiete de noviembre de dos mil nueve, Convergencia promovió recurso de apelación en contra del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, para controvertir el reglamento precisado en el punto que antecede.

El medio de impugnación en comento quedó radicado, en el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, con la clave de expediente RA-01/2009.

**II. Sentencia impugnada.** El veintidós de diciembre de dos mil nueve, el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca dictó sentencia en el recurso de apelación RA-01/2009. Las consideraciones y puntos resolutive, en la parte conducente, son al tenor siguiente:

**TERCERO. Estudio de fondo.-** Por razón de método, en el presente Considerando se analizan de manera conjunta el primero y segundo de los agravios, dejando para el siguiente los motivos de inconformidad precisados en el Tercero.

Al respecto, este Tribunal Electoral estima **infundados** los agravios en cuestión, por las siguientes razones:

Del escrito de demanda se advierte que el recurrente expresa como motivos de inconformidad, la inconsistencia de los artículos 12, 17 y 19 del aludido Reglamento, al violar flagrantemente los principios rectores del derecho electoral, en perjuicio de su representado, como el derecho político de los ciudadanos a denunciar las infracciones administrativas que cometen los precandidatos o candidatos de los partidos políticos u organizaciones a favor o en contra de quienes participan en este proceso ordinario electoral local y, así mismo la nula facultad del Instituto Estatal Electoral para conocer de oficio e iniciar las quejas con motivo de infracciones administrativas en materia electoral, refiriendo también:

“Que en ninguno de los cinco incisos que conforman el artículo 12, y por el cual se señalan las atribuciones del Consejo General, se contempla facultad alguna por la que el Consejo General, pueda iniciar de oficio algún procedimiento sancionador administrativo, en contra de determinado partido político, sus precandidatos y candidatos, dirigentes, funcionarios públicos y/o ciudadanos, lo que se traduce en un incumplimiento expreso por parte de esa autoridad estatal electoral así como renuncia a la responsabilidad que le otorga el artículo 25 apartado C, primer párrafo, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

De cuyo precepto se desprende claramente que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, tiene la obligación imprescindible de vigilar el proceso electoral estatal y que se cumplan los principios rectores del derecho electoral, como a su vez lo establece el artículo 83 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y el hecho de que en el artículo 12 del reglamento que se impugna no figure dicha facultad, causa perjuicio a los intereses de su representado, y severas omisiones de cumplir por que garanticen los principios de LEGALIDAD, IMPARCIALIDAD Y OBJETIVIDAD, pues el hecho de no iniciar de oficio las quejas, abre la posibilidad a todos los partidos políticos contendientes, organizaciones, militantes y simpatizantes a transgredir la ley de la materia, y cuyos actos tenga conocimiento dicha autoridad y no su representado por conducto de sus militantes y simpatizantes, dichos eventos transgresores quedarían en la impunidad total al no ser sancionados por que la autoridad tuvo conocimiento de los mismos y al carecer de facultades para iniciar por sí, dichos procedimientos generarían inequidad en el proceso y éstos al no ser sancionados generarían mayor proliferación en la omisión de faltas administrativas a la ley, y por ende los principios de equidad, legalidad y certeza del proceso, máxime que como autoridad electoral esta en aptitud total de hacer valer el derecho.

Causa agravio el artículo 17 de dicho reglamento ya que este artículo excluye la facultad de que cualquier persona o ciudadano pueda iniciar quejas o denuncias cuando advierta presuntas conductas de comisión de faltas administrativas a la Ley Electoral u omisión que afecten indudablemente la certidumbre, imparcialidad, legalidad, objetividad e independencia, que constituyen los principios rectores en el desarrollo del proceso electoral del Estado de Oaxaca.

## SUP-JRC-2/2010

Es decir, el Instituto Estatal Electoral con la aprobación de dicho artículo permite que los partidos políticos monopolicen el sistema normativo que en materia administrativa ha dispuesto, toda vez que los artículos 41 y 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el diverso 25 apartado C de la Constitución Política de del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 78,79 y 83 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca señalan que el Instituto estatal Electoral; es el responsable de la organización y desarrollo de las elecciones, cuyos fines es contribuir al desarrollo de la vida democrática del Estado de Oaxaca, garantizar la celebración, periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo, así como los ayuntamientos del estado y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio así como es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas actividades del Instituto.

Luego entonces, la disposición contenida en el artículo 17 Reglamento, causa perjuicio a su partido político y consecuentemente al ciudadano en general, pues al prohibir el derecho de ellos a iniciar las quejas o denuncias que considere oportunas y otorgamos a su vez la facultad de iniciarlas constituye una desventaja en el proceso electoral que paradójicamente se instituye en beneficio de ellos.

El Reglamento de Quejas y denuncias aprobado deviene del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca que a su vez, forma parte de la regulación jurídica del Derecho Público, por lo tanto, una exclusión y limitación como la anterior, no se observa en ninguna disciplina o rama jurisdiccional, es decir, el derecho electoral no es privilegio o monopolio de los partidos políticos, porque no es posible que los ciudadanos puedan ser sujetos de responsabilidad como señala el Código de la materia y no puedan ser parte activa en el desarrollo del proceso, pues con tal disposición, se estarían conculcando las garantías constitucionales de seguridad jurídica pues es claro que cualquier persona tiene interés jurídico en esa materia.

Ahora tomando en cuenta que la Teoría General del proceso prevé la "autocomposición" como la forma en que el ciudadano puede solucionar su conflicto, en ese sentido, no es posible que el Instituto Estatal Electoral considere a los ciudadanos como ajenos al desarrollo electoral, de este modo se conculcan los artículos 35 fracción III, 36, 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , toda vez que, si se le coarta el derecho a los ciudadanos para presentar cualquier queja o denuncia se violaría el principio de la libre asociación individual de las personas en los asuntos políticos del país.

Esto es, lo establecido en el artículo 17 del reglamento, solo es exigible en el caso hipotético, cuando la denuncia sea presentada por un instituto político pero no debe operar cuando se presente una queja o denuncia por un ciudadano, máxime que las obligaciones de la autoridad Electoral se encuentra la de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y atender los derechos de los ciudadanos que tienen de denunciar, es decir los ciudadanos deben y están legitimados para presentar la queja o denuncia de hechos presumiblemente constitutivos de infracciones a la ley electoral vigente en Oaxaca.

Los artículos del Reglamento que se tildan de inconstitucionales, son del tenor siguiente:

**Artículo 12.**

**Artículo 17.**

(Se transcriben).

En efecto, infundados resultan dichos agravios, pues el hecho de que en el artículo 12 del Reglamento aludido, no se contemple la facultad de que el Consejo General pueda iniciar de oficio algún procedimiento sancionador administrativo en contra de determinado partido político, sus precandidatos y candidatos, dirigentes, funcionarios públicos y/o ciudadanos, no quiere decir que estos queden en la impunidad y que no sean sancionados por el incumplimiento de sus obligaciones, en tanto que la misma ley establece las sanciones administrativas que se aplicarán a los partidos políticos, sus dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, ello incluso con independencia de las responsabilidades civil o penal que en su caso, pudieran exigirse por los actos que ejecuten en ejercicio de sus funciones, mismas que aplicará el Consejo General del Instituto al tener conocimiento de ellas, lo anterior como así lo establecen los artículos 44, 45 y 279 de Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

De manera tal, que al no figurar en dicho Reglamento la facultad del Consejo General para iniciar de oficio el procedimiento sancionador administrativo relativo, no puede generar inequidad en el proceso, puesto que cualquiera de los partidos políticos contendientes en igualdad de condiciones, pueden iniciar quejas o denuncias cuando adviertan presuntas conductas de comisión de faltas administrativas a la Ley Electoral ante el Consejo General, como así se deriva de lo dispuesto en el artículo 41 del ordenamiento legal invocado.

Por consiguiente al encontrarse otorgada tal facultad a los partidos políticos, no puede declinarse esta a cualquier persona o ciudadano mediante un Reglamento, tomando en cuenta que la facultad reglamentaria a que debe someterse la autoridad electoral, tiene como límites no sólo lo prescrito en la ley que regula, sino también, los que le imponen las normas superiores que sean aplicables a la materia que se pretenda reglamentar.

La facultad reglamentaria consiste en la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir reglamentos; es decir, normas jurídicas obligatorias con valor subordinado a la ley.

De esta manera, la doctrina señala que se pueden distinguir dos clases de contenido reglamentario, el interno de la administración

## SUP-JRC-2/2010

y el que afecta los derechos y deberes de los gobernados y ciudadanos como tales.

El primero comprende los aspectos organizativos propiamente dichos, vinculados directamente con la forma de funcionamiento del ente que los emite, así como de sus órganos; mientras que en el segundo contenido, puede imponerse a los ciudadanos obligaciones o deberes, o el establecimiento de limitaciones a sus derechos, de suerte que en este caso, se entiende que el reglamento ha de limitarse a actuar como complemento de la ley, siendo requisito indispensable la existencia previa de una norma legal que le de sustento, ya que por regla general, este tipo de reglamentos no pueden existir de manera autónoma, a excepción de que encuadren en la primera hipótesis mencionada.

De igual forma, la doctrina sostiene que para el ejercicio de la potestad reglamentaria en los términos apuntados, no basta que se invoque la facultad reglamentaria genérica atribuida por la Constitución a la autoridad administrativa, sino también, debe justificar que tiene la titularidad de esa potestad para normar en un reglamento determinada materia (delegación legislativa).

También señala que la ley puede ampliar la materia reglamentaria, pero ello debe ser caso por caso, sin transgredir el orden general de competencias constitucionales. Desde esta perspectiva, la materia reglamentaria como límite sustancial de los reglamentos, indica que éstos sólo serán válidos sobre aquello que les haya sido atribuido o definido, o bien, que tengan asidero sobre la base de su organización interna, la que no requiere de habilitaciones legales concretas para su eficacia.

Sobre el particular, la doctrina distingue los reglamentos atendiendo a sus efectos jurídicos, los cuales pueden ser de dos tipos, los denominados reglamentos jurídicos o normativos, y los reglamentos administrativos o de organización, clasificación que deriva de lo expuesto con antelación, respecto del contenido reglamentario.

En distinto orden, los reglamentos también se han clasificado en ejecutivos, independientes y, de necesidad.

Los denominados “ejecutivos”, son aquellos en que la ley contrae su regulación a enunciar determinados principios básicos, dejando a la administración que por medio de un reglamento precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la compleja actuación de la autoridad administrativa, derivado de la materia objeto de regulación.

Se afirma que la justificación de esta facultad reglamentaria deriva de dos razones esencialmente, por un lado, el hecho de que la actuación administrativa es desconocida en su mayoría o

totalmente por el Poder Legislativo, motivo por el cual se deja a la propia autoridad desarrolle en el reglamento todo aquello que permita una correcta aplicación de la norma, y por otro lado, porque el casuismo reglamentario al estar previsto en normas de este tipo es más fácil que pueda ser objeto de adaptaciones, modificaciones y correcciones constantes, de manera que se dote al conjunto normativo de mayor flexibilidad para adaptarse a la realidad cambiante.

En esta clase de reglamentos se alude a los “*ejecutivos ad extra*” que establecen derechos, limitaciones y obligaciones, los cuales a pesar de lo indicado, no pueden ser independientes totalmente, porque la creación de derechos y obligaciones hacia los gobernados no pueden ser ajenos a las previsiones de la ley, valores y principios constitucionales; además, tampoco pueden suplirla, adelantarse a ella o nivelarse, ya que la función del reglamento es básicamente, desarrollar, ejecutar y colaborar con el sistema jurídico integral.

Conforme a lo expuesto, es válido que a través de un reglamento “*normativo*” o “*ejecutivo*” se desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estos derechos, restricciones u obligaciones encuentren sustento en el andamiaje de todo el sistema normativo previsto, disposiciones, principios y valores tutelados.

Lo anterior implica que si un reglamento impone limitaciones no derivadas de la norma secundaria, pero estas pueden ser deducidas de las facultades implícitas o explícitas de la potestad reglamentaria previstas en la Constitución, o bien, de los principios y valores que tutela el ordenamiento jurídico respectivo, se actúa legalmente.

Ahora bien, existen dos principios de suma trascendencia que rigen la emisión de los reglamentos. La doctrina generalizada ha considerado que la facultad reglamentaria está sometida jurídicamente, a limitantes derivadas de lo que se conoce como principios de “*reserva de ley*” y “*de subordinación jerárquica*”.

El primero de los principios indicados implica, que una disposición constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, con lo cual se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean reglados en disposiciones de naturaleza diversa. De este modo, el legislador ordinario es quien habrá de expedir las normas atinentes en esa materia, quedando proscrito que pueda hacerse en cualquier otro ordenamiento, entre ellos, el reglamento.

El segundo principio, el de jerarquía normativa, obedece a la propia naturaleza de posreglamentos en cuanto disposiciones subordinadas a la ley, y consiste en que el ejercicio de la facultad

## SUP-JRC-2/2010

reglamentaria **no** puede modificar o alterar su contenido, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan; por ende, los reglamentos sólo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación.

En este sentido, el reglamento no puede ir más allá de lo previsto en la ley, ni extender sus normas a hipótesis distintas o contradecirla y, menos, modificar una norma expresamente prevista, en virtud de que como ha quedado evidenciado, sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla.

Con relación a esto último, cobra aplicación lo señalado respecto del reglamento del tipo "*normativo*" o "*ejecutivo*" que tiene como característica principal, según se apuntó, que a través de ellos se pueden imponer derechos u obligaciones, límites o condiciones, aun cuando no se encuentren previstos expresamente en una disposición legal, siempre que estén soportados en los principios y valores que la Constitución y la ley protegen.

Precisado lo anterior, y del análisis de los agravios hechos valer por el recurrente, se desprende que la violación de la facultad reglamentaria la sustenta, en el sentido de que, no se contempla facultad alguna por la que el citado órgano administrativo pueda iniciar de oficio algún procedimiento sancionador administrativo en contra de determinado partido político, sus precandidatos y candidatos, dirigentes, funcionarios públicos y/o ciudadanos, y de estos últimos para iniciar quejas o denuncias cuando adviertan presuntas conductas de comisión de faltas administrativas a la Ley Electoral u omisión, y que viole flagrantemente los principios rectores del derecho electoral, en perjuicio de su representado y del derecho político de los ciudadanos.

Al respecto, ningún agravio causa al inconforme el hecho de que en los artículos 12 y 17 del Reglamento impugnado, no se contemple la facultad del Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Oaxaca, iniciar de oficio algún procedimiento sancionador administrativo, en contra de determinado partido político, sus precandidatos y candidatos, dirigentes, funcionarios públicos y/o ciudadanos, y de estos para iniciar quejas o denuncias cuando adviertan presuntas conductas de comisión de faltas administrativas a la Ley electoral, en tanto que la facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica y en el caso, las disposiciones en comento no exceden esos límites. Lo anterior es así, en virtud de que el concepto Ley, a cuyos parámetros debe ajustarse dicho órgano electoral, no son rebasados por esos preceptos reglamentarios, en tanto que contrariamente a lo que se sostiene en vía de inconformidad, regulan aspectos o disposiciones contenidas en el propio sistema normativo en su integridad, en relación al régimen sancionador electoral.



El sistema jurídico al que se debe subordinar la potestad reglamentaria del Instituto, no sólo se circunscribe a las facultades legales expresamente delegadas para ese organismo autónomo, sino que incluye la facultad de regular toda situación jurídica que incluso la Constitución le reconozca como atribución implícita o tácita, atendiendo al ordenamiento jurídico en su integridad.

Lo anterior es así, porque en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es Ley Suprema de toda la Unión: la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y todos los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma.

De ahí que, la facultad reglamentaria a que debe someterse la autoridad electoral, tiene como límites no sólo lo prescrito en la ley que regula, sino también, los que le imponen las normas superiores que sean aplicables a la materia que se pretenda reglamentar.

En efecto, el límite de la facultad reglamentaria, no debe ser entendido como un sometimiento exclusivo respecto a las leyes secundarias que emanan del Congreso, sino que, se reitera, los parámetros de dicha facultad deben ser ampliados a todo el sistema normativo de la materia, incluidos los principios y valores que se contengan en el máximo ordenamiento jurídico y la ley.

En el caso los artículos 41, 44, 96 inciso i), 274, 275 y 276 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, establecen lo siguiente:

**Artículo 41**  
**Artículo 44**  
**Artículo 96, inciso i)**  
**Artículo 274**  
**Artículo 275**  
**Artículo 276**  
(Se transcriben).

De lo cual se obtiene que el legislador faculta al Consejo General del Instituto a aplicar las sanciones administrativas, pero no señala el procedimiento toda vez que el asidero de esa facultad y de la imperiosa necesidad de establecer el procedimiento para la aplicación de las sanciones administrativas se encuentra en la propia Constitución local, y se ve reflejada en la ley secundaria de la materia, por lo que, cuando algún aspecto de una institución jurídica no está previsto expresamente en el ordenamiento legal secundario, es dable que a través de la normativa reglamentaria aplicable a la materia pueda ser recogida con base en los principios y normas Constitucionales, y con ello, no se extralimitaría la facultad reglamentaria.

