JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL.

EXPEDIENTE: SUP-JRC-6/2011.

ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIO: JORGE ALBERTO ORANTES LÓPEZ.

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

VISTOS, para resolver los autos del juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave **SUP-JRC-6/2011**, promovido por el Partido de la Revolución Democrática, en contra de la sentencia de diecisiete de diciembre de dos mil diez, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, al resolver el recurso de apelación RA/28/2010, mediante la cual confirma el desechamiento por incompetencia emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

R E S U L T A N D O:

I. Antecedentes. De la narración de hechos que el partido actor hace en su demanda y de las constancias agregadas a los autos, se tienen como antecedentes los siguientes:

1. Presentación de denuncia. Mediante escrito presentado el

quince de junio del año próximo pasado, ante la Junta Distrital número 20 del Instituto Federal Electoral, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de Marcos Álvarez Pérez, en su carácter de representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, denunció a Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por hechos presuntamente violatorios de la normativa electoral.

Dicha denuncia se radicó con el número de expediente SCG/QPRD/JD20/MEX/023/2010.

2. Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral. El veintiuno de julio de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Federal Electoral dictó resolución en el expediente indicado, en el sentido de “desechar por incompetencia la denuncia” y ordenar su remisión al Instituto Electoral del Estado de México.

3. Resolución del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México. El primero de octubre de dos mil diez, el referido Consejo General emitió resolución en el expediente NEZA/PRD/ECNS/008/2010/08, respecto al escrito de queja, en el sentido de desecharlo por incompetencia.

4. Recurso de apelación. El siete de octubre de dos mil diez, el Partido de la Revolución Democrática interpuso recurso de apelación local, a fin de controvertir la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

El diecisiete de diciembre de dos mil diez, el Tribunal Electoral del Estado de México emitió resolución en el expediente RA/28/2010, en el sentido de confirmar la resolución de desechamiento por incompetencia determinada por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en el expediente NEZA/PRD/ECNS/008/2010/08.

II. Juicio de revisión constitucional electoral. El cinco de enero de dos mil once, el Partido de la Revolución Democrática a través de Marcos Álvarez Pérez, quien se ostenta como representante propietario de ese instituto político ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, promovió juicio de revisión constitucional electoral, para controvertir la sentencia recaída en el recurso de apelación RA/28/2010.

El referido juicio se recibió en la Sala Regional de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México y quedó registrado con el expediente ST-JRC-4/2011.

1. Resolución de incompetencia. El seis de enero del presente año, la citada Sala Regional determinó que no se actualizaba la competencia legal para conocer y resolver el juicio constitucional mencionado, y consideró que el asunto era competencia de esta Sala Superior.

2. Remisión del expediente a la Sala Superior y turno a

ponencia. Por oficio número TEPJF-ST-SGA-OA-40/2011, de siete de enero de dos mil once, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el mismo día, la Sala Regional Toluca remitió el expediente ST-JRC-4/2011.

3. Tramitación y turno de expediente. En la misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente del juicio de revisión constitucional electoral número SUP-JRC-6/2011 y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López.

4. Resolución de competencia. El catorce de enero del presente año, esta Sala Superior determinó asumir competencia para conocer y resolver el presente juicio de revisión constitucional electoral.

5. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió el juicio de revisión constitucional, y al no existir trámite pendiente por realizar, declaró cerrada la instrucción en dicho expediente, procediendo a presentar el proyecto de resolución que ahora se dicta.

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 presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en 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; 86 y 87, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en virtud de que se trata de un juicio de revisión constitucional electoral, promovido por un partido político en contra de la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México que confirmó el desechamiento por improcedente que determinó la autoridad electoral administrativa local, tal y como se precisó en el acuerdo de catorce de enero del año en curso, mediante el cual este órgano jurisdiccional asumió la competencia para conocer de este asunto.

SEGUNDO. Requisitos de la demanda. Previamente al estudio de fondo del asunto, se procede a analizar si se encuentran debidamente satisfechos los requisitos esenciales, los especiales de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral, así como los elementos necesarios para la emisión de la sentencia de mérito.

A. Forma. Se encuentran satisfechos los requisitos esenciales previstos por el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que la demanda se presentó ante la autoridad responsable y se satisfacen las exigencias formales para su presentación, previstas en tal precepto, como son el señalamiento del nombre del actor, del domicilio para recibir notificaciones, la identificación de la resolución impugnada y de la autoridad responsable, la mención de los hechos y agravios que causa el

acto o resolución impugnada y el asentamiento del nombre y firma autógrafa del promovente.

B. Legitimación. El juicio de revisión constitucional electoral es promovido por parte legítima, atento a lo establecido en el artículo 88, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en el que se dispone que los juicios como el que se resuelve, únicamente pueden ser promovidos por los partidos políticos. En el caso, quien formula la demanda es el Partido de la Revolución Democrática, de ahí que resulte evidente su legitimación en términos del precepto invocado.

C. Personería. En el caso, se cumple con el requisito contenido en el inciso b) del apartado 1, del artículo 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues el presente medio de impugnación fue promovido por el Partido de la Revolución Democrática, a través de Marcos Álvarez Pérez, quien como se advierte de la certificación realizada por el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, acredita su personería como representante propietario ante el Consejo General del dicho Instituto Electoral, y además, es la misma persona que interpuso el recurso de apelación que dio origen a este medio de impugnación. Lo anterior fue reconocido por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

D. Oportunidad. La demanda de juicio de revisión constitucional electoral fue presentada oportunamente, es decir,

dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Para el cómputo de los cuatro días, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el diverso artículo 7, párrafo 2, de la referida ley, el cual dispone lo siguiente:

> "Artículo 7.
> 1. Durante los procesos electorales todos los días y horas con hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento y si están señalados por días, se considerarán de veinticuatro horas.
>
> 2. Cuando la violación reclamada en el medio de impugnación respectivo no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, según corresponda, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley".

De conformidad con lo previsto en el párrafo 2 del precepto legal transcrito, cuando la violación reclamada se produzca cuando no esté en curso algún proceso electoral, sólo se tomarán en cuenta los días hábiles, que excluyen sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley.

Ahora bien, en el caso concreto, resulta aplicable la hipótesis normativa referida, pues tanto la emisión de la resolución impugnada, como la notificación de la misma se llevaron a cabo el diecisiete de diciembre de dos mil diez, es decir, antes de que iniciara el proceso electoral en el Estado de México, que de conformidad con lo establecido en el artículo 139, del Código Electoral local, inició el pasado domingo dos de enero del año

en curso.

Por tanto, si la sentencia reclamada y su correspondiente notificación tuvieron lugar cuando aun no iniciaba el proceso electoral en el Estado de México, el cómputo del plazo legal debe llevarse a cabo contando sólo los días hábiles.

De manera que, en el caso, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7, párrafo 2, de la ley adjetiva electoral, el plazo para la presentación del presente medio de impugnación, transcurrió del lunes tres al jueves seis de enero de dos mil once, pues no se cuentan los días sábado dieciocho y domingo diecinueve de diciembre, por ser días inhábiles, aunado a que del lunes veinte al viernes treinta y uno de diciembre de dos mil diez, el órgano jurisdiccional local se encontraba en su segundo periodo de vacaciones, como se corrobora con el dicho de la autoridad responsable en su informe circunstanciado, sin que deban computarse los días sábado primero y domingo dos de enero del presente año, de manera que, si la demanda se presentó el cinco de enero del presente año, dicha presentación se realizó dentro del plazo legal.

Lo anterior encuentra sustento, en el criterio emitido por esta Sala en la tesis del rubro: **“DÍAS NO LABORADOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE. NO DEBEN COMPUTARSE EN EL PLAZO LEGAL PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN”,** identificada con la clave S3EL002/98, consultable a páginas quinientos uno y quinientos dos, de la Compilación Oficial intitulada “Jurisprudencia y Tesis

Relevantes 1997-2005”, volumen “Tesis Relevantes”.

No pasa inadvertido para este tribunal que el dos de enero del presente año se inició el proceso electoral del Estado de México, y que por disposición del primer párrafo del precepto transcrito, por regla general, en los procesos electorales todos los días son hábiles, pues al existir disposición expresa para el caso concreto, esto es, que si la violación reclamada no se produce durante el desarrollo de un proceso electoral, el cómputo del plazo se hará contando solamente los días hábiles, debe estarse a ésta y no a la regla general.

TERCERO. Requisitos especiales de procedibilidad. Por cuanto hace a estos requisitos previstos en el artículo 86, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte lo siguiente:

1. Definitividad y firmeza. La resolución impugnada constituye un acto definitivo y firme, al no preverse dentro de la legislación electoral estatal, medio de impugnación alguno por virtud del cual la sentencia reclamada, dictada en el recurso de apelación, pueda ser revocada, nulificada o modificada, de tal suerte que se debe tener por agotada la cadena impugnativa local.

Lo expuesto encuentra apoyo, en lo sostenido por esta Sala en la jurisprudencia intitulada: **“DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA, CONSTITUYEN UN SOLO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL”**, identificada con la clave S3ELJ23/2000,

consultable a páginas setenta y nueve y ochenta, de la Compilación Oficial intitulada “Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005”, volumen “Jurisprudencia”.

2. Violación constitucional. La parte actora afirma que la sentencia reclamada viola los artículos 17 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual es suficiente para tener por satisfecho el requisito de procedibilidad previsto por el inciso b), del artículo 86, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sin necesidad de analizar lo fundado de su aseveración, porque ello será materia del estudio de fondo del asunto.

3. Violación determinante: En el caso que se analiza, se cumple el requisito previsto en el artículo 86, párrafo primero, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativo a que la violación reclamada sea determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o para el resultado final de la elección, en virtud de lo siguiente.

De la lectura del escrito inicial de demanda se advierte que el partido político actor alega, entre otras cuestiones, que la autoridad responsable realizó una indebida interpretación de la normativa federal y estatal que atañe a la prohibición de que la propaganda gubernamental implique promoción personalizada de los servidores públicos, respecto de los hechos denunciados por el actor en su escrito original de queja electoral. Esta

situación, según el enjuiciante, provoca que se dejen de analizar supuestas violaciones al principio de equidad en la contienda.