## SUP-JRC-2/2010

Las disposiciones que regulan el procedimiento con motivo de las infracciones administrativas no pueden ser contrarias a la Constitución ni a la ley, encontrándose sujetos al principio de legalidad, por ello en el reglamento no se pueden establecer nuevas figuras (otorgar facultad al Consejo General para iniciar de oficio algún procedimiento sancionador administrativo, o a los ciudadanos iniciar quejas o denuncia cuando advierta presuntas conductas de comisión faltas administrativas a la ley electoral) o variar la estructura de la ley, porque dicha facultad se extralimitaría y se contravendría la naturaleza jurídica del Reglamento,

Sin embargo, como ha quedado señalado, la reserva de ley implica que de manera clara la Constitución establezca que cierta materia debe ser normada única y exclusivamente por una ley, y no, como lo entiende el partido actor, que al ser esta omisa, debe establecerse en el reglamento; de acceder a su petición, se atentaría al principio de legalidad jurídica.

Al efecto sirve como criterio orientador, la Jurisprudencia P./J. 0/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, con el siguiente rubro:

**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.** (Se transcribe).

De ahí que no le asista la razón al actor.

Ahora bien, el Instituto Estatal Electoral es un organismo autónomo y desde un punto de vista técnico jurídico, la calidad de autonomía que lo reviste equivale a un grado extremo de descentralización del Estado, es decir, de la desvinculación con los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial que conforman el poder público, así como de la administración pública centralizada o descentralizada.

Por la autonomía constitucional del Instituto Estatal Electoral se justifica que por medio de sus órganos internos, esté en aptitud de emitir los reglamentos propios que constituyan los medios idóneos para desarrollar su actividad, con efectos vinculantes evidentemente respecto de los sujetos a quienes están dirigidos los principios constitucionales y las leyes electorales.

Esa facultad reglamentaria se prevé en el artículo 92 fracciones I, XXXV y XXXIX del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca mismo que establece lo siguiente

Artículo 92.  
(Se transcribe).

Del artículo en comento, se advierte que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral tiene atribuciones legales para expedir reglamentos para el buen funcionamiento del propio Instituto; velar por la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto a nivel estatal y distrital o de cualquier otro ámbito territorial.

Ciertamente, la disposición concede la atribución de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades que el Instituto tiene asignadas legalmente, y en ese sentido, la forma de lograrlo es a través de reglamentos que permitan un adecuado funcionamiento de dicho ente autónomo en su propia estructura orgánica, supuesto en que estamos frente a reglamentos organizativos de la autoridad electoral administrativa.

Por consiguiente inaplicables resultan los criterios jurisprudenciales que invoca el recurrente bajo los rubros “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA PRESENTAR QUEJA O DENUNCIA DE HECHOS” (Legislación de Baja California) y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS DENUNCIANTES ESTÁN LEGITIMADOS PARA APELAR LA DETERMINACIÓN EMITIDA), los cuales sólo rigen para las entidades cuyas facultades se encuentran establecidas en sus leyes correspondientes, no así para el Estado de Oaxaca, ya que de la administración de los preceptos antes invocados, se obtiene que el Consejo General del Instituto sólo iniciará el procedimiento sancionador administrativo a petición de parte, reservando tal facultad a los partidos políticos.

En efecto el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, específicamente en el artículo 361, establece lo siguiente:

“Artículo 361  
(Se transcribe)

En tanto que el artículo 280 en su apartado 1 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca establece que:

Artículo 280  
(Se transcribe)

Por otra parte, se ha mencionado que un reglamento no puede contener principios propios, distintos a los previstos en la Constitución o en la legislación secundaria, puesto que tales apogemas por antonomasia, tienen entre sus características, la

## SUP-JRC-2/2010

de constituir el sustento sobre el que se desarrolla un orden completo, en la especie, el orden jurídico del sistema electoral mexicano, por ello deben estar contenidos y desarrollados en la ley; sin embargo, también se ha mencionado, que hay ocasiones en que en la ley no se establecen, lo que trae como consecuencia que tales aspectos deban ser materia de regulación en los reglamentos, como en el caso, se ha otorgado esa facultad al Consejo General para emitir reglamentos que establezcan ciertos derechos, limitaciones a éstos o imponga obligaciones para el debido cumplimiento de sus atribuciones.

El supuesto apuntado lo encontramos, en lo estatuido en el 44 del Código de la materia, que establece:

“Artículo 44  
(Se transcribe).

Como puede observarse, la disposición en análisis, señala que las sanciones administrativas se aplicarán por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral; empero, la norma legal no establece ese procedimiento para su aplicación, pues al efecto sólo estatuye la facultad de dicho órgano electoral.

Tal situación hace evidente que el legislador ha delegado al Consejo General, la atribución, de normar todo lo relativo a los aspectos indicados, regulación que viene a constituir un complemento de la ley, por lo que en ese orden de ideas, aun cuando se establecieran limitaciones o prohibiciones, no podría estimarse que la autoridad rebasa su facultad reglamentaria, a menos que se demuestre que en el ordenamiento jurídico existe una norma que establece un derecho y que es limitado o dejado sin efectos por la norma reglamentaria.

En este sentido se concluye validamente que el Instituto Estatal Electoral por conducto de sus órganos competentes, tiene atribuciones para expedir reglamentos que conceden derechos o limitaciones a éstos, y asimismo imponen obligaciones, siempre que encuentren soporte en la Constitución y la ley, y se autorice al Consejo General para establecerlos, por haber sido delegada esa atribución.

Ello encuentra sustento en que el régimen electoral está estructurado a partir de las bases previstas esencialmente en el artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, disposición en la que se encuentran contenidos como principios rectores de la función electoral, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad y que conforme con el artículo 83 del Código electoral local, el Consejo General del Instituto es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y

velar porque dichos principios guíen todas las actividades del Instituto.

Tales apotegmas, constituyen la guía de todo el régimen en materia electoral, incluida la actividad legislativa desarrollada en la expedición de leyes secundarias o en el ejercicio de la facultad de expedir reglamentos por parte de los entes autorizados para ese efecto.

Luego, si de conformidad a lo que dispone el numeral apartado 25, apartado C, primer párrafo, fracción I, de la Constitución local, e Instituto Estatal Electoral tendrá a su cargo la organización y desarrollo de las elecciones, y sus funciones se sujetarán a los principios rectores de certeza legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, además de las que le determine la ley, la facultad para determinar e imponer sanciones a los partidos políticos, sus dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular que infrinjan las disposiciones de la propia Constitución, y asimismo, atento a lo previsto en artículo 92 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, se prevé la facultad de aprobar y expedir reglamentos, lo cual pone de manifiesto que tanto en la Constitución como la ley electoral secundaria, autorizan al Instituto para emitir normas que regulen el procedimiento con motivo de las infracciones administrativas.

Acorde con todo lo razonado, este Tribunal Electoral estima que en modo alguno resulta violatorio de los artículos 25 de la Constitución Local, 41 y 116 fracción IV de la Constitución Federal la prohibición reglamentaria para el procedimiento con motivo de las infracciones administrativas en materia electoral. Lo anterior, porque la limitación se encuentra contenida en una norma emitida por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, y atiende al principio de reserva legal y de subordinación a la ley, en cuanto regula situaciones constitucionales referentes al procedimiento que fija las infracciones administrativas.

En consecuencia, todas esas normas expresamente previstas en la Constitución, corresponden al sistema jurídico supremo que se ha dado el Estado a efecto de reglamentar tal situación, sistema jurídico que se caracteriza por su conformación a base de principios y axiomas reconocidos como válidos, superiores y fundamentales, de los cuales puede surgir reglamentación al respecto que vaya acorde a esas normas fundamentales.

Establecido que el reglamento combatido no adolece de legalidad en el aspecto analizado, enseguida y en relación con las prohibiciones propiamente dichas, debe señalarse que por disposición constitucional, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, como legislación de orden público y de observancia general en el Estado, publicada en el

## **SUP-JRC-2/2010**

Periódico Oficial, Órgano de Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, de ocho de noviembre de dos mil ocho, es el ordenamiento que reglamenta los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos; la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, y la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo así como de los Ayuntamientos de los Municipios que lo integran, atento con lo previsto por el artículo 1 de dicho Código.

Tal ordenamiento legal, dentro de su Libro Segundo, denominado "De los Partidos Políticos", Título Segundo, llamado "De la Constitución, Registro, Derechos y Obligaciones", contiene un capítulo específico "Cuarto", intitulado "De los Derechos de los Partidos Políticos" y un capítulo quinto intitulado "de las obligaciones de los Partidos Políticos" en cuyos artículos 40 al 45, se establecen las atribuciones de los partidos como del órgano electoral, esto es, las define, señala la forma de participación en procesos electorales, los requisitos para obtener el registro como tales, las normas atinentes en cuanto a sus prerrogativas, rendición de cuentas y causas de pérdida de registro y fundamentalmente la de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del instituto.

Concluyendo este Tribunal Electoral que dichas disposiciones no exceden los límites de la facultad reglamentaria que como atribución concede la Ley al Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Oaxaca, tomando en cuenta que el concepto Ley, a cuyos parámetros debe ajustarse el órgano electoral, no son rebasados por esos preceptos reglamentarios ya que, regulan aspectos o disposiciones contenidas en el propio sistema normativo en su integridad, acorde con los valores protegidos en relación con los procedimientos que han de seguirse con motivo de las infracciones administrativas en materia electoral.

A mayor razón, respecto al primer agravio que expresa el partido apelante, por el que señala que el Reglamento del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, aprobado el doce de noviembre de dos mil nueve, por el Consejo General del referido Instituto, que norma los procedimientos con motivo de infracciones administrativas en materia electoral, le causa agravio porque dentro de las atribuciones del Consejo General, no establece la facultad para el Consejo citado, de iniciar de oficio algún procedimientos sancionador administrativo en los supuestos que el mismo numeral refiere, los argumentos expuestos son infundados, por las razones que a continuación se expresan.

La facultad del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, para aprobar el reglamento impugnado, deviene de la disposición contenida en el artículo 25, base A, fracción III, y base

C, párrafo primero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que dispone:

...  
Artículo 25.  
(Se transcribe).

Por su parte, la Ley Sustantiva Electoral del Estado de Oaxaca determina:

Artículo 78  
Artículo 79  
Artículo 92  
Artículo 96  
...  
(Se transcriben).

De la transcripción anterior es posible advertir lo siguiente:

Que la organización y desarrollo de las elecciones en el Estado de Oaxaca, es una función estatal que realiza el organismo público permanente, autónomo en su funcionamiento e independiente sus decisiones con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Que el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca está constitucional y legalmente obligado a seguir los principios rectores de certeza, independencia imparcialidad, y objetividad en el desempeño de sus funciones.

Que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, entre otras atribuciones, tendrá la de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto mencionado.

También que el Consejo General instruirá a la Junta General Ejecutiva para que investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los Partidos Políticos o el proceso electoral.

Consecuentemente, El Consejo General del Instituto Estatal Electoral, como órgano máximo de dirección y encargado de la función electoral de organizar las elecciones, cuenta con una serie de atribuciones expresas que le permiten, por una parte, remediar e investigar de manera eficaz e inmediata, cualquier situación irregular que pueda afectar la contienda electoral y sus resultados, o que hayan puesto en peligro los valores que las normas electorales protegen; y por otra, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales, garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones, y de manera general, velar que todos los actos en materia electoral, se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente.

## **SUP-JRC-2/2010**

No obstante, puede darse el caso de que las citadas atribuciones explícitas de las que goza el referido Consejo General, en la práctica, pudieran ser disfuncionales, al no reconocerse la existencia y no ejercerse ciertas facultades implícitas que resultan necesarias para hacer efectivas aquellas. Por tal razón, el ejercicio de las facultades tanto explícitas como implícitas otorgadas al Consejo General, deben estar encaminadas a cumplir los fines para los cuales fue creado el Instituto Estatal Electoral. De otra manera, tales atribuciones se tornarían ineficaces y difícilmente se alcanzarían los fines institucionales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, de donde; el hecho de que no se incluya textualmente en el Reglamento del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, que Norma el Procedimientos con Motivo de Infracciones Administrativas en Materia Electoral de Oaxaca, la facultad del Consejo General de iniciar de oficio una investigación para determinar presuntas conductas contrarias a los principios de una elección, esto de ninguna forma constituye una omisión y menos conlleva a establecer que el Consejo General no tiene facultades para conocer de conductas contrarias a la ley, por lo tanto, lo procedente es declarar infundado el agravio.

Ahora bien, por lo respecta al segundo de sus agravios, consistente en que:

El artículo 17 del Reglamento del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, aprobado por el Consejo General en sesión ordinaria el día 13 de noviembre de 2009, excluye definitivamente la facultad de que cualquier persona o ciudadano pueda iniciar quejas o denuncias cuando advierta presuntas conductas de comisión de faltas administrativas a la Ley Electoral u omisión que afecten indudablemente la certidumbre, imparcialidad, legalidad, objetividad e independencia, que constituyen los principios rectores en el desarrollo del proceso electoral del Estado de Oaxaca.

Lo procedente es declarar infundado el agravio hecho valer por el partido incoante, ello en razón de que, si bien, de la lectura del artículo en cuestión, se desprende que reconoce la legitimación a cualquier Partido Político a través de su representante debidamente acreditado ante el órgano Electoral para acudir ante la Junta para que se inicie el procedimiento por presuntas infracciones a la normatividad electoral.

De tal precepto no se advierte que se les prohíba a los ciudadanos el ejercicio de denunciar hechos que constituyan presuntas violaciones a los principios rectores de un proceso democrático.

Ahora bien, de la interpretación sistemática de las disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en



Materia Electoral para el Estado de Oaxaca, en relación con el Código de Instituciones Políticas Procedimientos Electorales para el Estado, y especialmente los principios rectores en la materia electoral que se encuentran consignados medularmente en el artículo 41 en relación con la fracción IV inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hacen patente que los partidos políticos están facultados para deducir las acciones colectivas, necesarias para impugnar cualquier irregularidad que se suscite en las etapas del proceso electoral, pues son ellos en primer término quienes tienen que vigilar que las etapas del proceso se cumplan en base a la norma electoral aplicable, pues, los partidos políticos son garantes de que las elecciones que lleven en el marco electoral para el estado. Para este efecto, los partidos políticos son los entes jurídicos idóneos para deducir las acciones colectivas descritas, porque tal actividad encaja perfectamente dentro de los fines constitucionales de éstos.

Además, la facultad de iniciar un procedimiento administrativo de investigación sobre irregularidades o faltas administrativas, que eventualmente culminaría con la aplicación de una sanción, no necesariamente parte del supuesto de que se haya presentado una queja o denuncia de un partido político por escrito, pues también corresponde a la Junta General Ejecutiva ejercer dicha facultad de conformidad con lo estipulado en el artículo 96 inciso k) en relación con el numeral 92 fracción XXXII del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, cuando tenga conocimiento, con motivo del ejercicio de sus atribuciones constitucional y legalmente conferidas, de que se ha violado una disposición del código, en relación con el sistema sancionador en materia electoral, así como cualquier otro órgano del propio Instituto Estatal Electoral tiene no sólo la posibilidad, sino la obligación de hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier circunstancia que pueda constituir un acto de los sancionados por la legislación electoral, ya que el artículo 41, disponen que en el ejercicio de su función estatal, el Instituto Estatal Electoral tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, razón por la cual ninguno de los órganos que integran dicha institución, al ejercer las atribuciones que se prevén a su cargo en la ley, podría ignorar o dejar pasar una situación que constituyera una irregularidad en la materia y, en consecuencia, ser omiso en hacer del conocimiento de la Junta General Ejecutiva dicha circunstancia sino, por el contrario, tiene la obligación de informarlo, porque de no hacerlo incurriría en responsabilidad.

En ese tenor, conduce a determinar que la legitimación de los partidos políticos solo es, un requisito que deben contener las quejas o denuncias por las cuales se hagan saber a la autoridad electoral, hechos que puedan constituir infracciones a la ley en materia que justifiquen el inicio del procedimiento sancionador.

## **SUP-JRC-2/2010**

De donde se concluye, que el procedimiento sancionador es de orden público, por lo que basta que se hagan del conocimiento de la autoridad administrativa sancionadora hechos que presuntamente infrinjan normas electorales para que dé inicio el procedimiento, ello en aras de privilegiar los fines para lo que fue creado en Instituto, por lo que, contrariamente a lo manifestado por el actor, en el caso no se monopoliza en los partidos políticos el derecho de imponer quejas o denuncias ya que esta facultad la tienen implícita los ciudadanos.

[...]

**III. Juicio de revisión constitucional electoral.** Disconforme con la sentencia mencionada en el último punto del resultando que antecede, Convergencia presentó, el veintiséis de diciembre de dos mil nueve, en el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, demanda a fin de promover juicio de revisión constitucional electoral.

**IV. Tercero interesado.** El treinta de diciembre de dos mil nueve, el Partido Revolucionario Institucional compareció por escrito, como tercero interesado, en el medio de impugnación que se resuelve.

**V. Recepción de expediente en Sala Superior.** Mediante oficio TEE/P/382/2009, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el cuatro de enero de dos mil nueve, el Magistrado Presidente del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca remitió la demanda de juicio de revisión constitucional electoral, con sus anexos; el expediente original del recurso de apelación RA-01/2009, y el informe circunstanciado correspondiente.

**VI. Turno a Ponencia.** Mediante proveído de fecha cuatro de enero de dos mil diez, el Magistrado Presidente por ministerio de ley de esta Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-JRC-**

**2/2010**, con motivo del juicio de revisión constitucional electoral precisado en el resultando que antecede.

En su oportunidad, el expediente al rubro indicado fue turnado a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**VII. Radicación.** Por acuerdo de doce de enero dos mil diez, el Magistrado Instructor acordó la radicación, en la Ponencia a su cargo, del juicio de revisión constitucional electoral que motivó la integración del expediente SUP-JRC-2/2010, para su correspondiente substanciación.

**VIII. Admisión.** Mediante proveído de doce de enero de dos mil diez, el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda del juicio de revisión constitucional electoral antes precisado.

**IX. Cierre de Instrucción.** Por acuerdo de diecinueve de enero de dos mil diez, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción, en el juicio que se resuelve, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, con lo cual el asunto quedó en estado de resolución, motivo por el que ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

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

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el juicio al rubro identificado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos

## **SUP-JRC-2/2010**

Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86 y 87, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, interpretados en forma sistemática y funcional, por ser un juicio de revisión constitucional electoral promovido por Convergencia, partido político nacional, en contra del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, a fin de controvertir la sentencia de veintidós de diciembre de dos mil nueve, dictada en el recurso de apelación **RA-01/2009**, en la cual se confirmó el acuerdo de fecha doce de noviembre del año en cita, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Oaxaca, en el que aprobó el reglamento que norma los procedimientos derivados de infracciones administrativas en materia electoral.

Para arribar a la anterior conclusión, se tiene en cuenta que los artículos 189, fracción I, inciso d), y 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el numeral 87, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, fijan las reglas de división competencial del Juicio de Revisión Constitucional Electoral entre las salas del tribunal, para lo cual utilizar como criterio definitorio la elección de que se trate.

Así, cuando la impugnación se relaciona con actos o resoluciones vinculados con la elección gobernadores de las entidades federativas o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la competencia se surte a favor de la Sala Superior, en tanto que para el caso de actos o resoluciones propios del ámbito de la elección de diputados o ayuntamientos, o sus equivalentes en el

Distrito Federal, la competencia se surte en favor de las salas regionales.

La particularidad del caso radica en que el acto originalmente reclamado se relaciona tanto con la elección de gobernador, como la de diputados y miembros del ayuntamientos. El reglamento impugnado regula el procedimiento administrativo-sancionador para conocer de violaciones de los partidos políticos al régimen electoral en el estado, de modo que tales procedimientos pueden iniciarse, tanto respecto de actos vinculados con la elección de gobernador, como con las de de diputados o miembros del ayuntamiento, dado que en este año en Oaxaca habrá elecciones para elegir a los citados representantes populares.

Por lo anterior, 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 la entidad.

Ahora, si bien pareciera que existe una controversia normativa, la misma se disipa al interpretar de forma sistemática y funcional las normas citadas, 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 ente las salas regionales y para atraer asuntos cuyo conocimiento corresponde a las mismas.

En efecto, de la separación hecha por el legislador para conocer del Juicio de Revisión Constitucional Electoral entre las salas Superior y las regionales, obedece a que, por su entidad y

## **SUP-JRC-2/2010**

dificultad, el legislador reservó a la primera el conocimiento de cualquier acto relacionado con la elección de gobernador, por lo que si en determinado acto concurren ambos supuestos de competencia, debe darse preferencia a la Sala Superior, pues la intención de la norma es que todas las impugnaciones relaciones con la elección de gobernador se revisen de manera integral por la misma.

Lo anterior se robustece, si se tiene en cuenta que en el caso concreto la Sala Superior tiene entre sus potestades la de resolver cuestiones competenciales entre las salas regionales y atraer asuntos que a éstas les corresponda conocer, lo cual denota que la Sala Superior cuenta con facultades para interpretar la competencia de las salas regionales, determinar su contenido y alcances, por lo que en caso de duda, la misma debe surtirse a su favor, ya que conforme a la citada facultad de atracción, la Sala Superior tiene la posibilidad o autorización jurídica para conocer, en un momento dado, de toda la materia del juicio de revisión constitucional electoral, en modo contrario a lo que sucede con las salas regionales.

En lo esencial, este criterio se sostuvo en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral JRC 96, 97 y 99/2009 acumulados, resueltos en sesión pública de 24 de diciembre de 2009.

No pasa desapercibido el contenido de las dos jurisprudencias cuyos rubros son: “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO, PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES, DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN EL ÁMBITO ESTATAL.” y “ACCESO AL

22

CARGO DE DIPUTADO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON ÉL”; sin embargo, cabe una distinción que genera su inaplicabilidad al caso concreto, pues se trata de actos que no se encuentran vinculados directamente con alguna elección, ya sea de gobernador, de diputados o miembros de algún ayuntamiento.

En efecto, en el primer caso, se trata de la determinación de la autoridad electoral local para otorgar financiamiento para actividades ordinarias a los partidos políticos nacionales, en tanto que el segundo, se trata de la protección del derecho de un diputado electo para acceder al cargo, esto es, tales actos no se relacionan directamente con la elección de gobernador, diputados o ayuntamientos y, por tanto, no resultan aplicables al caso.

Por cuanto hace al requisito, previsto en el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el sentido de que la violación reclamada pueda resultar determinante, para el desarrollo del procedimiento electoral respectivo o para el resultado final de las elecciones, también está colmado.

Lo anterior es así, porque el acto originalmente impugnado, consiste en el “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA, DADO EN SESIÓN ORDINARIA DE FECHA DOCE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL NUEVE POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA, QUE NORMA LOS PROCEDIMIENTOS CON MOTIVO DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL”, el cual norma los procedimientos administrativos

## **SUP-JRC-2/2010**

sancionadores, en los cuales se analiza y resuelve sobre la posible comisión de conductas que pueden afectar el normal desarrollo e incidir en sus efectos finales de los procedimientos electorales; asimismo, con esta reglamentación se evita que las infracciones a la normativa electoral queden fuera del control de legalidad y constitucionalidad, haciendo factible la imposición de sanciones, por las conductas ilícitas, conforme a lo previsto en la normativa electoral del Estado.

Además, también con el reglamento originalmente impugnado, se garantiza la vigencia de los principios rectores de la materia electoral, entre los que están el de legalidad y el de constitucionalidad.

**SEGUNDO. Conceptos de Agravio.** En su escrito de demanda, Convergencia expresó los conceptos de agravio que a continuación se reproducen:

### **V.- HECHOS, AGRAVIOS Y PRECEPTOS VIOLADOS.**

**PRIMERO.-** Con fecha doce de noviembre del año actual, en Sesión Ordinaria del Consejo General del Instituto Estatal Electoral se aprobó el REGLAMENTO DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA QUE NORMA LOS PROCEDIMIENTOS CON MOTIVO DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL, para el proceso electoral local de 2009-2010.

**SEGUNDO.-** El día 17 de noviembre del año en curso, la representación del partido Convergencia ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral impugnó dicho reglamento, en virtud de que:

a) del contenido del artículo 12 de dicho reglamento se advierte que, en ninguno de los cinco incisos que lo conforman se contempla facultad alguna por la que el Consejo General pueda iniciar “de oficio” algún procedimiento sancionador administrativo, en contra de determinado partido político, sus precandidato y candidatos, dirigentes, funcionarios públicos y/o



ciudadanos, lo cual se traduce en un incumplimiento expreso por parte de esa autoridad estatal electoral;

b) el artículo 17 del reglamento en cita, excluye definitivamente la facultad de que cualquier persona o ciudadano pueda iniciar quejas o denuncias cuando advierta presuntas conductas de comisión de faltas administrativas a la ley electoral u omisión que afectan indubitablemente la *certidumbre, imparcialidad, legalidad, objetividad e independencia*; y,

c) el artículo 19 de la misma disposición reglamentaria, exige “la ratificación” del escrito inicial de queja como requisito de fondo para la sustanciación ellas, sin la cual se declararían desechadas de plano, otorgándose un plazo de tres días; de esta manera se acusa de incongruente pues en su propio reglamento ya establece a los sujetos legitimados para iniciar las respectivas quejas, luego entonces se trata de una etapa “innecesaria” dentro del procedimiento, pero también dilatoria en la eficacia del procedimiento.

**TERCERO.-** El Recurso de Apelación, fue admitido y turnado a ponencia a la Magistrada Alma Micaela Cruz Mendoza y radicada bajo el número de expediente RA/01/2009 y por unanimidad de votos el día veintidós de diciembre el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, declaró infundados los agravios esgrimidos por esta Representación y confirmó el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, por el que se expide el REGLAMENTO DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA QUE NORMA LOS PROCEDIMIENTOS CON MOTIVO DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL.

En este orden de ideas, la pretensión de ésta representación al iniciar el Recurso de Apelación conforme al marco jurídico electoral de Oaxaca, versó en señalar que los artículos 12 y 17 del Reglamento que norma los procedimientos con motivo de infracciones administrativas en materia electoral, resultaban contrarias a derecho; sin embargo, la autoridad responsable manifestó que dicho “petitum” es INFUNDADO, sin otorgar siquiera una lógica argumentación y debate que lo refutara.

Así el Tribunal Electoral de Oaxaca, lejos de aplicar el artículo 260 párrafo 3 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, y proporcionarle al actor un exhaustivo y lógico estudio respecto al asunto de fondo, termina por enredarse en un ejercicio intelectual diferente a la litis planteada.

Para mayor claridad, se transcribe el artículo en mención:

**Artículo 260**

3. (Se transcribe)

## SUP-JRC-2/2010

De esta manera, de la lectura de la Sentencia pronunciada por el Tribunal Electoral de Oaxaca, en particular en el Considerando intitulado “*estudio de fondo*”, lo manifestado por el juzgador no es suficientemente contundente para lograr la convicción de que los agravios fueran infundados, pues al invocar una doctrina sobre *Reglamentación y Facultad Reglamentaria* se aleja diametralmente del verdadero estudio de fondo arribando a la conclusión cognitiva que: al no existir disposición legal expresa, es facultad potestativa del Instituto Electoral de Oaxaca imponerse sus propias reglas; resolución que esta representación considera autoritaria e ilegal, por tanto, se dejó de observar la tesis jurisprudencial que a continuación se cita:

AGRAVIOS. PARA TENERLO POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR. [Se transcribe].

Ahora bien, la resolución en comento nos infiere los siguientes:

### PRIMER AGRAVIO Y/O PERJUICIO CONSTITUCIONAL

La resolución recaída al expediente RA/01/2009 y dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca con fecha 22 de diciembre del presente año, contraviene las garantías constitucionales de **derecho de petición, libre asociación política y las prerrogativas del ciudadano** contenidas en los artículos 8, 9, 35 fracción III de la Constitución General, respectivamente; esto es así porque las conspicuas CONSIDERACIONES de derecho a las que arriba la autoridad responsable resultan constitucionalmente insostenibles, toda vez que, en el segundo párrafo de la página marcada con el número 23 de la Sentencia hoy impugnada señala textualmente lo siguiente:

*"De manera tal, que al no figurar en dicho Reglamento la facultad del Consejo General para iniciar de oficio el procedimiento sancionador administrativo relativo, **no puede generar inequidad en el proceso, puesto que cualquiera de los partidos políticos contendientes en igualdad de condiciones, pueden iniciar quejas o denuncias cuando adviertan presuntas conductas de comisión de faltas administrativas a la Lev Electoral ante el Consejo General, como así se deriva de lo dispuesto en el artículo 41 del ordenamiento legal invocado.** (lo resaltado es nuestro)*

De esta forma, el presente medio de impugnación consistente en la Revisión Constitucional se constriñe necesariamente en nuestra pretensión de señalar que lo resuelto por la autoridad responsable es inconstitucional, por las premisas que a continuación se mencionan:

PREMISA UNO: Dado que como advierte el Tribunal Electoral de Oaxaca, la facultad de iniciar las quejas y denuncias en materia electoral recae única y exclusivamente en los partidos políticos, entonces éstos (incluido el instituto político al que represento) detentarán un monopolio respecto a las conductas que se realicen en el proceso electoral local, es decir, sólo los partidos políticos a propio criterio discrecional ó cuando juzguen necesario, iniciarán las quejas administrativas, mientras NO; de esta manera, la autoridad responsable convalida y permite que NI el Instituto Electoral pueda iniciar de "oficio" las conductas irregulares que se presenten en el proceso electoral.

Por ello, se acusa de ilegal la resolución que recayó a nuestro recurso de Apelación, tomando en cuenta que los artículos 41 y 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el diverso 25 apartado C de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 78, 79 y 83 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del estado de Oaxaca, señalan que el Instituto Estatal Electoral es el responsable de la organización y desarrollo de las elecciones, cuyos fines son contribuir al desarrollo de la vida democrática del estado de Oaxaca, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo, así como los ayuntamientos del estado **velando por la autenticidad y efectividad del sufragio así como ser el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, cuidando los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del instituto**

PREMISA DOS: Si la facultad de iniciar las quejas administrativas en materia electoral solo es dable a los partidos políticos y no así a la propia autoridad electoral ni mucho menos a los ciudadanos del estado de Oaxaca, PARA QUE ENTONCES, EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL REALIZÓ UNA CONVOCATORIA "ABIERTA A LA SOCIEDAD" PARA QUE PARTICIPARÁ EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2009-2010 POR EL QUE SE RENOVARÍAN EL PODER EJECUTIVO ESTATAL, DIPUTADOS LOCALES Y CONCEJALES DE LOS AYUNTAMIENTOS, sí ésta misma autoridad en sus artículos 12 y 17 del Reglamento que se impugnó cierra cualquier posibilidad de que los ciudadanos participen activa y fehacientemente en el proceso democrático estatal.

Por si fuera poco, el artículo 5 párrafo 4 del Código Electoral de Oaxaca (al que según dice la autoridad responsable debe sujetarse el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca) manifiesta lo siguiente:

## SUP-JRC-2/2010

### TÍTULO SEGUNDO

#### *De la participación de los ciudadanos en las elecciones*

#### CAPÍTULO PRIMERO

#### *De los derechos y obligaciones*

#### **Artículo 5**

4. Quedan prohibidos los actos de presión o coacción sobre los electores.

#### **Artículo 7**

*Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral en la forma y términos que determine el Consejo General para cada proceso electoral....*

Por esa simple razón, la Resolución hoy atacada viola las garantías constitucionales de **derecho de petición, libre asociación política y las prerrogativas del ciudadano**, porque no es posible que si el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca ha sido constituido para salvaguardar la legalidad, imparcialidad y certidumbre de las elecciones locales en beneficio de la sociedad oaxaqueña, luego entonces, la Resolución que se acusa de ilegal, deja firme la prohibición para ellos de iniciar las quejas o denuncias que considere oportunas privilegiando a los partidos políticos para hacerlo a título personal como "DETENTANTES DE LA DEMOCRACIA" olvidando los artículos 39 y 40 de la propia Constitución Federal, lo cual constituye una desventaja en el proceso electoral que paradójicamente se instituye en beneficio de ellos. De esta manera, no es posible que el Tribunal Electoral del estado de Oaxaca, investido como el máximo resolutor en derecho electoral, en su inteligencia manifieste en el tercer párrafo de la pagina 33 lo siguiente:

*".. por consiguiente inaplicables resultan los criterios jurisprudenciales que invoca el recurrente bajo los rubros "Procedimiento administrativo sancionador electoral. Los ciudadanos están legitimados para presentar queja o denuncia de hechos (legislación de Baja California) y Procedimiento administrativo sancionador electoral. Los ciudadanos denunciadores están legitimados para apelar la determinación emitida)" **los cuales solo rigen para las entidades cuyas facultades se encuentran establecidas en sus leyes correspondientes, no así para el estado de Oaxaca,***

Porque, es ILÓGICO que el Tribunal Electoral de Oaxaca señale semejantes desatinos respecto del valor que debe ponderar hacia las Jurisprudencias y Tesis sustentadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Por lo que a continuación, invocamos las Jurisprudencias que pondrán aclarar este conflicto de intereses:

**PROCEDIMIENTO administrativo sancionador GENÉRICO EN MATERIA ELECTORAL. LA INVESTIGACIÓN DEBE INICIARSE CUANDO UN ÓRGANO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE CONOCIMIENTO DE ALGUNA VIOLACIÓN.**— (Se transcribe).

**LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO.** (Se transcribe)

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA PRESENTAR QUEJA O DENUNCIA DE HECHOS (Legislación de Bajo California).**— (Se transcribe)

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS DENUNCIANTES ESTÁN LEGITIMADOS PARA APELAR LA DETERMINACIÓN EMITIDA.** — (Se transcribe)

## **SEGUNDO AGRAVIO Y/O PERJUICIO CONSTITUCIONAL**

Causa agravio a mí representado, la falta de fundamentación y motivación en la sentencia recaída al expediente RA/01/2009 emitida por el Pleno del Tribunal Estatal Electoral, lo cual conculca la garantías de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso consagrados en los artículos 14, 16 y 17 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, toda vez que, de una integral y cuidadosa lectura de dicha sentencia, se advierte que para arribar al criterio: "**que ningún agravio causa al inconforme lo estipulado en los artículos 12, 17 y 19 del Reglamento del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, que norma los procedimientos con motivo de infracciones administrativas en materia electoral**", dicho tribunal **NO** realizó el debido análisis de los agravios esgrimidos por ésta representación, pues basta ubicarnos en su considerando TERCERO que textualmente dice:

**"TERCERO. Estudio de fondo - Por razón de método, en el presente Considerando se analizan de manera conjunta el primero y segundo de los agravios. . ."**

. . . para darnos cuenta de que sin haber realizado un análisis exhaustivo e independiente, fundado y motivado de cada uno

## SUP-JRC-2/2010

de los agravios, la autoridad responsable determinó confirmar el Acuerdo impugnado, es decir, no obstante que al Consejo General del Instituto estatal electoral le compete vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como **DE VELAR PORQUE LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA, LEGALIDAD, INDEPENDENCIA, IMPARCIALIDAD Y OBJETIVIDAD** guíen todas las actividades del Instituto, en el artículo 12 del Reglamento no se contempla la facultad que tiene dicho organismo de iniciar quejas de "oficio" en contra de los candidatos, precandidatos, partidos políticos y sus dirigentes, hipótesis que al no ser considerada, **podiera resultar determinante "para el desarrollo del proceso electoral 209-2010 o para el resultado final de la elecciones del cuatro de julio del año dos mil diez en el Estado de Oaxaca,** y al no haberlo revocado el Tribunal Estatal electoral pone en riesgo el principio de EQUIDAD en el proceso electoral.

Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente jurisprudencia:

**DETERMINANCIA. SE COLMA CUANDO SE EMITEN ACTOS O RESOLUCIONES QUE PUEDAN AFECTAR DE MANERA SUBSTANCIAL EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—** (Se transcribe)

Y sin que sea óbice para ésta representación el hecho de que nuestros agravios no hayan sido estudiados a fondo, manifiesto que del artículo 17 del Reglamento impugnado, se desprende la Legitimación que tal ordenamiento le otorga únicamente a los Partidos Políticos para que "a través de su representante **debidamente acreditado** ante el órgano electoral, pueda acudir ante la junta para que se inicie el procedimiento por presuntas infracciones a la normatividad electoral"; sin embargo, la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral no considera esto como una violación al derecho de petición que tiene todo ciudadano, ya que por el contrario, en su Resolución manifiesta:

*"... ahora bien, por lo que respecta al segundo de los agravios, consistente en que. " El artículo 17 del Reglamento del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, aprobado por el consejo General en sesión ordinaria del día 13 de noviembre de 2009. excluye definitivamente la facultad de que cualquier persona o ciudadano pueda iniciar quejas o denuncias cuando advierta presuntas conductas de comisión de faltas administrativas a la Ley Electoral u omisión que afecten indubitablemente la certidumbre, imparcialidad, legalidad, objetividad e independencia, que constituyen los principios rectores en el desarrollo del proceso electoral del estado de Oaxaca . .*

*Lo procedente es declarar infundado el agravio hecho valer por el partido incoante, ello en razón de que, si bien, de la lectura del*

*artículo en cuestión, se desprende que reconoce la legitimación a cualquier partido político a través de su representante **debidamente acreditado** ante el órgano electoral, pueda acudir ante la junta para que se inicie el procedimiento por presuntas infracciones a la normatividad electoral".*

***De tal precepto no se advierte que se les prohíba a los ciudadanos el ejercicio de denunciar hechos que constituyan presuntas violaciones a los principios rectores del proceso democrático".***

De lo anterior se advierte que la autoridad aquí responsable, no realizó un estudio a fondo de los artículos que conforman dicho reglamento, ya que de la lectura integral y consecutiva de los mismos, se advierte que en artículo 18 del mismo ordenamiento impugnado se establecen los requisitos que debe contener todo escrito de queja y que en todo caso en su párrafo 1, inciso c, exige **acompañar los documentos necesarios para acreditar la personería de quien promueve**; luego entonces, si no se le concede expresamente la legitimación a cualquier ciudadano al momento de pretender hacer valer una denuncia, jamás podría acreditar su personalidad, pues en todo caso los únicos legitimados para hacerlos son los representantes **DEBIDAMENTE ACREDITADOS** por algún partido político ante el Consejo General, conculcándose en ese momento el derecho de petición al ciudadano, y deja en claro que el Tribunal Estatal Electoral, no realizó un estudio a fondo del Recurso de Apelación iniciado por ésta misma representación

Por otra parte, queda claro que la resolución que ahora se combate **adolece de serios vicios**, pues es de explorado derecho que toda autoridad resolutoria, debe establecer sobre bases objetivas la racionalidad y legalidad del acto que emite, para en todo caso, permitirnos conocer las causas y motivos que los llevaron a considerar que NO nos causa ningún agravio, cuestión que no ocurre en el caso que nos ocupa, pues el hecho de subsumir erróneamente un agravio en otro, pretendiendo adecuarlo a una sola interpretación y valoración jurídica que no le resulta aplicable, muestra claramente que la actividad del juzgador no es lógica, MÁXIME que el lenguaje escrito se rige por diversos principios y reglas de puntuación, gramatical y sintaxis y el cumplimiento de dichas reglas o principios permiten conformar oraciones coherentes que hacen posible el conocimiento o comprensión de las ideas y la NO satisfacción de esas reglas ocasiona confusión y oscuridad en el entendimiento, lo que ocurre en el presente caso, pues del cuerpo de la resolución se aprecia que no cumple con la **ESTRUCTURA NI ARGUMENTACIÓN DE UN FALLO**, y que desde luego debe sustentarse en dos aspectos a saber: **JUSTIFICACIONES DE HECHO y RAZONES DE DERECHO.**

## SUP-JRC-2/2010

Se considera lo anterior, a la adecuada identificación de las pretensiones, tanto en el *petitum* como en la causa *petendi*, así como también la debida comprobación de los hechos a través de una apreciación exhaustiva de las pruebas así como del análisis normativo crítico, tanto para la selección de la ley aplicable, como para la asignación de su sentido y así obtener una norma específica, para lo cual se deben aplicar los diversos métodos o sistemas argumentativos e interpretativos que servirán para la adecuación o subsunción de los hechos del caso.

Luego entonces, en el caso que nos ocupa no ocurre lo anterior, pues por una parte la sentencia no es CLARA y por la otra es AMBIGUA e IMPRECISA, lo que la lleva al grado de una incomprensión que ocasiona a mi representado la vulneración del derecho público subjetivo.

**TERCERO. Estudio del fondo de la litis.** El análisis de los transcritos conceptos de agravio, expresados por el partido político enjuiciante, permite hacer las siguientes consideraciones de Derecho.

El principal argumento del enjuiciante lo hace consistir, fundamentalmente, en que la autoridad responsable, al emitir la sentencia reclamada, conculcó en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 17, de la Carta Magna, en razón de que no atendió a la litis planteada en el medio de impugnación local, manifestando la autoridad que la causa de pedir y la pretensión del actor eran infundadas; para arribar a esta conclusión manifestó que, al no existir disposición expresa, es facultad potestativa del Instituto Electoral de Oaxaca imponerse sus propias reglas, lo que en concepto del instituto político actor no forma parte de la litis planteada. Asimismo manifiesta el actor que el Tribunal Electoral local, al dictar la resolución controvertida, la hizo poco clara, ambigua e imprecisa, ocasionando con ello su incongruencia e incomprensión.



A juicio de esta Sala Superior los mencionados argumentos son sustancialmente **fundados** porque, en términos de lo previsto en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda sentencia debe ser dictada de manera pronta, expedita, completa e imparcial, en los términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia de la resolución, así como la expresión concreta y precisa de la adecuada fundamentación y motivación correspondiente.

Por otra parte, el principio de congruencia de las sentencias consiste en que, al resolver una controversia, el órgano competente lo debe hacer atendiendo precisamente a lo planteado por las partes, sin omitir algo ni añadir circunstancias extrañas a lo aducido por actor y demandado; tampoco ha de contener, la sentencia, consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos ni los resolutivos entre sí.

Con relación a la congruencia de la sentencia, esta Sala Superior ha considerado que se trata de un requisito, si bien de naturaleza legal, por regla, es siempre impuesto por la lógica, sustentada en el principio procesal que impone a los órganos jurisdiccionales, competentes para ello, el deber de resolver conforme a lo argumentado por las partes y probado en juicio, lo cual, por regla, les impide ocuparse de aspectos que no han sido planteados en la litis.

En este orden de ideas se concluye que: **1)** La sentencia no debe contener más de lo pedido por las partes; **2)** La resolución no debe contener menos de lo pedido por el actor y demandado o responsable, y **3)** La resolución no debe contener algo distinto a lo controvertido por las partes.

## **SUP-JRC-2/2010**

Sobre el principio de congruencia de la sentencia, Osvaldo A. Gozáini, en su obra intitulada “Elementos del Derecho Procesal Civil”, primera edición, Editorial Ediar, Buenos Aires, Argentina, del año dos mil cinco, páginas trescientas ochenta y cinco a trescientas ochenta y siete, afirma que es la adecuación precisa entre lo pedido por las partes y lo resuelto en la sentencia.

Se incurre en incongruencia, dice el autor en consulta, cuando se juzga más allá de lo pedido (*ultra petita*), fuera o diverso a lo solicitado (*extra petita*) y cuando se omite resolver sobre un punto planteado oportunamente (*citra petita*). Para el mencionado autor, el principio de congruencia respeta el carácter dispositivo del proceso, en razón del cual son las propias partes las que fijan el tema a resolver, limitando el pronunciamiento del juez a aquellas alegaciones introducidas en los escritos constitutivos de la *litis* (demanda, contestación, reconvencción y contestación a la reconvencción, en su caso).

Por otra parte, señala el autor consultado, en las sentencias de los tribunales de alzada también se debe respetar el principio de congruencia, resolviendo sólo lo que ha sido materia de impugnación, en la medida en que los puntos de controversia hayan sido propuestos, en su oportunidad, a la decisión del juzgador de primera instancia.

Por su parte, Hernando Devis Echandía, en su obra “Teoría General del Proceso”, tercera edición, Editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina, reimpresión del año dos mil cuatro, página setenta y seis, afirma que la congruencia es un principio normativo que exige la identidad jurídica entre lo resuelto por el

juez en la sentencia y las pretensiones y excepciones planteadas por las partes.

Es oportuno señalar que el requisito de congruencia de la sentencia ha sido estudiado desde dos perspectivas diferentes y complementarias; como requisito interno y como requisito externo del fallo. En la primera acepción, la congruencia es entendida como la armonía de las distintas partes constitutivas de la sentencia, lo cual implica que no debe haber argumentaciones y resoluciones contradictorias entre sí, tampoco contradicción entre las consideraciones ni de los resoluciones entre sí.

En su aspecto externo, la congruencia de la sentencia es la correspondencia o relación entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el tribunal.

Tal criterio ha sido sostenido por esta Sala Superior, como se advierte de la lectura de la tesis de jurisprudencia número 28/2009, aprobada por unanimidad de votos, en sesión pública celebrada el siete de octubre de dos mil nueve, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.** El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. La congruencia externa, 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. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos

## **SUP-JRC-2/2010**

resolutivos. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.

En el caso que se resuelve, es claro que el órgano jurisdiccional ahora responsable, al emitir la sentencia reclamada, infringió el aludido principio de congruencia, porque la determinación impugnada no corresponde a la controversia planteada por el ahora enjuiciante, en el recurso de apelación, además de contener argumentos contradictorios entre sí, como se evidencia a continuación.

Mediante escrito presentado ante la Secretaría General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, Convergencia promovió recurso de apelación, para controvertir el acuerdo de fecha doce de noviembre de dos mil nueve, mediante el cual se expidió el “Reglamento del Instituto Electoral de Oaxaca, que norma los procedimientos derivados de infracciones administrativas en materia electoral”.

En el mencionado escrito de demanda de apelación, Convergencia expuso lo siguiente:

### **B) A G R A V I O S:**

**PRIMERO.** Causa agravio a mi representado la aprobación del multicitado reglamento, toda vez que de su contenido se advierte que en ninguno de los cinco incisos que conforman el artículo 12, y por el cual se señalan las atribuciones del Consejo General, se contempla facultad alguna por la que el Consejo General, pueda iniciar “DE OFICIO” algún procedimiento sancionador administrativo, en contra de determinado partido político, sus precandidatos y candidatos, dirigentes, funcionarios públicos y/o ciudadanos, lo que se traduce en un incumplimiento **expreso** por parte de esa autoridad estatal electoral así como renuncia a la responsabilidad que le otorga el artículo 25 apartado

C, primer párrafo, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca que a la letra dice:

**ARTICULO 25.-**

(Se transcribe)

De aquí que, del citado precepto se desprende claramente que tratándose de materia electoral el órgano superior lo es el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, quien tiene la obligación imprescindible de vigilar el proceso electoral estatal y que se cumplan los principios rectores del derecho electoral, como a su vez lo establece el artículo 83 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, **es el órgano superior** de dirección, **responsable** de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como **DE VELAR PORQUE LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA, LEGALIDAD, INDEPENDENCIA, IMPARCIALIDAD Y OBJETIVIDAD** guíen todas las actividades del Instituto, y el hecho de que en el artículo 12 del Reglamento que se impugna no figure dicha facultad, causa perjuicio a los intereses de mi representado, y severas omisiones de cumplir por que se garanticen los principios de LEGALIDAD, IMPARCIALIDAD Y OBJETIVIDAD, pues el hecho de no iniciar de oficio las quejas, abre la posibilidad a todos los partidos políticos contendientes, organizaciones, militantes y simpatizantes a trasgredir la ley de la materia, y cuyos actos tenga conocimiento dicha autoridad y no mi representado por conducto de sus militantes y simpatizantes, dichos eventos trasgresores quedarían en la impunidad total al NO ser sancionados por que la autoridad tuvo conocimiento de los mismos y al carecer de facultades para iniciar por sí, dichos procedimientos generarían **INEQUIDAD** en el Proceso y éstos al no ser sancionados generarían mayor proliferación en la comisión de faltas administrativas a la Ley, y por ende los principios de equidad, legalidad y certeza del proceso, máxime que como autoridad electoral esta en aptitud total de hacer valer el derecho.

En conclusión: **HABRÁ HECHOS QUE CONSTITUYAN PRESUMIBLEMENTE INFRACCIONES** a la Ley electoral y que éstos sean del conocimiento directo de la máxima autoridad como es el Instituto Estatal Electoral y al carecer de la facultad de iniciarlos por sí, dichas faltas quedarían sin la sanción correspondiente. Es decir, si la autoridad o cualquier órgano del Instituto Estatal Electoral tiene conocimiento de la comisión de conductas infractoras y al no preveer que dicho órgano electoral o cualquiera de sus órganos inicien de oficio el procedimiento respectivo se violentan irreparablemente los **PRINCIPIOS DE CERTEZA Y LEGALIDAD** en perjuicio de mi representado y de los principios rectores que rigen el proceso ordinario en curso. En sentido contrario, los hechos presumiblemente delictuosos que no conozca mi representados a través de sus precandidatos, candidatos, militantes, simpatizantes, representantes legítimos o cualquier ciudadano, pero que sí tengan conocimientos los órganos del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, simple y sencillamente no serán ni serían sancionados por carecer de la

## SUP-JRC-2/2010

facultad de oficio, por tanto, este Tribunal Electoral debe declarar fundado el agravio que hago valer a favor de mi representado.

La totalidad del agravio que esgrimo a favor de mí representado esta robustecido con la siguiente tesis:

**PROCEDIMIENTO administrativo sancionador  
GENÉRICO EN MATERIA ELECTORAL. LA  
INVESTIGACIÓN DEBE INICIARSE CUANDO UN  
ÓRGANO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE  
CONOCIMIENTO DE ALGUNA VIOLACIÓN.** (Se transcribe).