En este sentido, el pronunciamiento de que la resolución impugnada se apegó o no a derecho, así como la relevancia o irrelevancia de los agravios, únicamente puede hacerse una vez que se hace el estudio de fondo del asunto, en la inteligencia de que si de tal estudio se advierte que no se actualiza tal perjuicio en contra del actor, entonces, los agravios resultarían infundados o inoperantes, según fuera el caso, de lo que se sigue que si este estudio se hiciera en el capítulo de procedencia del medio de impugnación, ello sería tanto como pronunciarse *a priori* en torno a la eficacia o ineficacia de los agravios.

4. La reparación solicitada es material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales. Ello es así, porque de conformidad con lo dispuesto en los artículos 139 y 144 F del Código Electoral del Estado de México, el proceso electoral inició el dos de enero del presente año y las precampañas tendrán verificativo a partir del dos de febrero y concluirán el quince de marzo del año en curso, en virtud de que se llevará a cabo la elección de gobernador en la entidad federativa, y en la que podrían influir las presuntas violaciones alegadas, motivo por el cual existe plena factibilidad de que, de asistir la razón al impetrante, la reparación solicitada ocurra antes de que dé inicio las precampañas electorales.

En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedencia indicados y en virtud de que este órgano jurisdiccional no advierte, de oficio, la actualización de causa de improcedencia, ha lugar a estudiar el fondo del asunto planteado.

CUARTO. Resolución impugnada. La parte considerativa de la resolución reclamada es del tenor siguiente:

> **"OCTAVO. ESTUDIO DE FONDO.**
>
> Atendiendo a la técnica para resolver los medios de impugnación en materia electoral del conocimiento de este órgano jurisdiccional, el estudio de los conceptos de agravios, debe realizarse mediante el prudente arbitrio del juzgador a efector de determinar la preeminencia de los agravios que importen el correcto cumplimiento del principio de la tutela judicial efectiva con independencia de las partes que se beneficien de su resultado.
>
> Si en la especie la cuestión debatida lo constituye el hecho de que en la resolución impugnada, la responsable adujo su incompetencia para conocer de la queja remitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, luego entonces, su estudio es preferencial frente a los otros, porque la competencia es una *conditio sine qua non* para la existencia jurídica de un proceso o procedimiento y, sólo en el caso de que se declare inoperante, debe abordarse el estudio de los demás agravios planteados.
>
> Ello es así porque la competencia es un presupuesto procesal, sin el cual, impide que pueda valida y eficazmente iniciar, desarrollar y concluir un procedimiento o proceso, sea que se ventile ante un órgano formal o materialmente jurisdiccional. Para ello resulta menester definir el marco doctrinal, legislativo y jurisprudencial aplicable a ese presupuesto procesal.
>
> En el campo doctrinal, Ignacio Burgoa sostiene que la competencia es: "una condición presupuestal *sine qua non,* para que la actuación de una determinada autoridad en el desarrollo de la función estatal que genéricamente le corresponde, sea válida y eficaz".

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

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

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

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

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

"PRESUPUESTOS PROCESALES. MOMENTO DE SU EXAMEN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO)" (Se transcriben).

"PRESUPUESTOS PROCESALES. SU ESTUDIO

OFICIOSO ESTÁ CONFERIDO TANTO AL JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA COMO AL TRIBUNAL DE APELACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)" (Se transcribe).

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

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

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

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

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

1. Por su íntima relación en su estudio, los agravios identificados con los incisos a), b), c), d), e) y f) del numeral

1, en concepto de este órgano jurisdiccional son **infundados.**

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

De este modo, en la materia que constituye el acto reclamado, la autoridad responsable determinó desechar por incompetencia la denuncia remitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral presentada ante la Junta Distrital Ejecutiva número 20 del referido Instituto, por el C. Marcos Álvarez Pérez, en su carácter de Ciudadano y Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en contra del C. Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal en Nezahualcóyotl, Estado de México, en términos de lo previsto en los artículos 356, párrafo noveno, del Código Electoral del Estado de México y 42, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México.

Tal argumento de la responsable es acorde a las garantías de legalidad y seguridad jurídicas contenidas en los numerales 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen que todo proceso o procedimiento se sigua de acuerdo a las formalidades esenciales y en la otra, que aquello sea instaurado por autoridad competente.

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

"Artículo 129" (Se transcribe).

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

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

el argumento de autoridad siguiente:

"INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. PARA DETERMINAR SI EXISTE OBLIGACIÓN DE REALIZARLA DEBE DISTINGUIRSE SI SE TRATA DE ACTOS NEGATIVOS U OMISIVOS" (Se transcribe).

En el caso concreto, se advierte que el reformador de la constitución local, dio cumplimiento al mandato del Constituyente Permanente, contenido en el Transitorio Sexto del Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de noviembre de 2007, consistente en que las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor, sin embargo, como se ha sostenido *(supra),* no se obliga a la legislatura a realizar una copia exacta de las instituciones que se hayan creado en la Federación, sino de actuar conforme al marco jurídico-competencial, sin que se contravenga a la Constitución; resultando aplicable la señalada tesis P./J. 52/2010, página, 1566, Pleno, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el rubro "FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE DURANGO, AL CONFERIR LA ATRIBUCIÓN RELATIVA A LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL, NO CONTRAVIENE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA".

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

De la lectura al citado artículo 129, de la Constitución Local, no existe en su redacción oscuridad, deficiencia o duda respecto a su contenido; ello es así porque se advierte una

clara división competencial que asumirán los órganos y dependencias del Estado de México, para vigilar el cumplimiento a los párrafos quinto y sexto del precepto constitucional en referencia.

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

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

De este modo, no puede reducirse el contenido del precepto constitucional a un solo campo jurídico-disciplinar pues como se ha anotado la interpretación constitucional goza de caracteres especiales y diferenciables al que de ordinario se ocupa en cualquier otro ordenamiento jurídico. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

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

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

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

El primero, señala expresa y limitativamente que el Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en el citado precepto constitucional local, en el marco de sus respectivas

competencias, lo cual se entiende como competentes para conocer y resolver respecto de la infracción a la normativa constitucional en cita.

Es limitativa la redacción del texto, pues la competencia no deriva de un acto jurisdiccional sino de la voluntad popular expresada por una norma que define el campo de actuación de las autoridades y la forma, modo y condiciones para su intervención en la esfera jurídica de los gobernados.

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

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

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

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

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

Es conveniente destacar que el dispositivo constitucional local multicitado tratándose del manejo imparcial de los

recursos públicos y la propaganda gubernamental se hayan delimitados por una parte material y sustancial. La parte **material** encuentra sustento cuando el legislador determina la falta, la sanción e imposición frente a la infracción al precepto en mención.

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

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

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

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

"INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. LA REGULACIÓN ESTABLECIDA EN UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE APLICARSE POR ANALOGÍA CUANDO PREVÉ EXCEPCIONES A REGLAS

GENERALES ESTABLECIDAS EN LA PROPIA NORMA FUNDAMENTAL" (Se transcribe).

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

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

Artículo 12, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	**Artículo 129, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.**	**Artículo 157, Código Electoral del Estado de México**
Artículo 12… … … … … … … (Por sentencia del Pleno la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 21 de agosto del 2008, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad número 82/2008 y su acumulada 83/2008, se determinó declarar la invalidez del séptimo párrafo de este artículo). … … … Los partidos podrán acceder a la radio y a la televisión, conforme a lo dispuesto en el apartado B de la base III del artículo 41 de la Constitución Federal. Los partidos políticos en	Artículo 129… … … … **Los servidores públicos del Estado y municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.** **La propaganda que bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, los Ayuntamientos, las dependencias y entidades de la**	Artículo 157. Al interior de las oficinas, edificios y locales ocupados por los poderes públicos o los edificios escolares, no podrá fijarse ni distribuirse propaganda electoral de ningún tipo. **Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales, así como los legisladores locales, deberán suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental. Las únicas excepciones a lo anterior, serán las campañas de información de las autoridades electorales, las**

ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Ninguna otra persona, física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. … … … En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. **Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental, tanto de las autoridades estatales, como municipales y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia.** La propaganda impresa deberá ser reciclable,	**administración pública estatal y municipal, así como las empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos y cualquier otra entidad pública del Estado de México, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, de cualquiera de los poderes del Estado u órganos de gobierno. Las leyes de la materia regularán estas circunstancias.** El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este título, conforme a sus respectivas competencias. La infracción a las disposiciones previstas en este Título será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios y demás leyes aplicables.	**relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.** **Asimismo, durante los treinta días anteriores al de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales así como los legisladores locales se abstendrán de establecer y operar programas de apoyo social o comunitario que impliquen la entrega a la población de materiales, alimentos o cualquier elemento que forme parte de sus programas asistenciales o de promoción y desarrollo social, salvo en los casos de extrema urgencia debido a enfermedades, desastres naturales, siniestros u otros eventos de igual naturaleza.** La Legislatura del Estado determinará los programas sociales que por ningún motivo deberán suspenderse durante el periodo que señala el párrafo anterior y promoverá las medidas necesarias para su cumplimiento en los tres ámbitos de gobierno que generen condiciones de equidad en el proceso electoral. El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este

preferentemente deberá elaborarse con materiales reciclados o biodegradables que no contengan sustancias tóxicas ni materiales que produzcan riesgos a la saludo de las personas. Las infracciones a lo dispuesto en materia de propaganda electoral darán motivo a la imposición de sanciones en los términos que determine la ley. El Instituto Electoral del Estado de México impondrá las sanciones en el ámbito de su competencia mediante procedimientos expeditos, o en su caso, solicitará a la autoridad competente la imposición de las mismas…		artículo, conforme a sus respectivas competencias. La infracción a las disposiciones previstas en este artículo será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios y demás leyes aplicables. Una vez integrado el expediente de queja o investigación correspondiente, en el que se concluya la posible actualización de las infracciones a las normas señaladas en este artículo, en su caso, el Instituto denunciará los hechos, solicitará el retiro o suspensión de la propaganda relativa, la instauración del procedimiento de responsabilidades, y la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.