**SEGUNDO.-** Causa agravio el artículo 17 del Reglamento del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, aprobado por el Consejo General en sesión ordinaria el día 13 de noviembre de 2009, que textualmente dice a la letra:

*Artículo 17*

(Se transcribe).

Y es que de la lectura y su interpretación sistemática y funcional, éste artículo excluye definitivamente la facultad de que cualquier persona o ciudadano pueda iniciar quejas o denuncias cuando advierta presuntas conductas de comisión de faltas administrativas a la Ley Electoral u omisión que afecten indubitablemente la *certidumbre, imparcialidad, legalidad, objetividad e independencia*, que constituyen los principios rectores en el desarrollo del proceso electoral del estado de Oaxaca.

Es decir, el Instituto Estatal Electoral con la aprobación de dicho artículo permite que los partidos políticos monopolicen el sistema normativo que en materia administrativa ha dispuesto, toda vez que, los artículos 41 y 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el diverso 25 apartado C de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 78, 79 y 83 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del estado de Oaxaca, señalan que el Instituto Estatal Electoral es el responsable de la organización y desarrollo de las elecciones, cuyos fines son contribuir al desarrollo de la vida democrática del estado de Oaxaca, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo, así como los ayuntamientos del estado y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio así como es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del instituto.

En ese orden de ideas, sí el IEEO ha sido constituido para salvaguardar la legalidad, imparcialidad y certidumbre de las elecciones locales en beneficio de la sociedad oaxaqueña, luego entonces, la disposición contenida en el artículo 17 del Reglamento, materia del presente recurso de Apelación, causa perjuicio a nuestro partido político y consecuentemente al ciudadano en general, pues al prohibir el derecho de ellos a iniciar las quejas o denuncias que considere oportunas y otorgarnos a su vez la facultad de iniciarlas constituye una desventaja en el

proceso electoral que paradójicamente se instituye en beneficio de ellos.

El Reglamento de Quejas y denuncias aprobado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral deviene del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del estado de Oaxaca que a su vez, forma parte de la regulación jurídica del Derecho Público, por lo tanto, una exclusión y limitación como la anterior, no se observa en ninguna disciplina o rama jurisdiccional, es decir, el derecho electoral no es privilegio o monopolio de los partidos políticos, porque no es posible que los ciudadanos puedan ser sujetos de responsabilidad como señala el Código de la materia y no puedan ser parte activa en el desarrollo del proceso, pues con tal disposición, se estarían conculcando las garantías constitucionales de seguridad jurídica pues es claro que cualquier persona tiene interés jurídico en esa materia.

No. Registro: 196,956

Jurisprudencia

Materia(s): Común

Novena Época

Instancia. Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Vil, Enero de 1998

Tesis: 2a./J. 75/97

Página: 351

LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO.

(Se transcribe)

Ahora, tomando en cuenta que la Teoría General del Proceso (considerada como la base del Derecho) prevé la "autocomposición" como la forma en que el ciudadano puede solucionar su conflicto, en ese entendido, no es posible que el Instituto Estatal Electoral considere a los ciudadanos como ajenos al desarrollo electoral, de este modo se conculcan los artículos 35 fracción III, 36, 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, si se le coarta el derecho a los ciudadanos para presentar cualquier queja o denuncia se violaría el principio de la libre asociación individual de las personas en los asuntos políticos del país.

Esto es, lo establecido en el artículo 17 del reglamento, solo es exigible en el caso hipotético, cuando la denuncia sea presentada por un instituto político pero no debe operar cuando se presente una queja o denuncia por un CIUDADANO, máxime que las obligaciones de la autoridad Electoral se encuentra la de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y atender los derechos de los ciudadanos que tienen de denunciar, es decir los ciudadano deben y están legitimado para presentar la queja o denuncia de hechos presumiblemente constitutivos de infracciones a la ley electoral vigente en Oaxaca, o anterior encuentra su apoyo en la siguiente tesis.

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR  
ELECTORAL. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS**

**PARA PRESENTAR QUEJA O DENUNCIA DE HECHOS  
(Legislación de Baja California).  
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR  
ELECTORAL. LOS CIUDADANOS DENUNCIANTES  
ESTÁN LEGITIMADOS PARA APELAR LA  
DETERMINACIÓN EMITIDA.** (Se transcribe).

**TERCERO.-** Causa agravio a mi representado lo estipulado en el artículo 19 del Reglamento que ahora se impugna, toda vez que para el Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Oaxaca, no basta que quien interponga la queja ante la Junta, lo haga satisfaciendo los requisitos de formalidad que claramente se establecen para el procedimiento, por el contrario exige la RATIFICACIÓN DEL ESCRITO para lo cual otorga un plazo de tres días, lo que resulta incongruente, pues en su propio reglamento ya establece a los sujetos legitimados para iniciar las respectivas quejas, luego entonces se trata de una etapa “innecesaria” dentro del procedimiento, pero también dilatoria en la eficacia del procedimiento; y el que prevalezca no solo constituye un desgaste económico sino que frena la eficiencia de la figura del procedimiento de queja y su sanción, pues en el caso de que la autoridad electoral deba dictar medidas cautelares y en tanto no sea ratificado dicho escrito son tres días que va a continuar violando la ley de la materia el caso concreto que se actualiza, en otras palabras, la ratificación del escrito de queja se convierte en un trámite dilatorio en la vigencia de la ley y en contra de la naturaleza que se restringe a que ninguna persona física o moral violente el marco normativo vigente en detrimento de mi representado o de los principios multicitados que rigen el proceso electoral en curso

Es importante resaltar que además del retraso que significa la ratificación del escrito, se debe sumar las condiciones geográficas existente en el estado, tales como la distancia, que en el caso del Estado de Oaxaca son demasiado accidentadas, esto aunado a las circunstancias como lo son, los medios de transporte y sus horarios, las dificultades del terreno, las condiciones climáticas, las cuales son eventos que por su naturaleza pueden dificultar el traslado de nuestros representantes de partido facultados para iniciar las quejas de una sección al lugar en que se ubica la autoridad electoral para la ratificación del escrito, dadas las peculiaridades de cada región del Estado y de la sección electoral, pudiendo ser que no exista transporte con la regularidad pertinente para poder acudir a ratificar dicho escrito, siendo así, que previendo estas eventualidades, la misma ley general de sistemas de medios de impugnación en materia electoral para el Estado de Oaxaca, ya establece dentro de los requisitos de la queja, la narración puntual de los hechos, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, mismos que en todo caso, son en los que sustentan los actos que afectan sus intereses, aportando desde el primigenio escrito las pruebas que corroboran los mismos, con la finalidad de que el Juzgador, al momento de resolver, verifique las afirmaciones producidas en el escrito, para al final de cada libelo



reafirmarlo con la firma autógrafa, plasmada del propio puño de quien se queja, luego entonces, el pedir la ratificación solo representa una dilación al procedimiento, que en su caso debería asumirse como un juicio sumario, en el cual los tiempos y plazos son realmente cortos, dando CELERIDAD a la justicia y al derecho, pues está claramente establecido que el periodo de un proceso electoral exige prontitud de resultados, por tratarse éstas de un interés público.

Por otra parte, de la sentencia controvertida, cuyo texto, en la parte conducente, ha quedado transcrita en el resultando II de esta sentencia, se advierte que la responsable argumentó que los conceptos de agravio expresados por el entonces recurrente los hizo consistir en “[...] la inconsistencia de los artículos 12, 17 y 19 del aludido Reglamento, al violar flagrantemente los principios rectores del derecho electoral, en perjuicio de su representado, como el derecho político de los ciudadanos a denunciar las infracciones administrativas que cometen los precandidatos o candidatos de los partidos políticos u organizaciones a favor o en contra de quienes participan en este proceso ordinario electoral local y, así mismo la nula facultad del Instituto Estatal Electoral para conocer de oficio e iniciar las quejas con motivo de infracciones administrativas en materia electoral”.

Con base en los argumentos que consideró la responsable como los conceptos de agravio centrales, los calificó de infundados, pues llegó a la conclusión de que el hecho de que en el artículo 12, del Reglamento impugnado no esté contemplada la facultad de que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado pueda iniciar de oficio algún procedimiento administrativo sancionador, no quiere decir que los sujetos sancionables queden en la impunidad y que no sean sancionados, debido a que en la normativa electoral estatal vigente se establecen las sanciones administrativas que se pueden aplicar en caso de contravención a alguna norma electoral local, ello incluso con independencia de la responsabilidad civil o penal que, en su caso, resultara de conformidad con lo previsto en los artículos 44, 45 y 279, de

## **SUP-JRC-2/2010**

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

Asimismo, el órgano jurisdiccional responsable sostuvo que al estar otorgada tal facultad a los partidos políticos de denunciar alguna infracción a la normativa electoral estatal vigente, no se puede declinar ésta a cualquier persona o ciudadano mediante un Reglamento, porque se debe considerar que la facultad reglamentaria a que se debe someter la autoridad electoral tiene como límites no sólo lo prescrito en la ley que regula, sino también los que le imponen las normas superiores, que sean aplicables a la materia que se reglamenta.

Posteriormente analiza en qué consiste la facultad reglamentaria, estudio que hace en abstracto, arribando a la conclusión de que el Instituto Electoral del Estado sí tiene esa facultad. Hecho el estudio en comento, el órgano jurisdiccional responsable adujo que “[...] del análisis de los agravios hechos valer por el recurrente, se desprende que la violación de la facultad reglamentaria la sustenta, en el sentido de que, no se contempla facultad alguna por la que el citado órgano administrativo pueda iniciar de oficio algún procedimiento sancionador administrativo en contra de determinado partido político, sus precandidatos y candidatos, dirigentes, funcionarios públicos y/o ciudadanos, y de estos últimos para iniciar quejas o denuncias cuando adviertan presuntas conductas de comisión de faltas administrativas a la Ley Electoral u omisión, y que viole flagrantemente los principios rectores del derecho electoral, en perjuicio de su representado y del derecho político de los ciudadanos”.

De lo expuesto, en contraste con los conceptos de agravio expresados en el escrito de apelación, transcritos en este considerando, Convergencia alegó que en ninguno de los cinco incisos que conforman el artículo 12, del Reglamento que impugnó, se contempla facultad para que el Consejo General del

42

Estado pueda iniciar de oficio algún procedimiento administrativo sancionador.

Asimismo, expuso que el artículo 17, del Reglamento controvertido excluye la facultad de que cualquier persona o ciudadano pueda presentar escritos de quejas o denuncias, cuando advierta presuntas conductas que puedan constituir violación a la normativa electoral local, lo que en su concepto permite que los partidos políticos monopolicen el ejercicio del derecho de denunciar actos ilícitos en materia electoral, razón por la cual la hipótesis normativa prevista en el artículo 17, del aludido Reglamento, sólo opera cuando la denuncia es presentada por un instituto político pero no así en el supuesto de que sea presentada por un ciudadano; por tanto, el partido político enjuiciante considera que los ciudadanos deben y están legitimados para presentar la queja o denuncia de hechos presumiblemente constitutivos de infracciones a la ley electoral vigente en Oaxaca.

Por tanto, concluye Convergencia que existe el supuesto de que haya hechos que constituyan presumiblemente infracciones a la ley electoral y que éstos sean del conocimiento directo de la máxima autoridad electoral local, pero que, al carecer de facultades para iniciar de oficio un procedimiento administrativo sancionador o bien que la denuncia no sea presentada por un partido político, las presuntas conductas infractoras quedarían sin la sanción que pudiera corresponder.

En consecuencia, como sostiene Convergencia, en sus conceptos de agravio, expresados en su demanda del juicio de revisión constitucional electoral que se resuelve, el órgano electoral jurisdiccional local no atendió la litis planteada y se extralimitó en su juzgamiento, ya que en forma incongruente

## **SUP-JRC-2/2010**

introduce a la litis de origen argumentos y conceptos de agravio diversos a los originalmente expuestos en el escrito de demanda de recurso de apelación.

Se afirma lo anterior, porque al consultar el contenido de los conceptos de agravio formulados por el partido político entonces apelante, se advierte de su lectura que no existe argumento alguno tendiente a controvertir la facultad reglamentaria del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca; de igual forma tampoco se advierte que haya aducido la inexistencia de tipo administrativo respecto a las conductas infractoras a la normativa electoral.

Expuesto lo anterior, es inconcuso que el órgano jurisdiccional ahora responsable, al dictar sentencia en el recurso de apelación RA/01/2009, se debió constreñir exclusivamente a los conceptos de agravio hechos valer por Convergencia, al controvertir el Reglamento que norma los procedimientos con motivo de infracciones administrativas en materia electoral, es decir, debió resolver únicamente la litis establecida entre lo expuesto en el escrito de apelación, confrontado con el citado Reglamento, para el efecto de determinar la legalidad o ilegalidad del acto administrativo impugnado.

Ello es así, porque si bien es cierto que el Tribunal Electoral del Estado, al resolver un asunto sometido a su consideración, puede suplir las deficiencias u omisiones que advierta en la formulación de los conceptos de agravio, cuando puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, no menos cierto es que no puede formular concepto de agravio no expuestos por el partido político actor, porque hacerlo implica variación de la litis, lo cual no está jurídicamente permitido.

En efecto, como se ha evidenciado en esta sentencia el Tribunal Electoral del Estado varió la litis planteada por Convergencia, pues introdujo argumentos y conceptos de agravio diversos a los originalmente planteados, razón por la cual esta Sala Superior considera que se extralimitó en sus facultades, afectando con ello el principio de congruencia que debe regir a toda sentencia.

Ahora bien, el partido político enjuiciante también alega que la sentencia no es clara en cuanto a las consideraciones expuestas por el órgano jurisdiccional responsable, lo que conlleva a considerar que es ambigua e imprecisa, razón por la cual la considera incongruente e incomprensible.

En consideración de este órgano jurisdiccional especializado también resulta fundado el mencionado concepto de agravio, porque del análisis de la sentencia impugnada se advierte que el Tribunal Electoral responsable expresó argumentos incongruentes y contradictorios entre sí.

En efecto, en la sentencia impugnada se advierte esencialmente lo siguiente:

A fojas veintitrés y cuarenta y tres, de la sentencia impugnada, la responsable argumentó:

[...]

Por consiguiente al encontrarse otorgada tal facultad a los partidos políticos, no puede declinarse esta a cualquier persona o ciudadano mediante un Reglamento, tomando en cuenta que la facultad reglamentaria a que debe someterse la autoridad electoral, tiene como límites no sólo lo prescrito en la ley que regula, sino también, los que le imponen las normas superiores que sean aplicables a la materia que se pretenda reglamentar.

[...]

## SUP-JRC-2/2010

Lo procedente es declarar infundado el agravio hecho valer por el partido incoante, ello en razón de que, si bien, de la lectura del artículo en cuestión, se desprende que reconoce la legitimación a cualquier Partido Político a través de su representante debidamente acreditado ante el órgano Electoral para acudir ante la Junta para que se inicie el procedimiento por presuntas infracciones a la normatividad electoral.

De tal precepto no se advierte que se les prohíba a los ciudadanos el ejercicio de denunciar hechos que constituyan presuntas violaciones a los principios rectores de un proceso democrático.

Ahora bien, de la interpretación sistemática de las disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Oaxaca, en relación con el Código de Instituciones Políticas Procedimientos Electorales para el Estado, y especialmente los principios rectores en la materia electoral que se encuentran consignados medularmente en el artículo 41 en relación con la fracción IV inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hacen patente que los partidos políticos están facultados para deducir las acciones colectivas, necesarias para impugnar cualquier irregularidad que se suscite en las etapas del proceso electoral, pues son ellos en primer término quienes tienen que vigilar que las etapas del proceso se cumplan en base a la norma electoral aplicable, pues, los partidos políticos son garantes de que las elecciones que lleven en el marco electoral para el estado. Para este efecto, los partidos políticos son los entes jurídicos idóneos para deducir las acciones colectivas descritas, porque tal actividad encaja perfectamente dentro de los fines constitucionales de éstos.

[...]

A fojas cuarenta y dos, cuarenta y cuatro y cuarenta y cinco, de la sentencia impugnada, el órgano jurisdiccional estatal hizo consideraciones que resultan contradictorias con el párrafo reproducido anteriormente. Para efectos ilustrativos, se transcribe la parte conducente de esos argumentos:

[...]

el hecho de que no se incluya textualmente en el Reglamento del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, que Norma el Procedimiento con Motivo de Infracciones Administrativas en Materia Electoral de Oaxaca, la facultad del Consejo General de iniciar de oficio una investigación para determinar presuntas conductas contrarias a los principios de una elección, esto de ninguna forma constituye una omisión y menos conlleva a

establecer que el Consejo General no tiene facultades para conocer de conductas contrarias a la ley

[...]

Además, la facultad de iniciar un procedimiento administrativo de investigación sobre irregularidades o faltas administrativas, que eventualmente culminaría con la aplicación de una sanción, no necesariamente parte del supuesto de que se haya presentado una queja o denuncia de un partido político por escrito, pues también corresponde a la Junta General Ejecutiva ejercer dicha facultad de conformidad con lo estipulado en el artículo 96 inciso k) en relación con el numeral 92 fracción XXXII del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, cuando tenga conocimiento, con motivo del ejercicio de sus atribuciones constitucional y legalmente conferidas, de que se ha violado una disposición del código, en relación con el sistema sancionador en materia electoral, así como cualquier otro órgano del propio Instituto Estatal Electoral tiene no sólo la posibilidad, sino la obligación de hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier circunstancia que pueda constituir un acto de los sancionados por la legislación electoral, ya que el artículo 41, disponen que en el ejercicio de su función estatal, el Instituto Estatal Electoral tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, razón por la cual ninguno de los órganos que integran dicha institución, al ejercer las atribuciones que se prevén a su cargo en la ley, podría ignorar o dejar pasar una situación que constituyera una irregularidad en la materia y, en consecuencia, ser omiso en hacer del conocimiento de la Junta General Ejecutiva dicha circunstancia sino, por el contrario, tiene la obligación de informarlo, porque de no hacerlo incurriría en responsabilidad.

En ese tenor, conduce a determinar que la legitimación de los partidos políticos solo es, un requisito que deben contener las quejas o denuncias por las cuales se hagan saber a la autoridad electoral, hechos que puedan constituir infracciones a la ley en materia que justifiquen el inicio del procedimiento sancionador.

De donde se concluye, que el procedimiento sancionador es de orden público, por lo que basta que se hagan del conocimiento de la autoridad administrativa sancionadora hechos que presuntamente infrinjan normas electorales para que dé inicio el procedimiento, ello en aras de privilegiar los fines para lo que fue creado en Instituto, por lo que, contrariamente a lo manifestado por el actor, en el caso no se monopoliza en los partidos políticos el derecho de imponer quejas o denuncias ya que esta facultad la tienen implícita los ciudadanos.

[...]

De lo anterior se advierte, en síntesis, que el Tribunal Electoral responsable postuló las siguientes conclusiones:

## **SUP-JRC-2/2010**

**a)** En términos del Reglamento impugnado, los únicos sujetos de Derecho legitimados para presentar escritos de denuncia son los partidos políticos.

**b)** En el Reglamento no está prevista, expresamente, la facultad del Consejo General del Instituto Electoral del Estado para iniciar de oficio algún procedimiento administrativo sancionador, por violación a la normativa electoral estatal.

**c)** Los ciudadanos no están legitimados para presentar escritos de denuncia para el inicio del procedimiento administrativo sancionador, por violación a la normativa electoral estatal porque, en concepto del Tribunal Electoral responsable, es una acción colectiva reservada a los partidos políticos.

**d)** Al estar otorgada a los partidos políticos la facultad de presentar escritos de denuncia, por hechos o conductas violatorios de la normativa electoral estatal, esa facultad no se debe delegar, mediante Reglamento alguno, a otro sujeto de Derecho.

No obstante, de las consideraciones transcritas se advierte que el órgano jurisdiccional responsable también argumentó lo siguiente:

**a)** Los ciudadanos tienen la facultad implícita para presentar escritos de queja o denuncia, por violación a la normativa electoral del Estado.

**b)** El Instituto Electoral de Oaxaca está, constitucional y legalmente, obligado a cumplir con los principios rectores en materia electoral, por lo cual debe instruir a la Junta Local Ejecutiva para que investigue los hechos que afecten el procedimiento electoral.



**c)** No obstante la inexistencia de norma expresa, en el Reglamento, que faculden al aludido Consejo General para iniciar de oficio una investigación, no se puede concluir que no tenga facultades para ello.

**d)** La facultad de iniciar un procedimiento administrativo sancionador no necesariamente tiene como presupuesto la presentación de un escrito de queja o denuncia, por un partido político.

**e)** Cualquier órgano del Instituto tiene la posibilidad y el deber de hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier circunstancia que pueda constituir infracción a la legislación electoral, razón por la cual ninguno de esos órganos puede ignorar situaciones que constituyan irregularidades en la materia.

**f)** El procedimiento sancionador es de orden público; por tanto, basta que se haga del conocimiento de la autoridad administrativa electoral local los hechos que se consideren constitutivos de infracción a las normas electorales, a fin que de inicio el procedimiento respectivo.

**g)** No se monopoliza en los partidos políticos la facultad para presentar escritos de queja o denuncia.

De todo lo anterior, esta Sala Superior advierte que, el Tribunal Electoral responsable, al dictar la sentencia impugnada, formuló consideraciones incompatibles entre sí, toda vez que, en síntesis, por un lado afirma que los únicos sujetos legitimados para presentar escritos de queja o denuncia son los partidos políticos y, por otro lado, sostiene que con base en una interpretación sistemática y funcional de la normativa electoral

## **SUP-JRC-2/2010**

vigente en el Estado de Oaxaca es posible concluir que los ciudadanos pueden presentar escritos de queja o denuncia, de hechos posiblemente constitutivos de infracción a la normativa electoral, además de que la autoridad administrativa electoral local puede, de oficio, iniciar el procedimiento administrativo sancionador, aunado a que consideró que cualquier órgano del Instituto Electoral local puede hacer del conocimiento los hechos presuntamente constitutivos de infracciones, lo cual es suficiente para que se dé inicio al procedimiento; por tanto, no se monopoliza en los partidos políticos la facultad de presentar los aludidos escritos de queja o denuncia.

De lo anteriormente expuesto, a juicio de esta Sala Superior, resulta evidente que la sentencia impugnada es incongruente, debido a que el Tribunal Electoral responsable no atendió sólo a la litis planteada, por el partido político enjuiciante, además de que existen argumentos contradictorios, entre los que sustentan su decisión.

No obstante lo anterior, esta Sala Superior considera pertinente advertir que si bien en circunstancias ordinarias lo procedente es revocar la sentencia impugnada, para el efecto de que el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca emita una nueva sentencia, en la que se constriña a analizar y resolver la litis planteada por Convergencia, en este particular, debido a que el procedimiento electoral en el Estado de Oaxaca inició el doce de noviembre de dos mil nueve, atendiendo a la necesidad de garantizar certeza y seguridad jurídica a los que participan en el procedimiento electoral local y en atención también a la necesidad de la impartición de justicia pronta y expedita, prevista en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este órgano jurisdiccional

especializado asume plenitud de jurisdicción, para el efecto de resolver la litis planteada por el enjuiciante y con ello evitar mayores retrasos en la impartición de justicia.

Respecto de los conceptos de agravio expresados por el partido político enjuiciante, esta Sala Superior los considera **sustancialmente fundados**, porque el Consejo General del Instituto Electoral estatal, sí fue omiso en determinar en el reglamento impugnado lo relativo a la facultad del aludido Instituto Electoral estatal para iniciar de oficio los procedimientos administrativos sancionadores correspondientes, además de la omisión relativa a la legitimación de los ciudadanos para presentar escritos de queja o denuncia.

Para llegar a la conclusión precedente es necesario tener presente el contenido de los artículos 12, 15 y 17, del reglamento controvertido, el cual es al tenor siguiente:

Artículo 12.

**ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL.**

1. Son atribuciones del Consejo General en los procedimientos sobre infracciones administrativa en materia electoral, objeto del presente Reglamento las siguientes:

- a) Resolver los procedimientos sobre infracciones y sanciones administrativas en materia electoral, objeto del presente reglamento y en su caso, imponer las sanciones que correspondan;
- b) Recibir, valorar y, en su caso, aprobar los proyectos de resolución que presente la Junta, en la materia;
- c) Realizar observaciones a la Junta, respecto de los proyectos de resolución en caso en que éstos sean devueltos, por no ser de aprobarse;
- d) Someter a estudio y aprobar en su caso, los proyectos de imposición de sanciones, o exoneración que le presente la Junta, o bien, devolverle para su revalorización, aquéllos en los que considere que no se encuentran agotadas las líneas de investigación, que es necesario practicar otras diligencias, o para que se realice una debida fundamentación y motivación o, de considerar que no existe infracción, así lo declare; y

## SUP-JRC-2/2010

e) Las demás que le confiera el presente Reglamento y la normatividad aplicable.

[...]

Artículo 15.

### REGLAS GENERALES.

1. El procedimiento administrativo que regula este Reglamento, tiene como finalidad determinar sobre la existencia de infracciones en materia administrativa electoral, y la responsabilidad de los sujetos señalados en el Código, mediante la valoración de los indicios y elementos de prueba que se incorporen legalmente al respectivo expediente, atendiendo a las disposiciones del Código en lo general, y en especial, al Título Primero del libro Séptimo del mismo.

2. El presente procedimiento tendrá lugar en cualquier tiempo, mientras no caduquen las facultades sancionadoras del Órgano Electoral.

3. El procedimiento para determinación de infracciones administrativas en materia electoral y aplicación de las sanciones correspondientes, solo iniciará a instancia de parte.

[...]

Artículo 17.

### LEGITIMACIÓN.

1. Cualquier Partido Político, a través de su representante debidamente acreditado ante el Órgano Electoral, podrá acudir ante la Junta para que inicie el procedimiento por presuntas infracciones a la normativa electoral.

Conforme a lo anterior, es dable afirmar que le asiste razón al partido político enjuiciante en lo relativo a que, del análisis integral del reglamento que norma los procedimientos derivados de infracciones administrativas en materia electoral, se advierte que el citado Consejo General fue omiso en determinar en el reglamento impugnado lo relativo a su facultad para iniciar de oficio los procedimientos administrativos sancionadores y que los ciudadanos están legitimados para presentar escritos de quejas y denuncias.

Al respecto esta Sala Superior considera pertinente asumir los argumentos del Tribunal Electoral local en los que reconoció que el aludido Consejo General del Instituto Electoral estatal tiene

facultad para ordenar la instauración o iniciar de oficio los procedimientos administrativos sancionadores correspondientes, además de determinar que los ciudadanos son sujetos legitimados para presentar escritos de queja o denuncia.

Por lo anterior, se transcribe la parte conducente de la sentencia que ha sido revocada por este órgano jurisdiccional especializado, la cual es al tenor siguiente:

[...] respecto al primer agravio que expresa el partido apelante, por el que señala que el Reglamento del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, aprobado el doce de noviembre de dos mil nueve, por el Consejo General del referido Instituto, que norma los procedimientos con motivo de infracciones administrativas en materia electoral, le causa agravio porque dentro de las atribuciones del Consejo General, no establece la facultad para el Consejo citado, de iniciar de oficio algún procedimiento sancionador administrativo en los supuestos que el mismo numeral refiere [...]

La facultad del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, para aprobar el reglamento impugnado, deviene de la disposición contenida en el artículo 25, base A, fracción III, y base C, párrafo primero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que dispone:

**Artículo 25.-** El sistema electoral del Estado, se regirá por las siguientes bases:

**A. DE LAS ELECCIONES**

III. La ley tipificará los delitos y determinará las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse.

[...]

**C. DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL**

La organización y desarrollo de las elecciones, es una función estatal que realiza el organismo público de carácter permanente, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Estatal Electoral. El ejercicio de sus funciones se sujetará a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

[...]

Por su parte la Ley sustantiva Electoral del Estado de Oaxaca determina:

## SUP-JRC-2/2010

### **Artículo 78**

El Instituto, depositario de la autoridad electoral, es responsable de la función estatal de organizar y desarrollar las elecciones.

### **Artículo 79**

1. Son fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- d) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como los Ayuntamientos del Estado;
- e) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y
- f) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.

2. Serán principios rectores de todas las actividades del Instituto, los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad.

### **Artículo 92**

El Consejo General tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto;
- II. Designar al Director, Secretario General y al Director de la Unidad de Fiscalización del Instituto por el voto de las dos terceras partes de sus miembros conforme a la propuesta que para tales efectos, presente el Presidente del propio consejo. En caso de no obtenerse dicha mayoría, se presentará una propuesta en terna para el mismo efecto y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la mayoría requerida, la designación se hará por insaculación de entre los integrantes de dicha terna;
- III. Designar, por mayoría absoluta de entre las propuestas que al efecto haga el Director General, a los Directores Ejecutivos de la Junta General Ejecutiva;
- IV. Designar, por el voto de las dos terceras partes, de entre las propuestas que al efecto haga el Director General, a los Presidentes y Secretarios de los Consejos Distritales y Municipales Electorales, y expedir los nombramientos respectivos;
- V. Designar, por el voto de las dos terceras partes, a los Consejeros Electorales de los Consejos Distritales y Municipales Electorales respectivamente, dentro de las propuestas que al efecto realice la Junta General Ejecutiva del Instituto. También se elegirán tres consejeros electorales que serán suplentes generales. Expidiéndose los nombramientos respectivos;
- VI. Resolver en los términos de este Código el otorgamiento del registro, así como la pérdida del mismo de los partidos políticos locales, en los casos previstos por este Código, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Periódico Oficial;
- VII. Requerir a los partidos políticos debidamente registrados en el propio Instituto, para que dentro del plazo de quince días propongan representantes propietarios y suplentes para integrar los Consejos Distritales y los Consejos Municipales Electorales;
- VIII. Revocar los nombramientos de los Presidentes, Secretarios y Consejeros Electorales de los Consejos Distritales y Municipales Electorales, cuando se compruebe que los designados no reúnen los requisitos que este Código señala y hacer la sustitución correspondiente, así como en caso de renuncia, fallecimiento o ausencia absoluta del designado;

IX. Hacer la división del territorio del Estado en Distritos Electorales Uninominales en lo que se refiere a la elección de Diputados, la que mandará publicar en el Periódico Oficial y en los periódicos locales que señale el propio Consejo.

Por lo que respecta a la elección de concejales de los Ayuntamientos se estará a la división territorial municipal en la fecha de la elección;

X. Cuidar que los Consejos Distritales y Municipales Electorales se instalen oportunamente y ajusten su funcionamiento a las disposiciones de este Código;

XI. Vigilar que lo relativo al financiamiento y a las prerrogativas de los Partidos Políticos se actúe con apego a este Código, así como a lo dispuesto en los reglamentos o lineamientos que al efecto expida el Consejo General;

XII. Resolver las cuestiones que surjan con motivo del funcionamiento de los Consejos Distritales y de los Consejos Municipales Electorales;

XIII. Determinar procedimientos alternos para la integración y ubicación de las Mesas Directivas de Casilla;

XIV. Conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos; así como determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que puedan erogarse en las elecciones de Gobernador del Estado, Diputados y Ayuntamientos;

XV. Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos o las coaliciones en su caso, en los términos de este Código;

XVI. Solicitar de los Consejos Distritales y Municipales electorales y, en general, de cualquier autoridad las informaciones que estime necesarias para el esclarecimiento de hechos relacionados con el proceso electoral, o para la resolución de reclamaciones presentadas por ciudadanos, partidos políticos o coaliciones debidamente registrados;

XVII. Llevar a cabo la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales y cuidar del adecuado funcionamiento de los organismos respectivos;

XVIII. Publicar la integración de los Consejos Distritales y de los Consejos Municipales Electorales;

XIX. Registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos que integren los Consejos Distritales y los Consejos Municipales Electorales;

XX. Publicar por los medios de difusión locales la convocatoria que por Decreto ordene el Congreso Local, para realizar elecciones ordinarias y extraordinarias en su caso, así como las fechas de apertura y cierre de los registros de candidatos para las elecciones de que se trate;

XXI. Registrar las candidaturas de Gobernador del Estado y supletoriamente las de diputados locales que se elegirán según el principio de mayoría relativa y de Concejales a los Ayuntamientos;

XXII. Comunicar a los organismos electorales correspondientes dentro del término de quince días posteriores al cierre del registro, las candidaturas que hayan sido registradas;

XXIII. Registrar las listas de candidatos a diputados que serán electos según el principio de representación proporcional en los términos de este Código;

XXIV. Resolver sobre los convenios de coaliciones y fusiones que se presenten, y ordenar la publicación en el Periódico Oficial;

XXV. Aprobar el calendario del proceso electoral, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, así como el modelo de las boletas electorales, de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral;

## SUP-JRC-2/2010

- XXVI. Solicitar el apoyo de los cuerpos de seguridad pública federal, estatal y municipal, cuando se requiera para garantizar el desarrollo de los procesos electorales, conforme a este Código;
- XXVII. Proporcionar a los demás organismos electorales la documentación y formas que se aprueben para las actas de los procesos electorales y los elementos y útiles necesarios;
- XXVIII. Efectuar el cómputo total de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, calificar y en su caso, hacer la declaración de validez de la elección de diputados por este principio, determinar la asignación de diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos de este Código;
- XXIX. Efectuar el cómputo general de la elección de Gobernador del Estado, emitir la declaración de validez y expedir la constancia de mayoría correspondiente;
- XXX. Calificar y, en su caso, declarar legalmente válidas las Elecciones de Concejales a los Ayuntamientos del Estado que electoralmente se rigen bajo normas de derecho consuetudinario;
- XXXI. Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que proponga el Presidente del propio Consejo;
- XXXII. Instruir a la Junta General Ejecutiva para que investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral;
- XXXIII. Conocer y en su caso, aprobar los convenios que el Director General del Instituto celebre con el Instituto Federal Electoral;
- XXXIV. Resolver los recursos de revisión que le competan en los términos de la ley de la materia;
- XXXV. Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en este Código;
- XXXVI. Aprobar el Convenio con el Instituto Federal Electoral, a que se refieren los artículos 41 fracción V, párrafo doce y 116 fracción IV inciso d) de la Constitución Federal y 25 apartado C, segundo párrafo de la Constitución Particular, en los términos establecidos por el presente Código;
- XXXVII. Acordar el cambio de sede del propio Consejo General, en los casos que estime necesarios;
- XXXVIII. Ordenar, en los casos que estime necesarios, el cambio de sede de los Consejos Distritales y Municipales Electorales, y en su caso, sustituir a algunos de sus integrantes, para la realización de los cómputos respectivos;
- XXXIX. Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código; y
- XL. Las demás que establezca este Código y que por razón de competencia puedan corresponderle.