Lo anterior es así porque el legislador ordinario (local) previó una implicación electoral del contenido de los párrafos quinto y sexto, del artículo 129 de la constitución local, el cual se delimita en el párrafo diecisiete, del artículo 12, del mismo ordenamiento y este último objeto de reglamentación por el artículo 157, del Código Electoral Local (párrafos segundo y tercero), sin embargo, no dota de competencia al Instituto Electoral del Estado de México, para resolver de aquella infracción, situación que sigue siendo acorde al contenido competencial delimitado en el precepto constitucional de referencia. Luego, no puede realizarse una interpretación legal que contravenga los postulados de la Constitución (local), pues ello equivaldría a contradecir al reformador de la constitución, pues si no incluyó al citado Instituto Electoral como autoridad competente para resolver de la infracción a los párrafos quinto y sexto, del artículo 129, de la constitución local, así debe permanecer. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

“PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN” (Se transcribe).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Que durante los treinta días anteriores al de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales así como los legisladores locales se abstendrán de establecer y operar programas de apoyo social o comunitario que impliquen la

entrega a la población de materiales, alimentos o cualquier elemento que forme parte de sus programas asistenciales o de promoción y desarrollo social, salvo en los casos de extrema urgencia debido a enfermedades, desastres naturales, siniestros u otros eventos de igual naturaleza.

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

Ello es así porque si bien es cierto que incumplir con las prohibiciones señaladas constituye una infracción, el cual se actualiza durante las campañas electorales y en específico en los plazos claramente estipulados en el aludo precepto legal, también lo es que el Instituto Electoral del Estado de México, tiene la facultad para integrar el expediente de queja o investigación en el que concluya la posible actualización de las infracciones a las normas señalada en el artículo 157, del Código Electoral citado, **denuncie** los hechos y **solicite** el retiro o suspensión de la propaganda relativa, la instauración del procedimiento de responsabilidades, y la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.

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

dispositivos jurídicos citados.

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

Por tanto, el hecho de que el citado Instituto Electoral **no posea competencia para instruir un procedimiento específico y resolver la controversia ,** ello no es obstáculo para que los principios de la Constitución particular del Estado se vean satisfechos; ya que es al Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, a quienes corresponde vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 157, del Código Electoral Local, conforme a sus respectivas competencias e imponer las sanciones por la infracción a esas prohibiciones en términos de lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios y demás leyes aplicables *-el cual debe entenderse a las normas jurídicas que regulan la actuación de las citadas autoridades-.*

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

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

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

"OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO" (Se transcribe).

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

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

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

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO" (Se transcribe).

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

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

a) **Reserva legal.**

b) **La prohibición de aplicación retroactiva de la ley.**

c) **El principio de taxatividad.**

d) **Exacta aplicación de la ley (nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege).**

e) **Proporcionalidad de la pena en relación a la infracción y el bien jurídico tutelado.**

Tal razonamiento encuentra concordancia con el argumento de autoridad siguiente:

"NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA" (Se transcribe).

De esta manera, el **principio de reserva de ley** por el que se garantiza que el delito o la falta sí y solo sí se encuentra

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

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

Sirve de aplicación los argumentos de autoridad siguiente:

"TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS" (Se transcribe).

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

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

De tal suerte que la ley es la única fuente normativa en que habrá de describirse una falta, la pena e imposición, así como los demás elementos atinente, excluyendo cualquier otra norma como el reglamento; lo cual resulta acorde al derecho electoral, puesto que el artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Federal, 12, de la Constitución Particular del Estado, señalan claramente que en la ley se tipificaran los delitos y determinaran las faltas en materia

electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse. Situación que, además, es conforme al artículo 15, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 9, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que garantizan el principio de legalidad, que se traduce en nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Lo cual es importante porque en nuestro sistema jurídico tal principio de haya concretamente regulado y elevado a garantía constitucional, del tal manera que *nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege.* Resulta particularmente aplicable el argumento de autoridad siguiente:

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

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

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

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

párrafo.

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

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

"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA" (Se transcribe).

No se soslayan los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral, que ha sostenido en las ejecutorias SUP-RAP-05/2009, SUP-RAP-07/2009, SUP-RAP-08/2009, SUP-RAP-23/2010, pues el hecho de que en artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establezca el principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos y los parámetros de permisibilidad en la propaganda gubernamental y sus límites o prohibiciones, no puede pasarse por alto que tales principios requieren de una norma que despliegue la forma en que habrán de hacerse operativos y eficaces, de ahí que el reformador de la Constitución haya prescrito un imperativo en el último párrafo consistente en que **las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo**

previsto en los dos párrafos anteriores, <u>incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar</u>. Por tanto, en manera alguna el precepto constitucional se aplica de modo automático ni impone competencia –procesal o procedimental alguna hacia las autoridades, pues sólo deriva una distribución competencial legislativa –Federación y entidades Federativas– para desarrollar la voluntad del reformador de la Constitución.

Lo expuesto en este apartado no atenta contra la garantía de tutela judicial efectiva, ya que si bien la responsable desechó por incompetente la denuncia remitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral presentada ante la Junta Distrital Ejecutiva número 20 del referido Instituto, por el C. Marcos Álvarez Pérez, en su carácter de Ciudadano y Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en contra del C. Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal en Nezahualcóyotl, Estado de México, en términos de lo previsto en los artículos 356, párrafo noveno, del Código Electoral del Estado de México y 42, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México; lo cierto es que no se deniega el acceso a la justicia pues la responsable al analizar la queja y encontrar que carece de competencia actúa conforme a los postulados contenidos en el artículo 17 constitucional, al impartir justicia, pronta y expedita, eliminando los obstáculos que deparen un mayor perjuicio a los interesados, pues los justiciables deben cumplir los requisitos, formas y procedimientos que regulen las leyes sustantivas y adjetivas para obtener un pronunciamiento eficaz del órgano jurisdiccional. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

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

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

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

Un argumento en contrario, esto es, de sostener una competencia por vía de interpretación o integración normativa dará lugar a poner en colisión las garantías constitucionales, pues mientras se afianza el acceso a la justicia creando de manera arbitraria un procedimiento, la conducta infractora, la pena y su imposición, se pone en riesgo las garantías de legalidad y seguridad jurídica, en concreto la de tipicidad y exacta aplicación de la ley en materia punitiva que prohíbe precisamente imponer penas por analogía o mayoría de razón y que al momento de cometerse el hecho infractor debe existir previamente una ley que lo tipifique como tal y señale de modo claro y concreto una sanción. De tal suerte que tratándose del procedimiento administrativo sancionador el juzgador debe ser más cauteloso y asegurar el cumplimiento de las garantías constitucionales en aras de generar coherencia en el sistema jurídico y no provocar un menoscabo en aquellos.

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

2. En las relatadas consideraciones no asiste razón a los agravios esgrimidos por partido apelante.

Ello es así porque, adminiculado con los argumentos que se han vertido con anterioridad , los cuales se tienen por

reproducidos en obvio de repeticiones innecesarias, el principio de supremacía constitucional contenido en los artículos 41 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aseguran que la Constitución, sea una norma fundante, básica y fundamental, por tanto, excluye la posibilidad de una norma superior, en tanto que las normas inferiores y, en general todo acto de autoridad deben estar de acuerdo con ella.

Así, es incuestionable que toda autoridad, incluyendo los jurisdiccionales, desde el marco de su competencia, se encuentran obligados a preservar la Constitución, interpretándola y haciendo que esta impere de modo absoluto, pero reservando exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la expulsión en el orden jurídico de aquellas normas que la contradigan, así como la inaplicación de normas electorales contrarias a la Constitución conferida al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por tanto la autoridad responsable no deja de observar a la Constitución, ya que al declarase incompetente, como se ha expuesto en línea anteriores, de suyo su actuación se ajusta a ella, de tal modo que no sólo hace preservar las garantías de legalidad y seguridad jurídica, sino también el principio funcional de división de poderes, en atención a que dentro del marco jurídico electoral vigente en el Estado de México, se desprende que la Legislatura del Estado de México, en acatamiento a la reserva legal contenida en el artículo 134 Constitucional, realizó la adecuaciones normativas correspondientes, como se desprende del Decreto número 163, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, publicado en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno del Estado de México”, el 09 de mayo de 2008, así como del Decreto número 196, que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno del Estado de México”, el 10 de septiembre de 2008.

Tan es así que en su momento las partes interesadas no cuestionaron por los mecanismos de control de constitucionalidad existente en el orden jurídico las reformas electorales referidas, en específico al cumplimiento de la reserva legal derivada del último párrafo, del artículo 134 Constitucional. Sirve de aplicación, de modo ilustrativo, el argumento de autoridad siguiente:

“***CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”*** (Se transcribe).

Precisa, además, señalar que los párrafos antepenúltimo y penúltimo, del artículo 134 constitucional, son normas de eficacia imperfecta, pues requieren de un ordenamiento secundario que los haga efectivos y operativos; de ahí que el reformador de la Constitución haya prescrito en el último párrafo que **"Las leyes,** en sus respectivos ámbitos de aplicación, **garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores**, incluyendo el **régimen de sanciones** a que haya lugar", que como se ha anotado constituye una reserva legal; por tanto los principios contenidos en el citado texto constitucional no se aplican de modo automático, pues debe ser el legislador quién le otorgue eficacia y operatividad, y en todo caso, tratándose del procedimiento administrativo sancionador electoral, en la ley debe estar expresa y claramente prevista, en acatamiento a los principios de tipicidad y exacta aplicación de la ley.

Luego, como se ha venido sosteniendo en este considerando la autoridad responsable no es competente para resolver sobre la infracción al párrafo diecisiete, del artículo 12, 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Local, como tampoco de los párrafos segundo y tercero, del artículo 157, del Código Electoral del Estado, en razón de que en el citado ordenamiento jurídico no está determinado aquella falta en materia electoral , así como el procedimiento aplicable y la sanción que deban imponerse, elementos mínimos que debe revestir todo acto de autoridad para ajustarse a la Constitución, y en específico para asegurar los derechos fundamentales.

No obstante, el reformador de la Constitución Local, señaló de modo expreso la forma y términos en que se harán efectivos y operativos los principios contenidos en los artículos 12 y 129, de la Constitución Local, como se ha sostenido anteriormente.

En tal estado de cosas es indudable que la actuación de la responsable es conforme al principio de legalidad. Lo anterior porque no basta con limitarse a precisar que el Instituto Electoral del Estado de México, tiene como fin la de "Contribuir al desarrollo de la vida democrática" o bien, que incumple con el principio de profesionalismo, pues en el caso concreto, la materia *litis* lo constituye la competencia, el cual está claramente delimitada por el párrafo primero, del artículo 16 constitucional, que constituye una garantía a favor de los gobernados de que todo acto que interfiera en su esfera de derechos emane de autoridad competente y el acatamiento al principio funcional de distribución de competencias, que excluye que las autoridades puedan invadir el ámbito competencial de otros, puesto que ello causaría un perjuicio

mayor a los gobernados.

Si bien en una ley se otorga al Instituto Electoral del Estado de México, atribuciones, también lo es que la misma constituye su límite, puesto que la autoridad no puede realizar aquello que le está prohibido o no le fue atribuido por el legislador; de tal suerte que si no existe una ley que le otorgue competencia para conocer de las infracciones a los principios establecidos en el artículo 134, constitucional y 129, de la Constitución Particular del Estado, se encuentra imposibilitado constitucional y legalmente para actuar, aunado al hecho de que en la normatividad electoral local, no se encuentra descrita como una conducta infractora, la sanción y la forma de imposición.

Además, no debe pasarse por alto que cuando una autoridad pretenda sujetar a procedimiento a un gobernado debe observar, en acatamiento al principio de supremacía constitucional, las garantías consagradas a su favor, de tal suerte que no puede otorgarse una competencia que de suyo no le fue conferida, pues es incuestionables que todo acto de molestia o privativo debe emanar de autoridad competente y encontrarse suficientemente fundado y motivado.

No se omite establecer que la responsable al emitir el acto impugnado no deja de observar el principio de profesionalismo, ya que su actuación como se ha apuntado está ajustada a derecho; en efecto, respecto del profesionalismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-168/2008, sostuvo lo siguiente:

*…El **principio de profesionalismo** en la integración de los órganos electorales [a que se refieren los artículos 41, fracción V, de la Constitución General y 67, fracción 1, inciso a) de la Constitución local] supone que la autoridad electoral administrativa, tanto en su integración como en el desempeño de sus funciones, realice sus actividades mediante personal capacitado y con conocimientos necesarios para su desempeño. En este sentido, la profesionalización de los órganos electorales atiende tanto al hecho de que se trata de organismos especializados y permanentes de carácter autónomo, como al hecho de que las personas que lo integren deban contar con conocimientos especializados. Ello se logra, entre otras cosas, con la conformación de un servicio profesional electoral eficiente, así como con la exigencia de que los integrantes del máximo órgano de dirección sean profesionales con experiencia en la materia al momento de su designación como consejeros electorales...*

Por tanto, el citado principio no se ha vulnerado con el dictado del acto impugnado, puesto que no se está poniendo en duda el aspecto cualitativo (profesional) de quienes lo dictaron, de ahí que no asista razón al justiciable; de tal suerte que el principio de profesionalismo, nada tiene que ver con la declaratoria de incompetencia emitido por la responsable, pues éste tiene a su alcance los remedios legales para combatir por vicios propios el acto de autoridad, mediante razonamientos que tiendan a combatir de modo concreto todos y cada uno de los argumentos en que se apoyo la autoridad, de lo contrario, las generalidades deja intocada la resolución, rigiendo en todo sus efectos jurídicos.

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

Así mismo motivada pues la responsable indicó que en el orden jurídico local no se establece una competencia expresa al Instituto Electoral del Estado de México, para conocer de la infracción a los párrafos quinto y sexto, del artículo 129, de la Constitución Particular del Estado, así como de los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 157, del Código Electoral Estatal.

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

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

servidores públicos y al principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos.

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

Ahora la responsable vertió las razones, motivos o fundamentos que justificaron su incompetencia, los cuales se encuentra en la propia resolución que constituye el acto impugnado; expresándose de modo preciso porqué consideró que en el particular es incompetente para conocer y resolver de la queja que le fue remitida por el Consejo General de Instituto Federal Electoral.

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

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

No pasa inadvertido que si bien es cierto que la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral ha entrado al estudio del procedimiento administrativo sancionador por la infracción al contenido del artículo 134 constitucional, como se desprende de los recursos de apelación SUP-RAP-05/2009, SUP-RAP-07/2009, SUP-RAP-08/2009, SUP-RAP-23/201 O, ha sostenido el criterio reiterado de que el Instituto Federal Electoral es competente para conocer de las conductas que puedan incidir en los procesos electorales federales, vinculadas con los párrafos antepenúltimo y penúltimo del artículo 134 constitucional, pero sólo en cuanto incidan en los procesos comiciales respecto de los cuales tiene asignada la función estatal electoral.

De igual forma ha sostenido que el Instituto Federal Electoral

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

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

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

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

25. Régimen de competencias derivado del artículo 134 constitucional.

Norma general impugnada.

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

Argumentos de invalidez.

El Partido de la Revolución Democrática sostiene que el artículo 38 vulnera la esfera de atribuciones de la autoridad federal y rompe con el sistema federal y la supremacía

constitucional; en particular, sostiene que mediante el artículo 318 se pretende regular una competencia de carácter federal respecto al artículo 134 constitucional, al establecer infracciones a cargo de autoridades federales.

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

Juicio de constitucionalidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Encabezado: la norma general impugnada establece un catálogo de infracciones al propio Código Electoral cometidas por los sujetos normativos siguientes: las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los órdenes de gobierno federales, estatales o municipales; órganos autónomos y cualquier otro ente público.

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

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

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

5. Fracción IV: establece como infracción, durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución.

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

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

Para efectos del juicio de contraste constitucional, se transcriben los artículos 41, 116, fracción IV, fracción n), y

134 de la Constitución Federal en lo que interesa:

"Artículo 41 ... .

"III. ... Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

"Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los Municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

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

"Artículo 116 . ...

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

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

"Artículo 134 ...

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

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

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

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"[…]

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

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

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

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

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

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

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

"[...]

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

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

Igualmente, la Constitución General de la República a través del artículo 116 fracción IV, establece las directrices fundamentales que deben garantizar las constituciones y leyes de los estados en materia electoral, que en lo conducente se resaltan las correspondientes a los principios rectores que imperan en la función comicial como lo es la

certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, así como la determinación de tipificar los delitos, las faltas y sanciones que en la materia deben de imponerse.

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

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

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

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

"DESECHAMIENTO O SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO IMPLICA DENEGACIÓN DE JUSTICIA NI GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA" (Se transcribe).

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

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

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

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

Así, cuando el citado órgano de dirección recibe una queja o denuncia, previa a su admisión -mediante acuerdo admisorio- debe analizar oficiosamente las causales de improcedencia y, de advertir que se actualiza una de ellas, elaborará el proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento; sin embargo, esa resolución no debe entenderse como un decisión que resuelva el fondo , sino que la terminación de la instancia acontece por condiciones insuperables que no pueden removerse durante la secuencia procedimental, al no darse los supuestos básicos de admisibilidad o procedibilidad contemplados por la ley.

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

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

Lo anterior, adquiere mayor relevancia si se toma en cuenta que la competencia es un presupuesto procesal de estudio previo , por tanto es incuestionable que no será materia de estudio en la resolución que decida el fondo de la

controversia tal presupuesto, puesto que el legislador consideró que la Secretaría Ejecutiva General estudie las causales de improcedencia y sobreseimiento de manera oficiosa , al momento de recibir la queja o denuncia o durante la sustanciación del procedimiento y, previo a ponerlo en estado de resolución, pues se ha expuesto que las resoluciones que deciden el fondo, sólo se ocupan por excepción de los presupuestos procesales, siempre que sean de carácter superveniente.

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

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

5. En lo que atañe **al agravio identificado con el numeral** 3, el actor en este medio impugnativo sostiene que se encuentra denunciado al Partido Revolucionario Institucional por parte de Juan Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez y así se estableció por parte del Instituto Federal Electoral en la parte considerativa (PRIMERO) y resolutiva (PRIMERO) de su resolución y dicha circunstancia es retomada por el Instituto Electoral del Estado de México para determinar las partes y el motivo de queja, incluso al momento de emitir la resolución controvertida, sin embargo, al hacer un análisis exhaustivo del escrito de queja, este resolutor no advierte la imputación directa hacia dicho instituto político que permita iniciar un procedimiento para tal efecto, por lo que su introducción al medio recursal constituye una cuestión novedosa que altera de modo sustancial y evidente la *litis,* lo cual trae como consecuencia su **inoperancia** al no haber sido establecida en la queja de manera oportuna por los CC. José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez. Sirven de aplicación los argumentos de autoridad siguientes:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES SI NO SE REFIEREN A LA PRETENSIÓN

Y A LA CAUSA DE PEDIR" (Se transcribe).

"LITIS, LA INTRODUCCIÓN DE ARGUMENTOS QUE NO FORMAN PARTE DE LA, RESULTAN INOPERANTES" (Se transcribe).

Bajo esos apuntamientos, no se vulneraron los principios de legalidad y certeza, toda vez que la Secretaría Ejecutiva General, siguió el procedimiento que marcan los artículos 62, 102, 356, del Código Electora del. Estado y, 40, 41, 42 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, lo cual hace ajustado a derecho su proceder.

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

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

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

No es óbice precisar que el Instituto Electoral del Estado México, al momento en que inicien las campañas electorales, estará en la posibilidad legal de ejercer la aludida facultad en

los términos que indica el numeral 157, del referido Código Electoral.