### Artículo 96

La Junta General Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes y sus atribuciones son las siguientes:

- a) Fijar las políticas generales, los programas y los procedimientos administrativos del Instituto;
- b) Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores;
- c) Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos y sus prerrogativas;
- d) Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto;
- e) Seleccionar a los candidatos Presidentes y Secretarios de los Consejos Distritales y Municipales Electorales y someterlos a la



consideración del Consejo General para que proceda a su designación en los términos señalados en la fracción IV del artículo 92 de este Código;

f) Elaborar las listas de Candidatos a Consejeros Electorales de los Consejos Distritales y Consejos Municipales Electorales y someterlo a la consideración del Consejo General para que éste proceda a su designación en los términos señalados en la fracción V del artículo 92 de este Código;

g) Substanciar el procedimiento de pérdida de registro del partido político local, hasta dejarlo en estado de resolución la cual será dictada por el Consejo General del Instituto en los términos de este Código;

h) Cumplir con las atribuciones que le confiere el Reglamento que establece los órganos, criterios y procedimientos institucionales para la transparencia y acceso a la información pública del Instituto.

i) Integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas en materia electoral y, en su caso, proponer las sanciones, en los términos que establece este Código;

j) Recibir informes del contralor general respecto de los expedientes relativos a las faltas administrativas y, en su caso, sobre imposición de sanciones a los servidores públicos del Instituto; y

k) Las demás que le encomienden este Código, el Consejo General o su Presidente.

De la transcripción anterior es posible advertir lo siguiente:

Que la organización y desarrollo de las elecciones en el Estado de Oaxaca, es una función estatal que realiza el organismo público permanente, autónomo en su funcionamiento e independiente sus decisiones con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Que el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca está constitucional y legalmente obligado a seguir los principios rectores de certeza, independencia imparcialidad, y objetividad en el desempeño de sus funciones.

Que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, entre otras atribuciones, tendrá la de aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto mencionado.

**También que el Consejo General instruirá a la Junta General Ejecutiva para que investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los Partidos Políticos o el proceso electoral.**

**Consecuentemente, El Consejo General del Instituto Estatal Electoral, como órgano máximo de dirección y encargado de la función electoral de organizar las elecciones, cuenta con una serie de atribuciones expresas que le permiten, por una parte, remediar e investigar de manera eficaz e inmediata, cualquier situación irregular que pueda afectar la contienda electoral y sus resultados, o que hayan puesto en peligro los**

## **SUP-JRC-2/2010**

**valores que las normas electorales protegen; y por otra, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales, garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones, y de manera general, velar que todos los actos en materia electoral, se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente. No obstante, puede darse el caso de que las citadas atribuciones explícitas de las que goza el referido Consejo General, en la práctica, pudieran ser disfuncionales, al no reconocerse la existencia y no ejercerse ciertas facultades implícitas que resultan necesarias para hacer efectivas aquellas. Por tal razón, el ejercicio de las facultades tanto explícitas como implícitas otorgadas al Consejo General, deben estar encaminadas a cumplir los fines para los cuales fue creado el Instituto Estatal Electoral. De otra manera, tales atribuciones se tornarían ineficaces y difícilmente se alcanzarían los fines institucionales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, de donde; el hecho de que no se incluya textualmente en el Reglamento del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, que Norma el Procedimientos con Motivo de Infracciones Administrativas en Materia Electoral de Oaxaca, la facultad del Consejo General de iniciar de oficio una investigación para determinar presuntas conductas contrarias a los principios de una elección, esto de ninguna forma constituye una omisión y menos conlleva a establecer que el Consejo General no tiene facultades para conocer de conductas contrarias a la ley [...]**

Ahora bien, por lo respecta al segundo de sus agravios, consistente en que:

El artículo 17 del Reglamento del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, aprobado por el Consejo General en sesión ordinaria el día 13 de noviembre de 2009, excluye definitivamente la facultad de que cualquier persona o ciudadano pueda iniciar quejas o denuncias cuando advierta presuntas conductas de comisión de faltas administrativas a la Ley Electoral u omisión que afecten indudablemente la certidumbre, imparcialidad, legalidad, objetividad e independencia, que constituyen los principios rectores en el desarrollo del proceso electoral del Estado de Oaxaca.

[...] si bien, de la lectura del artículo en cuestión, se desprende que reconoce la legitimación a cualquier Partido Político a través de su representante debidamente acreditado ante el órgano Electoral para acudir ante la Junta para que se inicie el procedimiento por presuntas infracciones a la normatividad electoral.

**De tal precepto no se advierte que se les prohíba a los ciudadanos el ejercicio de denunciar hechos que constituyan**

**presuntas violaciones a los principios rectores de un proceso democrático.**

Además, **la facultad de iniciar un procedimiento administrativo de investigación sobre irregularidades o faltas administrativas, que eventualmente culminaría con la aplicación de una sanción, no necesariamente parte del supuesto de que se haya presentado una queja o denuncia de un partido político por escrito**, pues también corresponde a la Junta General Ejecutiva ejercer dicha facultad de conformidad con lo estipulado en el artículo 96 inciso k) en relación con el numeral 92 fracción XXXII del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, cuando tenga conocimiento, con motivo del ejercicio de sus atribuciones constitucional y legalmente conferidas, de que se ha violado una disposición del código, en relación con el sistema sancionador en materia electoral, así como cualquier otro órgano del propio Instituto Estatal Electoral tiene no sólo la posibilidad, sino la obligación de hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier circunstancia que pueda constituir un acto de los sancionados por la legislación electoral, ya que el artículo 41, disponen que en el ejercicio de su función estatal, el Instituto Estatal Electoral tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, razón por la cual ninguno de los órganos que integran dicha institución, al ejercer las atribuciones que se prevén a su cargo en la ley, podría ignorar o dejar pasar una situación que constituyera una irregularidad en la materia y, en consecuencia, ser omiso en hacer del conocimiento de la Junta General Ejecutiva dicha circunstancia sino, por el contrario, tiene la obligación de informarlo, porque de no hacerlo incurriría en responsabilidad. **(Resaltado añadido por esta Sala Superior).**

Atendiendo a los razonamientos expuestos se considera que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca sí puede ordenar o iniciar de oficio el procedimiento administrativo sancionador, así mismo se llega a la convicción de que los ciudadanos tienen facultad y legitimación suficientes para presentar escritos de quejas y denuncias, por infracción a la normativa electoral.

En consecuencia, lo procedente conforme a Derecho es ordenar al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, que modifique el reglamento impugnado, a fin de que se incluyan las hipótesis normativas relativas a la facultad del

## **SUP-JRC-2/2010**

Consejo General del Instituto Electoral estatal para ordenar o iniciar de oficio los procedimientos administrativos sancionadores correspondientes, además debe establecer que los ciudadanos están legitimados para presentar escritos de queja o denuncia.

Para cumplir lo anterior, se otorga al citado Instituto Electoral estatal el plazo de **tres días hábiles**, posteriores a la notificación de esta ejecutoria, debiendo informar a esta Sala Superior, sobre el cumplimiento de la sentencia, dentro de las **veinticuatro horas** siguientes a que ello ocurra.

Por lo expuesto y fundado se

### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO.** Se revoca la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, el veintidós de diciembre de dos mil nueve, en el recurso de apelación local identificado con la clave RA/01/2009, por las razones expuestas en el considerando último de esta ejecutoria.

**SEGUNDO.** Se ordena al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, que modifique el reglamento que norma los procedimientos derivados de infracciones administrativas en materia electoral, por las consideraciones expuestas y para los efectos precisados en la parte final del considerando último de esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE:** **por correo certificado** a Convergencia y al Partido Revolucionario Institucional, en el domicilio señalado en autos; **por oficio**, con copia certificada de esta sentencia, al Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca y al Consejo General del

Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, por conducto del aludido Tribunal Electoral estatal, y **por estrados** a los demás interesados. Lo anterior con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28; 29, párrafo 1, y 93, párrafo 2, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría de cinco votos**, los Magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado Flavio Galván Rivera y el voto en contra del Magistrado Manuel González Oropeza, quien formula voto particular al respecto. Ausente el Magistrado Pedro Esteban Penagos López. Lo anterior, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**SUP-JRC-2/2010**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ ALEJANDRO  
LUNA RAMOS**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**

**VOTO CONCURRENTES QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-JRC-2/2010.**

Por no coincidir con las consideraciones que la mayoría ha sostenido, respecto de la competencia de esta Sala Superior para conocer y resolver del juicio de revisión constitucional electoral

identificado con la clave SUP-JRC-2/2010, incoado por Convergencia, para controvertir la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, pero si con la conclusión de que este órgano jurisdiccional especializado es competente para conocer del medio de impugnación, al rubro identificado, formulo **VOTO CONCURRENTE**, sustentado en las razones y fundamentos expresados en el Considerando primero, del proyecto de sentencia sometido al Pleno de la Sala Superior, que a continuación transcribo de manera textual en su parte conducente:

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el juicio al rubro identificado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86 y 87, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, interpretados en forma sistemática y funcional, por ser un juicio de revisión constitucional electoral promovido por Convergencia, partido político nacional, en contra del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, a fin de controvertir la sentencia de veintidós de diciembre de dos mil nueve, dictada en el recurso de apelación **RA-01/2009**, en la cual se confirmó el acuerdo de fecha doce de noviembre del año en cita, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Oaxaca, en el que aprobó el reglamento que norma los procedimientos derivados de infracciones administrativas en materia electoral.

Al respecto cabe señalar que, conforme a lo dispuesto en los artículos 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del

## SUP-JRC-2/2010

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tienen competencia para conocer de los juicios de revisión constitucional electoral promovidos para controvertir actos o resoluciones relativos a las elecciones de diputados al respectivo Congreso de cada uno de los Estados de la República y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos y de titulares de los órganos político-administrativos, en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

En el caso que se resuelve, la litis versa sobre la legalidad de la sentencia que emitió el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, en la cual confirmó el acuerdo de fecha doce de noviembre de dos mil nueve, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, con el cual aprobó el reglamento que norma los procedimientos con motivo de infracciones administrativas en materia electoral, lo que significa que no se surte supuesto alguno de los legalmente previstos como competencia de las Salas Regionales de este Tribunal Electoral.

A lo anterior se debe agregar que la Sala Superior tiene la competencia originaria para conocer y resolver los juicios de revisión constitucional electoral, con excepción de los supuestos expresamente previstos como competencia de las mencionadas Salas Regionales.

Para mayor claridad cabe recordar que los citados artículos 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, son al tenor literal siguiente:

### **LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

**Artículo 195.- Cada una de las Salas Regionales, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, tendrá competencia para:**

...

**III. 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 diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.**



Estas impugnaciones solamente procederán cuando habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las leyes por los que se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, la violación reclamada ante el Tribunal Electoral pueda resultar determinante para el desarrollo del procedimiento electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, y la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y ello 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.

**LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**

**Artículo 87**

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

...

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.**

Asimismo, la interpretación histórica de los preceptos bajo análisis permite llegar a la misma conclusión. En efecto, conforme al desarrollo histórico del juicio de revisión constitucional electoral se puede advertir que, en términos de la reforma electoral de mil novecientos noventa y seis, la competencia para conocer de este medio de impugnación fue conferida exclusivamente a la Sala Superior del Tribunal Electoral y que la reforma electoral del año dos mil siete otorgó competencia expresa, para el conocimiento del juicio mencionado, a las Salas Regionales del propio Tribunal, pero únicamente para los supuestos precisados en los párrafos precedentes.

Estas consideraciones permiten concluir, respecto del juicio de revisión constitucional electoral, que la competencia que no está atribuida expresamente a favor de las Salas Regionales se debe entender, en el aludido contexto histórico y sistemático de la normativa vigente, que está reservada a la Sala Superior.

Se debe destacar que resulta aplicable la *ratio essendi* de las Tesis de Jurisprudencia, que esta Sala Superior ha declarado obligatorias, las cuales constriñen tanto a las Salas Regionales como a los Magistrados integrantes de este órgano jurisdiccional especializado, en términos del artículo 233, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, respecto de la

## SUP-JRC-2/2010

competencia originaria, mismas que son al tenor siguiente:

**Partido del Trabajo**

**Vs.**

**Supremo Tribunal de Justicia del  
Estado de Aguascalientes**

**Jurisprudencia 6/2009**

**COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO, PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES, DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN EL ÁMBITO ESTATAL.**—De la interpretación sistemática de los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4 y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se concluye que la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer, por regla general, de todos los juicios de revisión constitucional electoral, con excepción de aquellos en que se controviertan actos o resoluciones concernientes a elecciones de autoridades municipales, diputados locales y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal, cuyo conocimiento se encuentra expresamente determinado a favor de las Salas Regionales.** Por tanto, las impugnaciones relativas al otorgamiento de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, que reciben los partidos políticos nacionales en las entidades federativas, se ubican en la hipótesis de **competencia originaria** de la Sala Superior.

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-132/2008.—Actor: Partido del Trabajo.—Autoridad responsable: Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes.—15 de octubre de 2008.—Unanimidad de cinco votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretaria: Alejandra Díaz García.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-145/2008. Acuerdo de Sala Superior.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Primera Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas.—17 de diciembre de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: Enrique Martell Chávez.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-159/2008. Acuerdo de Sala Superior.—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Sala Electoral Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala.—23 de diciembre de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretario: Jorge Sánchez Cordero Grossmann.*

**La Sala Superior en sesión pública celebrada el primero de abril de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la**

**jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.**

**Sala Superior**

**vs.**

**Sala Regional de la Quinta  
Circunscripción Plurinominal**

**Jurisprudencia 12/2009**

**ACCESO AL CARGO DE DIPUTADO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON ÉL.—**

De la interpretación sistemática, funcional e histórica de los artículos 99, párrafos segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 189, fracción I, inciso e) y 195, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 83, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el órgano competente para conocer y resolver las controversias que se susciten respecto de la supuesta conculcación del derecho de ser votado en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo de los diputados, porque como máxima autoridad jurisdiccional electoral tiene competencia originaria y residual para resolver todas las controversias en la materia, con excepción de las que son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las salas regionales, sin que la hipótesis mencionada esté dentro de los supuestos que son del conocimiento de éstas, además de que sólo de esta forma se observa la finalidad del legislador constituyente consistente en el establecimiento de un sistema integral de justicia electoral de tal forma que todos los actos y resoluciones de dicho ámbito, o bien, que incidan y repercutan en el mismo, admitan ser examinados jurisdiccionalmente en cuanto a su constitucionalidad y legalidad.

*Contradicción de criterios. SUP-CDC-5/2009.—Entre los sustentados por la Sala Superior y Sala Regional de la Quinta Circunscripción Plurinominal, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.—8 de julio de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretario: Fernando Ramírez Barrios.*

**La Sala Superior en sesión pública celebrada el ocho de julio de dos mil nueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.**

Lo anterior evidencia que de manera reiterada y obligatoria, en Tesis de Jurisprudencia esta Sala Superior ha sostenido su competencia originaria para conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y los juicios de revisión constitucional electoral, siempre que no se trate de alguno de los supuestos de excepción señalados como competencia expresa para el conocimiento de las Salas Regionales de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## **SUP-JRC-2/2010**

En consecuencia, en asuntos que no esté expresamente prevista la regla de excepción de competencia para las Sala Regionales, la competente para conocer y resolver de los medios de impugnación es esta Sala Superior.

Las anteriores consideraciones son las que, en mi opinión, deben regir para determinar la competencia de esta Sala Superior, a fin de conocer del juicio de revisión constitucional electoral, como el que ha quedado resuelto.

Finalmente se debe decir que, en este caso, no está en controversia, ni tiene aplicabilidad lo relativo a la facultad de atracción o la de delegación de la Sala Superior para el conocimiento de un juicio o recurso; facultades que, cabe señalar, sólo se puede ejercer cuando se tiene certeza de cuál es el órgano jurisdiccional competente, de lo contrario no se podría delegar tal competencia y tampoco atraer el conocimiento de un medio de impugnación, sino se tiene certeza de que es competencia de una Sala Regional.

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA EN EL SUP-JRC-2/2010**

En el caso bajo estudio, disiento de la mayoría en el sentido de que esta Sala Superior asuma competencia para conocer del presente juicio, puesto que, desde mi perspectiva, la competente para ello es la Sala Regional de la III Circunscripción Plurinominal de este Tribunal Electoral, con sede en Xalapa, Veracruz, conforme al análisis de los artículos 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 87, párrafo 1, incisos a) y b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece sólo de manera genérica los casos en los que el Tribunal Electoral puede ejercer su función jurisdiccional en la materia electoral.

En efecto, en el citado precepto constitucional se hace referencia de manera general al *Tribunal Electoral* y no en forma detallada a los órganos que lo integran (una Sala Superior y cinco Salas Regionales). De la misma forma, en el citado precepto tampoco se definen o establecen en forma exhaustiva los medios de impugnación concretos o vías específicas de las cuales conoce cada una de las Salas del Tribunal Electoral; únicamente se precisan los actos que pueden ser sometidos a la potestad de este órgano federal.

## **SUP-JRC-2/2010**

En ese sentido, las disposiciones de carácter constitucional son desarrolladas de manera específica en los textos de la legislación secundaria, para el efecto de precisar el sistema de distribución de competencias entre cada una de las Salas que componen al Tribunal Electoral.

Dicho sistema de distribución competencial tiene como base el decreto publicado el primero de julio de dos mil ocho en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, resultando aplicables los preceptos legales que adelante se transcriben.

En el caso de los juicios de revisión constitucional electoral, la legislación establece la distribución de la competencia entre la Sala Superior y las Salas Regionales, esencialmente, en atención al objeto o materia de la impugnación, conforme con lo siguiente.

El artículo 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece, en lo conducente, que la Sala Superior tendrá competencia para 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.**

El artículo 195 de la ley citada, señala que cada una de las Salas Regionales, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, tendrá competencia para resolver:

**III.** 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 diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

[...]

En el mismo sentido, el artículo 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación establece:

**Artículo 87.**

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

## **SUP-JRC-2/2010**

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.

Así, la distribución de competencia entre la Sala Superior y las Salas Regionales para conocer del juicio de revisión constitucional electoral, está definida en los términos siguientes:

- La Sala Superior tiene competencia para conocer de las impugnaciones relacionadas con las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Las Salas Regionales son competentes para conocer de las impugnaciones vinculadas 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.

Existe, en consecuencia concurrencia competencial en el presente caso, ya que ambas Salas serían competentes, pues el acto impugnado puede implicar los procesos electorales de los tres cargos de elección popular.

En tal virtud debemos concluir que, la señalada distribución de competencias 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.

En el presente juicio, el fondo de la *litis* versa sobre la legalidad de la sentencia que emitió el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca confirmando el acuerdo de doce de noviembre de dos mil nueve, dictado por el Consejo General del Instituto Electoral de dicha entidad, mediante el cual aprobó el reglamento que norma los procedimientos con motivo de infracciones administrativas en materia electoral.

Dicho de otra manera, el asunto está relacionado destacadamente con la legalidad de la emisión de un acto administrativo de carácter general, emitido propiamente por el Consejo General de un Órgano Administrativo Electoral Local; de tal suerte, 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.

El acto destacadamente impugnado 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 (por objeto o materia de la impugnación) 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.

## **SUP-JRC-2/2010**

Al respecto, debe tenerse presente que existen actos que no encuadran de manera específica en las hipótesis normativas contenidas en los preceptos invocados, es decir, que no necesariamente se relacionan manera directa con un tipo de elección específica, sino que implica a todas las elecciones locales posibles.

Es común que las autoridades electorales con facultades reglamentarias emitan actos generales que tiendan a regular las elecciones de su competencia, sin referirse a una elección específica.

Sin embargo, 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.

Se afirma que el acto reclamado no actualiza expresamente las hipótesis normativas de competencia entre las Salas de este Tribunal, en virtud de que se trata de un fallo jurisdiccional que resolvió una impugnación relativa a un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal en el ejercicio de sus atribuciones, sin que tal acto tenga como hecho generador o finalidad alguna elección específica, toda vez que el reglamento emitido por la autoridad administrativa electoral es

vigente en todo tiempo, es decir, su normatividad regula la sustanciación de quejas administrativas en contra de partidos, militante o agrupaciones políticas, las que pueden presentarse tanto durante el desarrollo de un proceso electoral como fuera del mismo. Lo anterior, en razón de que, por su propia naturaleza, un reglamento es una norma jurídica dictada por autoridad competente, cuyas características son las de ser una norma de carácter general, heterónoma, bilateral, coercible y externa, que tiene la vigencia temporal, personal, territorial y material que las leyes de la que deriva y el propio reglamento prescriban.

Es claro que el acto reclamado en este caso no guarda *per se* relación directa y exclusiva con algún proceso electoral de ayuntamientos, diputados locales o de gobernador, en lo particular no obsta a lo anterior el hecho de que actualmente se encuentre en curso el proceso electoral local, porque la posible aplicación del reglamento reclamado primigeniamente durante el desarrollo del actual proceso electoral local constituye solamente una circunstancia temporal en razón de la fecha de su emisión. En otras palabras, no existe certeza ni evidencia que la expedición del reglamento tenga por objeto su aplicación exclusiva durante el actual proceso electoral local.

En esta virtud, desde mi perspectiva, estimo que la disyuntiva competencial debe resolverse en atención al órgano que emite el acto general impugnado dentro de la extensión territorial en que ejerce su competencia y no al tipo de elección, considerando que el reglamento inicialmente impugnado resulta aplicable dentro del ámbito territorial del Estado de Oaxaca.

## **SUP-JRC-2/2010**

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 tipo de elección con el que está expresa y directamente vinculado el acto impugnado; en segundo término, y si la duda persiste, el órgano emisor del acto impugnado debe ser empleado como canon de decisión; finalmente, y si la incógnita se mantiene o a juicio de esta Sala Superior el caso se considera de importancia y trascendencia, dicho órgano puede ejercer las facultades de atracción y delegación con las que cuenta.

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.

En efecto, esta intención del poder reformador de la Constitución y del legislador ordinario queda de manifiesto en la exposición de sus motivos, como se aprecia a continuación:

*Vistas las cargas de trabajo que cada año debe enfrentar la Sala Superior, no se considera prudente que las salas regionales se mantengan en receso fuera del proceso electoral federal, menos aun cuando los magistrados electorales que las integran tienen garantizado el derecho a seguir percibiendo la retribución salarial que la ley les señala. **La ley habrá de establecer la distribución de competencias entre la Sala Superior y las salas regionales, en el marco de lo establecido en la Constitución Federal.***

*Estas Comisiones Unidas, conscientes de la necesidad de fortalecer al Tribunal Electoral en su función de administrar justicia dentro de los acotados plazos que identifican a la materia electoral, consideran que es congruente aprobar la propuesta para establecer en el artículo 99 en comento, mediante la adición del párrafo décimo, **la facultad de la Sala Superior para atraer los juicios de que conozcan las salas regionales. En la misma lógica, para que la Sala Superior pueda enviar asuntos de su competencia originaria a las salas regionales para su atención y fallo.** El ejercicio de dichas facultades quedará ceñido a las reglas y procedimientos que establezca la legislación secundaria, para evitar un ejercicio discrecional.*

*La columna vertebral que articula y explica la presente Iniciativa es la necesaria adecuación de las leyes materia de la misma al hecho de que nuestra Constitución dispone, con motivo de la reforma del año pasado, la permanencia de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las que desde la creación de ese órgano, en 1991, habían tenido el carácter de temporales, con funcionamiento y atribuciones solamente durante los procesos electorales federales.*

*El Órgano Reformador de la Constitución ha considerado necesario que todas las salas del TEPJF funcionen y ejerzan atribuciones de manera permanente, lo que supone, a partir de las nuevas bases establecidas en el artículo 99 de la Carta Magna, **realizar una inédita distribución de competencias entre la Sala Superior y las cinco salas regionales.***

*Otro punto de partida para la presente Iniciativa, además de las bases constitucionales, ha sido la experiencia acumulada a lo largo de los más de diez años de existencia del TEPJF. **En tal sentido es que se propone conservar en las salas regionales las facultades que las normas vigentes ya les otorgaban***

## SUP-JRC-2/2010

**durante los procesos electorales federales, y ampliarlas con nuevas atribuciones relativas a los procesos electorales locales.**

*En línea con lo anterior, se proponen también adecuaciones en la estructura orgánica del TEPJF en su conjunto y respecto del tipo de salas, fortaleciendo a la Sala Superior como instancia máxima, tanto en los aspectos sustantivos del quehacer jurisdiccional como en lo relativo a la vida administrativa interna.*

**Las reformas, adiciones y derogaciones que se proponen respecto de la LOPJF obedecen principalmente a la adecuación que tal ordenamiento requiere a la luz de la decisión adoptada por el Órgano Reformador de la Constitución en el sentido de establecer la permanencia de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), medida de la que se desprende la necesidad de proceder a una nueva distribución de competencias a fin de dar sentido y materia a la descentralización de la justicia electoral, que es el propósito que animó la reciente reforma constitucional.**

*Es así que ha habido lugar a mejorar el contenido de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación. En el primer caso, para darle competencia y trabajo permanente a las salas regionales, que ya dijo la Suprema Corte de Justicia de la Nación "no deben tener merma alguna en sus percepciones, en sus emolumentos" y -agregaríamos nosotros- "tampoco de trabajo".*

**Por eso la competencia para conocer de impugnaciones de elecciones de ayuntamientos, de elecciones de diputados locales, estará a cargo de las salas regionales, reservando el resto -es decir- las de gobernadores, diputados federales, senadores y de presidente de la república a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

De lo transcrito, se colige que 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, tanto en los aspectos sustantivos del quehacer jurisdiccional como en lo relativo a la vida administrativa interna.

Asimismo, considero que la función de revisión judicial que lleva a cabo este Tribunal debe ser coherente con la noción misma de sistema federal. En éste, cada entidad federativa a través de sus órganos, dicta sus propios actos, acuerdos y resoluciones, como el que se conoce en el presente caso, al tratarse de un reglamento que tiene vigencia en una determinada geografía, es decir dentro de los límites del Estado de Oaxaca. El federalismo es una forma de Estado que se basa en el respeto a las diferencias específicas de cada entidad, ya que la facultad de legislar de éstas en su ámbito territorial y material es el fundamento de su soberanía.

Partiendo de ese principio federalista y atendiendo a la intención del legislador de descentralizar la justicia electoral federal, mediante la dotación de nuevas competencias a la Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

## **SUP-JRC-2/2010**

Federación para conocer y resolver de aquellas impugnaciones surgidas dentro de su jurisdicción territorial, estimo que en la especie, si a la Sala Regional Xalapa le corresponde conocer de aquellas impugnaciones derivadas de actos o resoluciones emitidas por autoridades electorales de Estados que se encuentran dentro de su jurisdicción territorial, como sería el caso de las del Estado de Oaxaca, por ende le correspondería conocer de los actos dictados por el Consejo General del Instituto Electoral de dicha entidad, siendo que de acuerdo con el artículo 25, apartado C, de la Constitución local, es un organismo público de carácter permanente, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Admitir lo que se propone en el proyecto que sustenta la mayoría, en el sentido de que esta Sala Superior asuma la competencia del presente asunto por tener la competencia originaria, implicaría desconocer la intención del legislador respecto del fortalecimiento y distribución de competencias a favor de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues provocaría que, en lo sucesivo, esta Sala Superior de forma centralista asumiera competencia de todos los actos y resoluciones de esta naturaleza aún cuando sus efectos se resintieran en forma general, sin vinculación con un tipo de elección en particular o con todas en general, tal y como resulta en el caso bajo estudio.

El sentido de mi voto no implica dejar en estado de indefensión al actor, ya que se está proponiendo que la Sala Regional de la III Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder



Judicial de la Federación, asuma la competencia para conocer y resolver del presente juicio, por lo que en modo alguno podría hablarse de una denegación de acceso a la justicia en contra del justiciable.

Cabe precisar que en diversos precedentes, tales como los identificados con los expedientes SUP-JRC-96/2009, SUP-JRC-97/2009 y SUP-JRC-99/2009, acumulados, así como en la tesis XLV/2008, cuyo rubro es **COMPETENCIA. JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL QUE CORRESPONDA A LAS SALAS SUPERIOR Y REGIONALES, DEBE CONOCER LA PRIMERA CUANDO LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN SEA INESCINDIBLE**, voté a favor.

Sin embargo, tratándose de las ejecutorias citadas la cuestión analizada fue diversa a la presente, pues en los tres casos se trataba de juicios promovidos en contra de resoluciones de tribunales electorales locales, que a su vez confirmaban un reglamento que normaba de forma directa los actos de precampañas en el proceso electoral en Durango; es decir, en tales precedentes existía una relación directa y estrecha entre el acto impugnado y un tipo específico de elección.

Por otra parte, por lo que toca a los precedentes que dieron origen a la tesis invocada, se justifica la competencia a favor de esta Sala Superior, principalmente porque en esos casos la materia u objeto de impugnación se vinculaba, por un lado, con la sanción impuesta a un partido político nacional por irregularidades encontradas en la revisión de los informes de gastos de campaña de las elecciones de Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativas y Jefes Delegacionales realizadas en el Distrito

## **SUP-JRC-2/2010**

Federal en el dos mil seis, y por el otro, con las asignaciones de financiamiento público que correspondían a los partidos políticos, en términos de la expedición de una nueva Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, dentro del curso de un proceso electoral estatal, en los que se elegirían entre otros cargos, el de gobernador, por lo que no se podría dividir la continencia de la impugnación. Ninguno de tales casos guarda semejanza relevante con el presente asunto.

Por otra parte, es preciso recordar el precedente identificado con la clave SUP-JRC-4/2009, del cual el suscrito fue ponente. En este asunto se impugnaba una resolución emitida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en el cual modificaba un acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, en donde se aprobaba el reglamento para la sustanciación de quejas administrativas del Instituto Electoral del Distrito Federal. En ese asunto se asumió competencia fundamentalmente porque dicho reglamento podría regular si fuese el caso, la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siendo que el órgano competente para resolver las impugnaciones de dicha elección es esta Sala Superior.

Como vemos, ha sido criterio reiterado por esta Sala Superior definir la competencia atendiendo al tipo de elección en que se encuentra relacionado el objeto o materia de impugnación; empero el suscrito, ante una nueva reflexión, arriba a la conclusión de que, atendiendo a lo expuesto en líneas precedentes, en el presente caso debe delimitarse la competencia atendiendo al órgano emisor del acto y a la naturaleza del mismo.

En ese sentido, dada la particularidad del acto destacadamente impugnado en el presente caso, consistente en una sentencia que confirma la validez de un reglamento que norma los procedimientos administrativos sancionadores, mismo que, como se explicó, no tiene como fin generador o directo regular un determinado tipo de elección, pues su ámbito de aplicación no está determinado por el desarrollo específico de un determinado y particular tipo de elección, no podríamos afirmar de forma categórica que su creación y vigencia tiene como motivo exclusivo la regulación de una determinada elección.

En consecuencia, es mi convicción que, en el caso bajo análisis se debe surtir la competencia para conocer del presente asunto, atendiendo al tipo de órgano que emitió el acto y a la naturaleza del mismo, y no por el tipo de elección, por lo que si el reglamento fue emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca para regular de manera general los procedimientos administrativos sancionadores, cuyos efectos repercuten o impactan exclusivamente dentro de los límites de la demarcación territorial de la citada entidad y no únicamente durante un determinado proceso electoral en particular, entonces al órgano que le compete ejercer la jurisdicción y asumir la competencia a mi juicio, es la Sala Regional de la III Circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Xalapa, Veracruz.

Por los anteriores razonamientos que motivan mi disenso con las consideraciones que sustentan la ejecutoria mayoritaria, es mi convicción que esta Sala Superior no es competente para conocer del presente juicio, debiendo ser la Sala Regional de la Tercera

## **SUP-JRC-2/2010**

Circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Xalapa, Veracruz quien ejerza jurisdicción y asuma competencia para tal efecto.

**Magistrado**

**Manuel González Oropeza.**