7. En las relatadas consideraciones, la resolución emitida por la autoridad responsable es acorde a las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que el legislador constitucional y ordinario omitió atribuirle de manera expresa, al Instituto Electoral del Estado de México, competencia para conocer de la infracción al párrafo diecisiete, del artículo 12, 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Particular del Estado y párrafos segundo y tercero, del artículo 157, del Código Electoral Local; por tanto, ante lo infundado e inoperante de los agravios expuestos por el recurrente, se confirma en la materia de impugnación la Resolución dictada en el expediente NEZA/PRD/ECNS/008/2010/08, aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en la sesión ordinaria de fecha uno de octubre de dos mil diez."

QUINTO. Agravios. Los argumentos que hace valer el partido actor son del tenor siguiente:

"PRIMER AGRAVIO

FUENTE DE AGRAVIO.- Lo constituye el considerando octavo, así como el resolutivo marcado como ÚNICO de la resolución que se impugna, en donde la responsable determinó confirmar la resolución NEZA/PRD/ECNS/008/2010/08.

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

CONCEPTO DE AGRAVIO.- La autoridad señalada como responsable infringe los principios de legalidad y exhaustividad electoral, así como la garantía de acceso a la justicia, previstos en los preceptos constitucionales y legales que se han citado, toda vez que en el contenido de la sentencia que se combate la autoridad responsable no entra al estudio del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para determinar la competencia que tiene el Instituto Electoral del Estado de México, para

conocer de las violaciones en la aplicación de recursos públicos en la propaganda gubernamental, debido a que centra sus manifestaciones en señalar lo siguiente: *"... de tal modo que la interpretación constitucional -local- requiere de un examen cuidadoso y acucioso puesto que ahí descansan los principios fundamentales de la estructura política del Estado",* dejando de observar uno de los principales preceptos jurídicos invocados por mi representada en el recurso de apelación que se hizo valer ante la autoridad responsable, el cual es el artículo 134 de la Carta Magna.

Por otra parte la autoridad responsable señala lo siguiente:

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

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

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

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

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

"Artículo 133" (Se transcribe).

Atendiendo este precepto jurídico, es evidente que la autoridad responsable no fue exhaustiva al momento de resolver el medio de impugnación que nos ocupa, toda vez que al emitir su resolución no hace un estudio del artículo 134 de nuestra Carta Magna, siendo que entra directamente al estudio de la normatividad local, con lo cual en primer término viola el principio de Supremacía Constitucional, toda vez que en orden jerárquico tiene mayor importancia y

relevancia lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y posteriormente lo que establezcan las leyes que emanan de ella, siendo que la Constitución Local es una ley que emana de nuestra Carta Magna, en este sentido la autoridad responsable no fue exhaustiva al momento de resolver el recurso de apelación promovido por mi representada, toda vez que si lo hubiera hecho entonces observaría de donde emana la competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer de las violaciones denunciadas.

En la reforma al artículo 134 de la Constitución General de la República, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión del Estado Mexicano señalan que *"De importancia destacada es el tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales."*

De igual forma toma relevancia lo citado por el Magistrado Héctor Romero Bolaños, en su voto particular cuando señala que: las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación del H. Congreso de la Unión del Estado Mexicano, en su dictamen señalaron que el propósito de la adición de los párrafos al artículo 134 ya citado fue *"establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad."*

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

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

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

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

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

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

Es importante señalar que como bien lo refiere el Magistrado Héctor Romero Bolaños en el voto particular que se anexa a la sentencia que nos ocupa, de una interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 134 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los artículos 11, 12, 129 párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 52, fracciones II, XII, XXII y último párrafo; 78, 81 fracciones IV y V; 82,85 y 95 fracciones X, XXXII, XXXV, LI, LII; 102 fracción XXXII; 144, 355 y 356 del Código Electoral del Estado de México, el Instituto Electoral del Estado de México sí cuenta con dicha facultad implícita, derivada de las explícitas que le obligan hacer efectivo tanto el cumplimiento a las disposiciones constitucionales mencionadas, como para hacer cumplir el principio de equidad en la competencia entre los partidos políticos, el voto libre y auténtico, y evitar la indebida ventaja en los procesos electorales.

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

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

De igual forma el Reglamento ya citado entre los sujetos que pueden ser sancionables contempla a los servidores públicos en el inciso b) del artículo 6, así como en el artículo14, siendo que en los artículos.

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

Por lo tanto y en atención a las características de la propaganda difundida por el servidor público que se denuncia, es evidente que la autoridad señalada como responsable, omitió tender dichas disposiciones, situación que vulnera el principio de exhaustividad.

En atención a esto, dichos lineamientos también establecen las sanciones a las que los infractores se harán acreedores, por lo tanto, existe el procedimiento para sancionar a los servidores públicos que vulneren las disposiciones electorales, así como también existen las sanciones a las que estos se harán acreedores.

SEGUNDO AGRAVIO

FUENTE DE AGRAVIO.- Lo constituye el considerando OCTAVO. ESTUDIO DE FONDO, de la resolución de fecha diecisiete de diciembre del año en curso, concretamente el numeral II. VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LA RESOLUCIÓN, en consecuencia el resolutivo ÚNICO de la resolución que se impugna, en donde la responsable, **CONFIRMA** la resolución de fecha primero de octubre de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por el que se desechó por incompetencia el recurso de queja **NEZA/PRD/ECNS/008/2010/08.**

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

CONCEPTO DE AGRAVIO.- Causa agravio a mi representada la evidente y flagrante violación a los artículos de referencia en virtud de que la autoridad responsable al momento de emitir su resolución en fecha diecisiete de diciembre del año en curso, **CONFIRMA** la resolución del uno de octubre de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en la que se desechó por incompetencia el recurso de queja **NEZA/PRD/ECNS/008/2010/08**, violando en perjuicio del promovente principios rectores en materia electoral como lo son certeza y legalidad, adicionalmente incumple en los principios de exhaustividad de congruencia externa, ya que indebidamente desechó supuestamente por incompetencia, la denuncia presentada por el suscrito, remitida a la autoridad responsable por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, atento a lo establecido en la siguiente tesis jurisprudencial:

"EXHAUSTIVIDAD PRINCIPIO DE. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS

RESOLUCIONES QUE EMITAN” (Se transcribe).

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

“Artículo 356”. (Se transcribe).

Como se puede observar en el párrafo señalado para efectos prácticos como inciso **A)** se puede apreciar que **"El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizará de oficio. En caso de advertir que se actualiza una de ellas, la Secretaría elaborará un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o sobreseimiento, según**

corresponda“, es claro que en ninguna parte se establece que la Secretaría Ejecutiva General lo pueda poner a consideración del Consejo General de manera directa sin pasar por la Junta General -toda vez que es atribución de ésta- por lo que es evidente la violación frente a la que nos encontramos, por su parte el párrafo señalado como inciso **B)** establece claramente que **"Corresponde a la Junta General la elaboración del proyecto de resolución que habrá de someterse a consideración del Consejo General del Instituto"**, este párrafo contiene dos supuestos el primero refiere precisamente a la atribución de la Junta General de elaborar el proyecto de resolución y el segundo señala criterios para el caso de que sea una resolución sancionatoria es decir "...**deberá tomarse en cuenta caso en la emisión de la resolución, para fijar las sanciones establecidas en este Capítulo, deberán considerarse por lo menos las circunstancias personales y de ejecución de la infracción, la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión, la capacidad económica del infractor, en su caso, la reincidencia o el monto del beneficio o lucro obtenido por el infractor."**

A mayor abundamiento vale la pena revisar las atribuciones tanto de la Junta General como de la Secretaría General Ejecutiva en materia del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 356 del Código Electoral; el artículo 99 del ordenamiento en comento refiere las atribuciones de la Junta General, particularmente la fracción XII señala que dentro de sus atribuciones está la de **"Elaborar los dictámenes con proyectos de resolución en los procedimientos administrativos sancionadores para someterlos a consideración del Consejo General..."**, por su parte el artículo 92 refiere las atribuciones de la Secretaría Ejecutiva General, particularmente la fracción XXXII establece entre ellas la de **"Llevar a cabo la sustanciación en los procedimientos administrativos sancionadores en términos de lo dispuesto por el artículo 356 de este Código"**, resulta convincente con lo expuesto que si la Secretaría Ejecutiva General pone a consideración del Consejo General cualquier tipo de dictamen con proyecto de resolución, está violando la ley electoral, toda vez que ésta es una atribución exclusiva de la Junta General, es decir una vez que la Secretaria en comento realiza el estudio oficioso de las causas de improcedencia o sobreseimiento y encuentra algunas debe emitir un proyecto de resolución, que deberá poner a disposición de la Junta General para que ésta elabore el dictamen correspondiente y lo ponga a consideración del máximo órgano del Instituto Electoral, es decir el Consejo General; de igual manera si no encuentra ninguna causal que deseche alguna queja o denuncia, la

Secretaría General deberá sustanciarla y ponerla en estado de resolución para que la Junta General emita el correspondiente dictamen y que sea del conocimiento del citado Consejo General; sin embargo en el caso que nos ocupa este procedimiento fue violado de manera burda afectando a mi representada y atentando en contra de los principios rectores de certeza y legalidad que deben prevalecer en todos los actos de la autoridad electoral, por lo que deben considerar procedente el presente agravio a efecto de que se reponga el procedimiento en virtud de que la Secretaría Ejecutiva General asume atribuciones que no le corresponden por encima de la propia Junta General de la cual es parte, solo que sin el derecho a voto, solo a voz, por en ello resulta incongruente que este funcionario electoral de manera individual asuma atribuciones por encima de un órgano colegiado como es la Junta General , cuando actúa como autoridad sustanciadora, de conformidad con el artículo 356 del código comicial, que como integrante de la Junta, de conformidad con el artículo 98 del Código Electoral en vigor que a la letra dice:

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

Si bien es cierto, el estudio para el desechamiento de una queja es de trámite, a efecto de que si se encontrasen los supuestos de ley para ello, se concluiría la instancia para el promovente, como lo señala la responsable en el párrafo tercero de su resolución visible a foja 0081, sin embargo, esto no precisa el punto en conflicto, en virtud de que lo que se combatió mediante el recurso de apelación que motivó la resolución que se impugna, es la discrecionalidad del Secretario Ejecutivo General, para poner a consideración del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México el proyecto de desechamiento, sin que este pase por un órgano, superior jerárquico y colegiado como es la Junta General, inclusive así lo reconoce la propia responsable, pues en el párrafo quinto de la foja en comento, señala que a dicha Secretaría, "...corresponde la admisión y sustanciación de la queja o denuncia, hasta ponerlo en estado de resolución", conformidad con lo establecido en el artículo 356 del código aplicable de la materia que señala expresamente en el apartado que se requiere ***“Corresponde a la Junta General la elaboración del proyecto de resolución que***

habrá de someterse a consideración del Consejo General del Instituto." Esto en un primer supuesto, vale la pena preguntarnos, un proyecto de desechamiento acaso ¿no es un proyecto de resolución?, ¿no es verdad que con el desechamiento se pone fin al procedimiento administrativo sancionador?, ¿no es verdad que al resolverse de esta manera el justiciable ya no alcanzara sus pretensiones?, veamos otro supuesto de dicha disposición: ***"En todo caso en la emisión de la resolución, para fijar las sanciones establecidas en este Capítulo, deberán considerarse por lo menos las circunstancias personales y de ejecución de la infracción, la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión, la capacidad económica del infractor, en su caso, la reincidencia o el monto del beneficio o lucro obtenido por el infractor",*** evidentemente este otro supuesto se refiere a que en el caso de encontrarse en un evento en el que merezca imponerse alguna sanción, deberán considerarse las circunstancias personales del infractor, para que la Junta proponga en este proyecto de resolución algún tipo de sanción.

Finalmente quiero señalar a este órgano jurisdiccional federal, que es claro que en el sentido en el que resolvió la responsable en esta entidad mexiquense, es decir, que al confirmar la resolución de uno de octubre de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por el que se desechó por incompetencia el recurso de queja **NEZA/PRD/ECNS/008/2010/08**, se negó al promovente el derecho a la tutela judicial, en virtud de que conocer, para después desechar, no garantiza a mi representada una vía administrativa que conozca en el fondo las pretensiones del suscrito, dejando de observar la responsable la siguiente tesis jurisprudencial:

"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL" (Se transcribe).

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

SEXTO. Estudio de fondo. De la lectura integral del escrito de

demanda del juicio de revisión constitucional electoral, esta Sala Superior advierte que los temas a los que el actor circunscribe sus agravios son:

A. Indebido estudio sobre la competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer sobre la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática.

B. Inexacto análisis del procedimiento seguido en la queja presentada por el instituto político actor, sobre la base de que el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México, carece de facultades para proponer al Consejo General el proyecto de resolución primigeniamente impugnado.

Para el estudio de los agravios, este órgano jurisdiccional analizará en primer lugar el agravio relativo a la competencia, por constituir un presupuesto necesario e indispensable para la sustanciación y resolución del procedimiento respectivo, y en virtud de que, de asistirle la razón al promovente, sería suficiente para revocar la resolución impugnada.

A. Indebido estudio sobre la competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer sobre la denuncia presentada por el instituto político mencionado.

A juicio de esta Sala Superior, el agravio correspondiente al presente apartado es sustancialmente **fundado** en virtud de los motivos, razones y fundamentos que se exponen a continuación.

En principio, el estudio integral del escrito de demanda permite advertir a este órgano jurisdiccional que la causa de pedir del actor se sustenta en la premisa de un incorrecto estudio sobre la competencia del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

La competencia de la autoridad para emitir un acto que implique una afectación a la esfera jurídica de un sujeto de derecho, debe tener, en principio, su base o fundamento en una disposición constitucional, mientras que su configuración e instrumentación se sujeta a las disposiciones previstas en la legislación ordinaria.

En otras palabras, el presupuesto de competencia de todas las autoridades del Estado entraña la obligación de las mismas a actuar únicamente cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que este presupuesto constitucional concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones.

Por consiguiente, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, pero que los hechos no se adecuan a las hipótesis previstas en la ley, es claro que se encuentra viciado de origen, quedando abierta la posibilidad para que aquellos individuos que se vean

afectados se encuentren en aptitud para controvertir tal situación.

De esta manera, la determinación de la autoridad para conocer o no de un asunto que se somete a su conocimiento es una cuestión cuyo estudio es preferente y de orden público, según lo previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese orden de ideas, se considera que si la parte enjuiciante se duele de un incorrecto estudio sobre la competencia de la responsable primigenia, entonces el análisis del presente apartado tendrá por objeto verificar si fue correcta o no la confirmación de la falta de atribuciones de la autoridad para investigar y resolver sobre los hechos materia de la queja.

Sentado lo anterior, en la especie se tienen que los hechos que dieron origen a la queja que se radicó ante el Instituto Electoral del Estado de México, medularmente consistieron en la promoción personalizada de un servidor público, lo que en concepto del denunciante, transgrede normas de naturaleza electoral porque resulta violatorio de lo previsto en los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 129 de la Constitución Política del Estado de México, así como de diversas disposiciones jurídicas de naturaleza electoral, lo que en concepto del denunciante corresponde conocer al mencionado instituto.

Ahora bien, la máxima autoridad administrativa electoral del

Estado de México determinó desechar por incompetencia la denuncia respectiva, esencialmente porque consideró que carecía de atribuciones para conocer sobre violaciones a normas electorales federales, además de que no se encontraba facultada para instaurar procedimientos por violaciones de naturaleza distinta a la electoral.

Inconforme con lo anterior, el Partido de la Revolución Democrática promovió recurso de apelación en el que formuló los agravios que estimó atinentes, cuestionando dicho pronunciamiento de incompetencia.

Por su parte, el Tribunal responsable, al resolver el recurso de apelación, estimó que el Instituto Electoral del Estado de México, carecía de competencia para pronunciarse sobre los hechos denunciados al no mencionarse como autoridad facultada para aplicar el artículo 129 de la Constitución Local, y porque las conductas denunciadas encuadraban en las atribuciones conferidas a otras autoridades por tratarse de infracciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios.

Precisado lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, es inexacto lo razonado por el Tribunal responsable.

En el artículo 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la obligación de los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito

Federal y sus delegaciones de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, **sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.**

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

Al efecto, en el artículo SEXTO transitorio del Decreto de seis de noviembre de dos mil siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de ese mismo año, por el que se reformó, entre otros, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispuso que las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, en dicho precepto transitorio se dispuso que los Estados que a la entrada en vigor de ese Decreto hubieran

iniciado procesos electorales o próximos a iniciar, realizarían sus comicios conforme a lo establecido en sus disposiciones constitucionales y legales vigentes en aquella época, pero una vez terminado el proceso electoral deberían realizar las adecuaciones antes mencionadas en el mismo plazo señalado, contado a partir del día siguiente de la conclusión del proceso comicial respectivo.

De la reforma constitucional señalada, se desprende que el Constituyente permanente ordenó a todas las legislaturas locales regular internamente el uso imparcial de los recursos públicos, así como lo relativo a la propaganda gubernamental, con el objeto de salvaguardar el principio de equidad en los procesos comiciales.

En cumplimiento a lo anterior, el Constituyente del Estado de México reformó el artículo 129 de la Constitución de esa entidad federativa, para quedar, en lo que interesa, en los términos siguientes:

> **Artículo 129.-**
> …
> Los servidores públicos del Estado y municipios, tienen en todo el tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, **sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.**
>
> La propaganda que bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, los Ayuntamientos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, así como las empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos y cualquier otra entidad pública del Estado de México, deberá tener carácter institucional y

> fines informativos, educativos o de orientación social. **En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, de cualquiera de los poderes del Estado u órganos de gobierno. Las leyes de la materia regularán estas circunstancias.**
>
> El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este Título, conforme a sus respectivas competencias.
>
> La infracción a las disposiciones previstas en este Título será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios y demás leyes aplicables.

Como se puede apreciar de la disposición transcrita, uno de los objetivos esenciales de dicha reforma consiste en el establecimiento de mecanismos para la salvaguarda del principio de equidad en los procesos electorales, por conducto de las autoridades en la materia.

Ahora bien, la función estatal de organizar los procesos comiciales locales, con apego, entre otros, al principio de equidad corresponde, en términos del artículo 11 de la propia Constitución local, al Instituto Electoral del Estado de México.

En efecto, de conformidad con lo previsto en los artículos 78, párrafo primero y 85, del Código Electoral del Estado de México, la autoridad administrativa electoral mencionada, es el organismo público autónomo de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales,

cuyo Consejo General es responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, de promover la cultura política democrática, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, guíen todas las actividades del Instituto.

Para el efectivo cumplimiento de sus responsabilidades, el legislador local determinó facultar al Instituto Electoral de la entidad, para resolver y, en su caso imponer las sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionador a quienes infrinjan las disposiciones del Código Electoral estatal, en términos de lo dispuesto en el artículo 95, fracciones XXXV y LI, del propio ordenamiento jurídico.

Dicho procedimiento sancionador debe ajustarse a lo previsto en el numeral 356 del Código en cita, en el que se establece, en esencia, que una vez que la autoridad tenga conocimiento de una queja o denuncia, en donde se aduzca la violación a disposiciones de la materia, deberá, si no se actualiza en forma evidente e indubitable alguna causa de improcedencia, sustanciar la queja a través de la investigación que corresponda y con apego a las formalidades esenciales del procedimiento, para posteriormente dictar la resolución que conforme a derecho proceda.

Con base en lo antes expuesto, esta Sala Superior considera que si en una queja o denuncia se aduce que servidores públicos violaron, entre otras, disposiciones en materia

electoral, se justifica la competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer del medio de impugnación.

Por lo tanto, si las conductas denunciadas configuran o no faltas de naturaleza electoral, el pronunciamiento respectivo debe derivar del análisis de fondo de los hechos denunciados.

En efecto, a juicio de esta Sala Superior, el estudio sobre la configuración o no de la falta denunciada no debe hacerse en el apartado de competencia de la autoridad, toda vez que es precisamente la materia sobre la que dicha autoridad debe pronunciarse en el fondo.

Debe señalarse que, si derivado del estudio de la materia de la queja, el órgano sancionador arriba a la conclusión de que los hechos no inciden en la materia electoral, deberá declarar infundada la queja, pero pudieran ser constitutivos de faltas de otra índole jurídica, ello la constriñe a dar vista a la autoridad que considere competente para los efectos legales a que haya lugar.

Derivado de lo antes expuesto, esta Sala Superior arriba a las conclusiones siguientes:

Cuando la autoridad administrativa electoral tenga conocimiento de una denuncia, su actuación primigenia debe encaminarse a determinar si los hechos que se denuncian, tienen repercusión en la materia electoral.

En el supuesto de que esa autoridad advierta en el estudio de fondo, que no existen consecuencias de naturaleza electoral, procederá a declarar infundado el procedimiento respectivo.

Ahora bien, en el caso de que el órgano sancionador electoral determine que los hechos denunciados inciden en la materia electoral, analizará si configuran una transgresión a la normativa electoral.

Para el caso de que no se advierta alguna contravención a las normas electorales, procederá a declarar infundado el procedimiento administrativo sancionador.

Cuando el estudio efectuado por el órgano sancionador arroje como conclusión la violación de una o más normas electorales, debe imponer la sanción que estime pertinente o, en su caso, remitir el expediente a la autoridad que considere competente para imponer la sanción que corresponda.

En el caso, se observa que el Tribunal responsable convalidó lo resuelto por la autoridad administrativa electoral, no obstante incurrir en el equívoco antes apuntado.

Lo anterior es así, porque en la resolución que recayó al procedimiento administrativo sancionador NEZA/PRD/ECNS/008/2010/08, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México desechó, por considerarse incompetente para conocer de la denuncia formulada por instituto político actor, al estimar que carecía de atribuciones

para conocer sobre los hechos puestos en su conocimiento, porque se aducía la violación a normas electorales federales y que no se encontraba facultado para instaurar procedimientos por violaciones de naturaleza distinta a la electoral.

Primeramente, se considera que el Tribunal local debió ordenar a la autoridad administrativa electoral que, aquella sí era competente para determinar si los hechos denunciados inciden o no en la materia de su ámbito de conocimiento.

No obsta a lo anterior, que en la resolución primigenia que recayó a la denuncia, indebidamente confirmada por el órgano jurisdiccional responsable, se adujera, principalmente, que no correspondía a su ámbito de competencia la violación a disposiciones electorales federales.

Al respecto, esta Sala Superior considera que la cita inexacta en la denuncia, de los preceptos que se estiman violados, no es una condición para tener por actualizada la improcedencia de la denuncia y mucho menos la falta de competencia de la autoridad electoral para conocer y resolver sobre la queja planteada.

Ello, porque la razón esencial de una denuncia es poner en conocimiento de la autoridad, hechos que se estimen contrarios al orden jurídico.

Por su parte, es a la autoridad a la que toca determinar si los hechos denunciados constituyen o no violaciones a la normativa

que le corresponde aplicar y sancionar.

De esta suerte, la competencia de la autoridad se surte en razón de la posible incidencia en un proceso electoral local y no a un pronunciamiento previo que propiamente correspondería al estudio de fondo.

Por tanto, se estima que el pronunciamiento de la responsable en el sentido de que los hechos denunciados eran de la competencia exclusiva de autoridades distintas a la electoral, sin el previo estudio de que dichas conductas pudieran incidir en la materia electoral es inexacto.

En efecto, en términos de lo expuesto a lo largo del presente considerando, resulta evidente que la autoridad sancionadora sólo puede determinar la existencia o no de faltas en la materia de su competencia, derivado del estudio de la materia de la queja.

Bajo las premisas antes apuntadas, si el Tribunal responsable convalidó la resolución de desechamiento por incompetencia emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, sin que ese órgano administrativo electoral llevara a cabo el estudio de la naturaleza de los hechos denunciados, es evidente que asiste la razón a la parte actora cuando señala que se le coloca en un estado de indefensión porque indebidamente se confirmó la falta de competencia para la investigación y estudio de la queja. De ahí, lo **fundado** del agravio.

Es importante señalar que, en concepto de esta Sala Superior, si los hechos que dieron origen a la denuncia formulada por el Partido de la Revolución Democrática por la supuesta promoción personalizada de un servidor público, fueran constitutivos de infracciones en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, su conocimiento correspondería, conforme a sus ámbitos de atribuciones, al Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los ayuntamientos, en términos de lo previsto en los artículos 129, párrafo séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como 157 del Código Electoral local.

Lo antes afirmado obedece, a que una misma conducta puede actualizar transgresiones a regulaciones jurídicas de distintas materias, correspondiendo a cada autoridad competente, conocer, y en su caso, de proceder imponer la sanción que corresponda.

En ese orden de ideas, es dable afirmar que al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México es competente para determinar si, en su caso, los hechos de la denuncia vulneran disposiciones de la materia electoral.

Lo anterior, con el objeto de declarar fundado o infundado el procedimiento administrativo sancionador, y proceder o no a imponer la sanción respectiva o remitir el expediente al órgano

competente para tal efecto.

B. Inexacto análisis del procedimiento seguido en la queja.

En relación al segundo motivo de inconformidad hecho valer por el Partido de la Revolución Democrática, a juicio de esta Sala Superior su estudio resulta innecesario, pues la pretensión del actor se encuentra satisfecha, al consistir que este órgano jurisdiccional revoque la resolución que emitió el Tribunal Electoral del Estado de México, mediante la cual confirmó la determinación del Instituto Electoral local en la que se declaró incompetente para atender y resolver el escrito de queja para conocer de las presuntas violaciones a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el numeral 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, contra de Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México.

Lo anterior, porque al haber resultado fundado el agravio señalado con el inciso A, y con ello haberse alcanzado la pretensión principal del instituto político actor, es innecesario realizar un pronunciamiento respecto del segundo motivo de disenso, ello porque a ningún efecto práctico llevaría, toda vez que la resolución combatida ha sido revocada para el efecto de que el Instituto Electoral del Estado de México, acepte la competencia para conocer de la queja interpuesta y se pronuncie en el fondo.

Sin embargo, se estima necesario señalar que el Instituto Electoral local, al momento de tramitar y resolver la controversia mencionada deberá apegarse al procedimiento que establece el artículo 356 de la ley electoral local, con la finalidad de no incurrir en algún tipo de violación procesal.

En consecuencia, dado que en la especie uno de los motivos de disenso resulta fundado y suficiente para revocar la determinación del Instituto Electoral del Estado de México,

Efectos de la sentencia.

Toda vez que ha resultado **fundado** el agravio cuyo fin último es cuestionar el indebido desechamiento de la queja planteada, con fundamento en el artículo 93, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo procedente es **revocar** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el recurso de apelación RA/28/2010 y, en consecuencia, privar de efectos jurídicos la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Electoral de esa propia entidad federativa, en el procedimiento administrativo sancionador radicado en el expediente NEZA/PRD/ECNS/008/2010/08, para el efecto de que, dicho órgano electoral administrativo local, asuma competencia y de no actualizarse alguna otra causa de improcedencia, admita la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática, y proceda verificar si los hechos denunciados inciden en la materia electoral, en su caso, si tales hechos constituyen una infracción y, en su caso, resolver

conforme a derecho.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el recurso de apelación RA/28/2010

SEGUNDO. Se deja sin efectos jurídicos la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México en el procedimiento administrativo sancionador radicado en el expediente NEZA/PRD/ECNS/008/2010/08.

TERCERO. Se ordena al Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa que, asuma competencia y proceda conforme lo razonado en la presente ejecutoria.

Notifíquese; **personalmente** al partido actor; por **oficio** con copia certificada de la presente sentencia, al Tribunal Electoral del Estado de México y al Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa; y por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior con fundamento en los artículos 26, 28 y 29 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los

Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado Manuel González Oropeza, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
CONSTANCIO CARRASCO DAZA	**FLAVIO GALVÁN RIVERA**
MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA	**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**
MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR	**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

VOTO CONCURRENTE QUE EMITE EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-JRC-6/2011.

A pesar de estar conforme con el sentido de la ejecutoria que se emite, manifiesto mi disenso, únicamente, por lo que respecta a la determinación de considerar que esta Sala Superior tiene competencia originaria para conocer y resolver del presente juicio de revisión constitucional electoral, por lo que emito el presente **VOTO CONCURRENTE**, en los términos siguientes:

La controversia originaria en este expediente consiste en la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de México, dictada el diecisiete de diciembre de dos mil diez en el recurso de apelación número RA/28/2010, interpuesto para combatir la resolución dictada en el expediente NEZA/PRD/ECNS/008/2010/08, relativo a la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática ante la Junta Distrital número 20 del Instituto Federal Electoral, en contra de Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por hechos presuntamente violatorios de la normativa electoral, la cual determinó desechar por incompetencia (sic) la referida denuncia.

Contra dicha sentencia el Partido de la Revolución Democrática promovió juicio de revisión constitucional electoral, mismo que fue remitido a la Sala Regional, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de

México, el cual se radicó con la clave ST-JRC-4/2011. Dicha Sala Regional por acuerdo de Sala del día seis siguiente, determinó que no se actualizaba su competencia para conocer y resolver el juicio constitucional, por lo que lo remitió a esta Sala Superior para efecto de determinar la competencia.

Posteriormente, recibido el expediente respectivo que se radicó con la clave SUP-JRC-6/2011, esta Sala Superior determinó, mediante acuerdo colegiado de fecha catorce de enero de dos mil once, asumir competencia para conocer y resolver el juicio en que se actúa, por ser la instancia competente, criterio que no comparto.

La razón que sostiene esta decisión es que se trata de un medio de impugnación promovido por un partido político nacional, a fin de impugnar una sentencia del Tribunal Electoral del Estado de México, emitida en el recurso de apelación local número RA/28/2010, interpuesto en contra de la resolución dictada en el expediente NEZA/PRD/ECNS/008/2010/08, relativo a la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática ante la Junta Distrital número 20 del Instituto Federal Electoral, en contra de Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por hechos presuntamente violatorios de la normativa electoral, que no encuadra en alguna de las hipótesis que actualicen la competencia de las salas regionales, al no estar vinculada con alguno de los actos atinentes a las elecciones, respecto de las cuales puede tener conocimiento.

Esta razón se fundó en la cita de los artículos 189, fracción I, inciso d), y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Al efecto, conviene tener presente el texto de tales artículos:

> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**
>
> **Artículo 189.** La Sala Superior tendrá competencia para:
>
> I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:
>
> […]
>
> d) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que pudiesen ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
>
> **Artículo 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.

> […]
>
> **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.**
>
> **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
>
> 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.
>
> […]

Numerales que, a juicio de la Mayoría, permiten establecer que la distribución competencial entre la Sala Superior y las salas regionales, a fin de conocer del juicio de revisión constitucional electoral, está definida, en los términos generales siguientes:

a) La Sala Superior tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con las elecciones de Gobernadores y de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

b) Las salas regionales son competentes para conocer de los asuntos vinculados con 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 del Distrito Federal.

Por lo que, concluyó la mayoría, originariamente la competencia para conocer del juicio de revisión constitucional electoral correspondía a la Sala Superior, y que ésta fue delegada por el legislador a las salas regionales, a efecto de que conocieran exclusivamente de los asuntos expresamente determinados en la ley; en consecuencia, aquellos asuntos no previstos para el conocimiento específico de las salas regionales, deberán ser materia de estudio por parte de la Sala Superior.

Sin embargo, a juicio del suscrito, si bien en términos de la reforma electoral de mil novecientos noventa y seis, la competencia para conocer del juicio de revisión constitucional electoral se confirió exclusivamente a la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, también es verdad que la diversa reforma electoral del pasado año dos mil siete, otorgó competencia expresa, para el conocimiento del mencionado medio de impugnación a las salas regionales del propio Tribunal Electoral. Pero, cabe destacar, que en la legislación no se contempla explícitamente la regla consistente en que la competencia que no esté atribuida expresamente a favor de las salas regionales se debe entender reservada a esta Sala Superior.

En la especie, se está en presencia de un juicio de revisión constitucional electoral en el que se controvierte la sentencia por la que se resuelve un recurso de apelación local promovido ante un órgano jurisdiccional cuya función principal es, precisamente, resolver las controversias derivadas de los actos realizados por la autoridad administrativa electoral local.

En este sentido, conviene precisar que el acto reclamado se hace consistir en la sentencia de un tribunal estatal electoral que resuelve un medio de impugnación sometido a su potestad, en el que el acto reclamado origen del mismo, consistió en el desechamiento por incompetencia (sic) de una denuncia incoada en contra de un servidor público municipal (Presidente Municipal de Nezahualcótl, Estado de México), por la presunta transgresión de los artículos 134 de la Constitución federal y 129 de la Constitución local.

Del análisis de las constancias que obran en autos, se puede desprender lo siguiente:

a) Que la supuesta promoción personalizada del servidor público denunciado no se efectuó durante algún periodo de alguna elección, ni federal ni local, pues está, en caso de haberse realizado, aconteció durante el periodo comprendido del mes de febrero de dos mil diez al 21 de mayo del mismo año, esto es, poco más de ciento cincuenta días posteriores a la toma de posesión del cargo, que fue el diecisiete de agosto de dos mil nueve, siendo que el inicio del proceso electoral para elegir Gobernador en el Estado de México, inició el pasado día dos de enero del año en curso, en términos de lo previsto en el artículo 139 del Código Electoral del Estado de México.

b) Que la supuesta difusión de propaganda personalizada, se realizó únicamente en el Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, por lo que no trascendió en el ámbito territorial de algún otro municipio diverso a éste.

c) Que la supuesta transgresión al artículo 134 de la Constitución federal, se atribuye al Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México.

d) Que la supuesta promoción personalizada del servidor público denunciado, se realizó a través de la pinta en diversas bardas de las siguientes leyendas: “APOYO SOCIAL AL BANDO MUNICIPAL, C. EDGAR NAVARRO S, PRESIDENTE MUNICIPAL, TODOS A LA PLAZA MUNICIPAL, 5 DE FEBRERO 16:00 HORS” y “RESPALDO SOCIAL AL BANDO MUNICIPAL, C. EDGAR NAVARRO S, PRESIDENTE MUNICIPAL, TODOS A LA PLAZA MUNICIPAL, 5 DE FEBRERO 16:00 HORS ¡NO FALTES!”, más no así, en medios de comunicación social, como pueden ser la radio o televisión.

En esta tesitura, a juicio del suscrito, en el presente caso al órgano que le compete ejercer la jurisdicción y asumir la competencia es la Sala Regional de la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Toluca, Estado de México.

Lo anterior, porque tanto a la Sala Superior como a las salas regionales se les dotó de facultades de control de legalidad y de constitucionalidad, es decir que en virtud de éstas últimas, todas pueden inaplicar leyes por ser contrarias a la Constitución federal, con ello, se determinó que el alcance de su función jurisdiccional era igual, es decir todas pueden ejercer el control constitucional.

En efecto, de la interpretación sistemática de los artículos 41, bases III y V; 116, fracción IV, inciso i); y, 134, párrafos penúltimo y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49, párrafos 5 y 6; 51 y 105, párrafo 1, inciso h), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que es atribución del Instituto Federal Electoral administrar, bajo cualquier modalidad, propaganda en tiempos de radio y televisión, durante el desarrollo o fuera de los procesos comiciales tanto federales como locales, así como vigilar el debido cumplimiento de las disposiciones atinentes.

En este sentido, si las bases y lineamientos vinculados a la administración de propaganda en tiempos en radio y televisión guardan una naturaleza y regulación federal, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de las impugnaciones que se susciten al respecto.

Tal criterio fue sustentado por esta Sala Superior, en la jurisprudencia número 8/2010, del rubro “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACIÓN DEL TIEMPO QUE CORRESPONDA AL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN”, aprobada en sesión pública celebrada el tres de marzo de dos mil diez.

Así es, tratándose de violaciones al referido artículo 134 Constitucional, por parte de funcionarios públicos, la Sala

Superior es competente si la conducta denunciada incide o repercute en materia electoral en el ámbito federal o bien, cuando se violen reglas relativas a la asignación de tiempos y difusión de propaganda de partidos políticos en radio y televisión o de los tiempos que corresponden al Estado.

Sin embargo, tratándose de la aludida violación al artículo 134 de la Constitución federal, cuya esencia es recogida en los párrafos antepenúltimo y último, del artículo 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, relativo a “De la Administración y Vigilancia de los Recursos Públicos”, que son como sigue:

> […]
>
> **Artículo 129.** Los recursos económicos del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados.
>
> […]
>
> La propaganda que bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, los Ayuntamientos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, así como las empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos y cualquier otra entidad pública del Estado de México, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, de cualquiera de los poderes del Estado u órganos de gobierno. Las leyes de la materia regularán estas circunstancias.
>
> El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los

> Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este Título, conforme a sus respectivas competencias.
>
> [...]

Incumbe a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México, conocer de dicho medio de impugnación, en virtud de que en el caso, se reitera, en la denuncia primigenia se imputa la violación al artículo 134 de la Constitución federal por parte del Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por promocionar su imagen personal a través de pintas en diversas bardas ubicadas en ese municipio y fuera de un proceso electoral federal, lo anterior, según lo establecido en los mencionados artículos 41, bases III y V; 116, fracción IV, inciso i); y, 134, párrafos penúltimo y último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49, párrafos 5 y 6; 51 y 105, párrafo 1, inciso h), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, interpretados a *contrario sensu*.

Lo anterior, guarda relación con la intención que tuvo tanto el poder revisor de la Constitución federal, como el legislador secundario, al rediseñar el sistema de distribución de competencias entre las diversas Salas de este Tribunal Electoral, 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 facultad de atracción de los asuntos que considere de importancia y trascendencia.

Dicho diseño de distribución de competencia entre las diversas Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación obedeció, esencialmente, a dos razones, a saber: a) el funcionamiento de las salas regionales de manera permanente, lo cual resultaba prioritario en razón de las cargas de trabajo que enfrentaba esta Sala Superior; y, b) la descentralización de la justicia electoral, pues antes de la reforma el ejercicio de la función jurisdiccional electoral federal correspondía, en forma casi exclusiva, a la Sala Superior.

Por ende, tras la reforma aludida, las salas regionales conservaron la competencia que ya tenían durante los procesos electorales federales, y les fue ampliada con nuevas atribuciones, lo cual fortaleció a la Sala Superior como instancia máxima en los aspectos sustantivos del quehacer jurisdiccional.

Además, considero que la función de revisión judicial que lleva a cabo este Tribunal debe ser coherente con la noción misma de sistema federal, pues el ejercicio de la función jurisdiccional que llevan a cabo los Estados de la Unión no puede ser entendido como un ejercicio delegado, puesto que la Federación no se los delega, sino que cada ámbito tiene su propia competencia.

De la misma manera, en el caso de las Salas que integran este Tribunal, la competencia que ejercen las regionales no puede

ser entendida, en modo alguno, como delegada, excepto en los casos y términos previstos expresamente por la ley, sino que tiene su fundamento propio en la propia legislación.

Por lo anterior, y toda vez que las salas regionales son competentes para conocer cuestiones tanto de constitucionalidad como de legalidad, es mi convicción que la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México, debe conocer y resolver el juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido de la Revolución Democrática, para combatir la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el recurso de apelación número RA/28/2010.

Por cuanto ha quedado expuesto y fundado, emito el presente voto concurrente**,** respecto de la pretendida competencia de esta Sala Superior para conocer del presente juicio de revisión constitucional electoral.

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA