

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-10/2011

ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
ALEJANDRO LUNA RAMOS

SECRETARIOS: JORGE ENRIQUE
MATA GÓMEZ

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

VISTOS, para resolver los autos del expediente SUP-JRC-10/2011, relativo al juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido de la Revolución Democrática en contra de la sentencia de diecisiete de diciembre de dos mil diez, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el expediente del recurso de apelación RA/22/2010, y

R E S U L T A N D O

I. Del análisis de la demanda que da origen al presente juicio y demás constancias que integran el expediente respectivo, se obtienen los siguientes antecedentes:

a) **Denuncia.** El dieciocho de febrero de dos mil diez, el Partido de la Revolución Democrática presentó escrito de queja ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, contra Pablo Bedolla López, diputado local por el XXXIII Distrito Electoral en el Estado de México y el Partido

Revolucionario Institucional, por presuntas violaciones al artículo 134 de nuestra Carta Magna, entre otras disposiciones legales electorales.

b) Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral. El veintiuno de julio de dos mil diez, mediante acuerdo CG256/2010, la citada autoridad desechó la queja señalada por incompetencia.

c) Remisión al Instituto Electoral del Estado de México y Resolución del Consejo General. El trece de agosto siguiente, el Secretario Ejecutivo General de dicho Instituto recibió el expediente relativo a la queja descrita, misma que, el primero de octubre siguiente, fue desechada por el referido Consejo toda vez que se actualizó la causal de improcedencia relativa a la incompetencia por parte de esa autoridad para resolver el asunto.

d) Recurso de apelación. El siete de octubre de dos mil diez, el Partido de la Revolución Democrática interpuso recurso de apelación, 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 resolvió el recurso de apelación precisado, dentro del expediente RA/22/2010, en el sentido de confirmar la resolución de desechamiento por incompetencia dictada por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en el expediente ECA/JMCQ/PBL/005/2010/08.

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 el juicio referido, a fin de controvertir la sentencia recaída al recurso de apelación local RA/22/2010.

El juicio en comento fue recibido en 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, y quedó registrado con el expediente ST-JRC-8/2011.

III. Acuerdo de incompetencia. Mediante acuerdo plenario de seis de enero de dos mil once, la Sala Regional de la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consideró que no se actualizaba la competencia legal para conocer y resolver el juicio precisado, y determinó que la competencia para conocer y resolver el presente asunto correspondía a esta Sala Superior.

IV. Recepción y turno. Mediante oficio TEPJF-ST-SGA-OA-44/2011, de siete de enero de dos mil once, se remitió a esta Sala Superior el expediente precisado mismo que, por auto de siete de enero del presente año, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente del juicio de revisión constitucional electoral

número SUP-JRC-10/2011 y turnarlo a la ponencia del Magistrado José Alejandro Luna Ramos, para los efectos del artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Acuerdo de Competencia. Por acuerdo de Sala de dieciocho de enero de dos mil once, esta Sala Superior asumió competencia para conocer y resolver el presente juicio de revisión constitucional electoral.

VI. Admisión. En su oportunidad, el Magistrado instructor admitió el juicio de revisión constitucional electoral, declaró cerrada la instrucción, y ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente; y

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción, y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver del presente juicio de revisión constitucional electoral, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 86, párrafo 1, y 87, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, además de lo dispuesto en el acuerdo plenario de competencia de dieciocho de enero de este año.

Lo anterior, en atención a que se trata de un juicio de revisión constitucional electoral interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, para contravenir la resolución del Tribunal Electoral del Estado de México en el recurso de apelación RA/22/2010, vinculado con una presunta controversia relacionada con actos anticipados de precampaña.

SEGUNDO. Procedencia y requisitos especiales de procedibilidad. El presente juicio cumple con los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 86, párrafo 1, y 88, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:

a) Forma. El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable del acto impugnado, y en él consta el nombre y firma autógrafa del promovente, el domicilio para oír y recibir notificaciones y los ciudadanos autorizados para tal efecto, la identificación del acto combatido, los hechos materia de la impugnación y la expresión de agravios atinente.

b). Legitimación. En el caso, el juicio es promovido por el Partido de la Revolución Democrática, parte legítima de conformidad con lo establecido en el artículo 88, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ello, porque el dispositivo jurídico en comento contempla que esta clase de juicios sólo pueden ser incoados

por los partidos políticos y, en el caso, el actor es el Partido de la Revolución Democrática.

c). Personería. El requisito bajo estudio se encuentra colmado, en razón de que Marcos Álvarez Pérez, se encuentra acreditado ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, lo cual es un hecho reconocido por la autoridad responsable.

d). Definitividad y firmeza. Se satisface el requisito previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y desarrollado en el artículo 86, apartado 1, incisos a) y f) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque en la legislación electoral del Estado de México no existe juicio o recurso mediante el cual sea posible impugnar la resolución reclamada en esta instancia, de modo que es evidente la cabal satisfacción del requisito en cuestión.

Se colma este requisito, habida cuenta que, contra las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Estado de México, no está previsto ningún otro medio de Impugnación en Materia Electoral.

e) Violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se cumple también con este requisito, puesto que el partido enjuiciante aduce que se violó en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 17, 35 fracción I, 41 segundo párrafo, 99 y 133 de la Constitución General.

f) 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.

g) Reparación material y jurídicamente posible. En el presente caso este requisito también se cumple, pues de resultar fundados los agravios hechos valer por el actor, sería factible ordenar, en cualquier momento, que la responsable admita y resuelva el recurso de apelación incoado ante ella.

Ahora bien, toda vez que, en la especie, se cumplieron los requisitos de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral y, en virtud de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas por la legislación aplicable, lo conducente es realizar a continuación el estudio de fondo de la resolución que da origen a los motivos de impugnación expuestos por el partido político enjuiciante en su escrito de demanda.

TERCERO. Resolución impugnada.

‘OCTAVO. ESTUDIO DE FONDO.

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

Si en la especie la cuestión debatida 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 válida y eficazmente iniciar, desarrollar y concluir un procedimiento o proceso, sea que se ventile ante un órgano formal o materialmente jurisdiccional. Para ello resulta menester definir el marco doctrinal, legislativo y jurisprudencial aplicable a ese presupuesto procesal.

En el campo doctrinal, Ignacio 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. Vallarla 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:

"Novena Época

Registro: 181500

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XIX, Mayo de 2004

Materia(s): Civil

Tesis: X.3o. J/6

Página: 1605

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

Acorde con la exposición de motivos y el contenido de los numerales 66, 67, 68 y 234 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tabasco, como la intención del legislador es que en la sentencia definitiva se aborden exclusivamente cuestiones de fondo, a fin de evitar que se lleve adelante un proceso en el que finalmente no se resuelva sobre las acciones o excepciones por un aspecto de carácter técnico, los presupuestos procesales, que son requisitos indispensables para el ejercicio de la acción, deben estudiarse necesaria y exclusivamente en la audiencia previa de conciliación, ya sea por excepción de parte o aún de oficio por el juzgador, en la inteligencia de que esa resolución es apelable, y cuando el demandado considere que el Juez no hizo uso de la facultad oficiosa para abordar determinado aspecto, puede denunciar esa omisión en los agravios, para que en dicho recurso contra lo resuelto en la audiencia previa se dirima lo relacionado con los presupuestos procesales. Por tanto, salvo que se trate de una cuestión de carácter superveniente, en la sentencia definitiva no es válido que se aborden cuestiones relacionadas con los presupuestos procesales por no ser ese el momento para estudiarlos, porque ello pugna con el espíritu de la ley.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO.

Amparo directo 761/2001. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 28 de febrero de 2002. Unanimidad de Votos. Ponente: Leonardo Rodríguez Bastar. Secretario: Luis A. Palacio Zurita.

Amparo directo 358/2003. Francisco Alberto Rabelo Cupido. 9 de julio de 2003. Unanimidad de Votos. Ponente: Leonardo Rodríguez Bastar. Secretario: Luis A. Palacio Zurita.

Amparo directo 432/2003. Jorge Escalante Santiago y otra. 8 de agosto de 2003. Unanimidad de Votos. Ponente: Leonardo Rodríguez Bastar. Secretario: Luis A. Palacio Zurita.

Amparo directo 500/2003. Julián Lazos Pérez. 22 de agosto de 2003. Unanimidad de Votos. Ponente: Leonardo Rodríguez Bastar. Secretario: Luis A. Palacio Zurita.

Amparo directo 40/2004. Magdalena de la Cruz Hernández y otro. 29 de marzo de 2004. Unanimidad de Votos. Ponente: Leonardo Rodríguez Bastar. Secretaria: Nora Esther Padrón Nares.

Novena Época

Registro: 164551

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXXI, Mayo de 2010

Materia(s): Civil

Tesis: VI.2o.C.717 C

Página: 2058

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

Si bien el artículo 98 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Puebla, vigente a partir del 1o. de enero de 2005, establece como facultad para la autoridad judicial de esa entidad, la relativa a la apreciación y estudio de los presupuestos procesales, dicha atribución debe considerarse de obligada satisfacción, dado que las propias características que inciden en torno a éstos así lo determinan, en la medida en que sin estar colmados no podría constituirse y desarrollarse con validez y eficacia jurídica un procedimiento de carácter jurisdiccional, menos aún, concluir con una sentencia que resolviera el mérito de lo debatido por los interesados, imponiendo condena o absolviendo al demandado, o bien, mediante la declaración de la existencia de un derecho o la constitución de un estado de derecho, según fuera el caso; asimismo, al no existir limitante en el texto de ese numeral, en lo que a la jerarquía del órgano jurisdiccional se refiere, debe concluirse que el ejercicio de esa facultad oficiosa está conferido tanto al Juez de primera instancia como al tribunal de apelación, pues en dicho precepto solo se hace alusión al concepto "autoridad judicial", sin imponerse en él alguna restricción de manera específica. En consecuencia, dada la oficiosidad que impera en relación con el estudio de su plena satisfacción, resulta inconcuso que la apreciación de tales exigencias a cargo de la autoridad jurisdiccional está justificada, sin importar el grado con que ejerza su competencia, ya que constituye una obligación de ineludible satisfacción, cuyo incumplimiento, por su trascendencia, se erige en una infracción legal que incide en detrimento de las partes contendientes, al posibilitar la resolución de un juicio mediante el pronunciamiento de una sentencia que se ocupe del fondo de lo debatido, cuando no existen condiciones para ello o que impiden precisamente que éste concluya de esa manera.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 50/2010. María del Rocío Hernández Hernández. 25 de marzo de 2010. Unanimidad de Votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Juan Carlos Cortés Salgado".

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 en 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 de los agravios, en el orden en que metódicamente se han agrupado, de la siguiente forma:

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

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

De este modo, en la materia que constituye el acto reclamado, la autoridad responsable determinó desechar por incompetencia la denuncia que le fue remitida por el Consejo

General del Instituto Federal Electoral, presentada ante dicha autoridad por los CC. José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, por su propio derecho y en su calidad de militantes del Partido de Revolución Democrática, en contra del C. Pablo Bedolla López, Diputado Local por el Distrito XXXIII en el 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 siga de acuerdo a las formalidades esenciales y en la otra, que aquello sea instaurado por autoridad competente.

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

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

...

...

...

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

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

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

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

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

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

"Registro No. 171435

Localización:

Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Septiembre de 2007

Página: 386

Tesis: 1a. CXC/2007

Tesis Aislada

Materia(s): Común

INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. PARA DETERMINAR SI EXISTE OBLIGACIÓN DE REALIZARLA DEBE DISTINGUIRSE SI SE TRATA DE ACTOS NEGATIVOS U OMISIVOS. Cuando se alega que el Tribunal Colegiado del conocimiento no realizó la interpretación directa de algún precepto de la Constitución Federal en un juicio de amparo directo, debe distinguirse si se trata de actos negativos u omisivos. La diferencia entre ellos radica en que los estados de inacción no están conectados con alguna razón que suponga el incumplimiento de un deber, mientras que las omisiones sí. Esto es, las cosas que simplemente no hacemos no tienen repercusiones en términos normativos; en cambio, otras cosas que no hacemos, pero que teníamos el deber de hacer, constituyen omisiones. De este modo, se concluye que el hecho de que un Tribunal Colegiado no haya llevado a cabo la interpretación a que alude el quejoso en sus agravios, no implica que haya incurrido en el incumplimiento de algún deber, pues para que exista la obligación de realizar dicha interpretación -en el sentido de establecer los alcances de una norma constitucional-, se requiere que: 1) el quejoso lo hubiese solicitado; 2) quede demostrado que algún precepto constitucional (o parte de él) es impreciso, vago o genera dudas; y 3) dicho precepto se hubiera aplicado al quejoso sin haber despejado racionalmente esas dudas, en menoscabo de sus garantías.

Amparo directo en revisión 978/2007. Cirilo Rodríguez Hernández. 4 de julio de 2007. Mayoría de tres votos. Disidentes: Sergio A. Valls Hernández y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán".

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 entidad Federativa), consistente en que sólo en una ley han de realizarse las adecuaciones 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-disciplinario 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:

"Registro No. 175912

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Febrero de 2006*

Página: 25

Tesis: P. XII/2006

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA. *En virtud de que cada uno de los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional, al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente.*

Controversia judicial federal 1/2005. Noé Corzo Corral y otros. 11 de octubre de 2005. Mayoría de siete votos.

Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el asunto el señor Ministro presidente Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: José Alberto Tamayo Valenzuela y Rafael Coello Cetina".

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:

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

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA NORMA DE EFICACIA INDIRECTA,

QUE RESERVA AL LEGISLADOR ORDINARIO LA FACULTAD PARA SU REGULACIÓN E IMPOSICIÓN EN LAS LEYES SECUNDARIAS. *El citado precepto, al prever que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y que, tratándose de las sanciones económicas deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales, sin que puedan exceder de tres tantos de ellos, constituye una norma de eficacia indirecta, que requiere de la intervención normativa de una fuente subordinada para ser operativa, ya que en ella únicamente se establecen las bases para sancionar en la vía administrativa el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observarse, reservando así al legislador ordinario la facultad para establecer de manera específica, en la ley secundaria, las sanciones económicas aplicables por las faltas en que incurran, debiéndolas ajustar necesariamente a las bases establecidas en el precepto constitucional. Conforme a ello, para considerar debidamente fundada una resolución, en la que se imponga a un servidor público una sanción de naturaleza administrativa, con motivo de una infracción cometida en el desempeño de sus funciones, encargo o comisiones, se deberán señalar necesariamente los artículos de la ley o leyes secundarias que de manera específica establezcan la sanción correspondiente, independientemente de que también se invoque como fundamento el propio precepto constitucional.*

Contradicción de tesis 108/2008-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto, Décimo Primero, Cuarto y Décimo Quinto, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 1o. de octubre de 2008. Mayoría de tres votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Arnulfo Moreno Flores.

Tesis de jurisprudencia 154/2008. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de octubre de dos mil ocho".

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 competentes 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 aludido precepto constitucional local, como si se prescribe para las autoridades ahí señaladas. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

"Registro No. 175912

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIII, Febrero de 2006*

Página: 25

Tesis: P. XII/2006

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA. *En virtud de que cada uno de los preceptos contenidos en la Norma*

Fundamental forma parte de un sistema constitucional, al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente.

Controversia judicial federal 1/2005. Noé Corzo Corral y otros. 11 de octubre de 2005. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el asunto el señor Ministro Presidente Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: José Alberto Tamayo Valenzuela y Rafael Coello Cetina.

El Tribunal Pleno, el cinco de enero en curso, aprobó, con el número XII/2006, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a cinco de enero de dos mil seis".

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

"Registro No. 174435

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Agosto de 2006

Página: 13

Tesis: P. LVI/2006

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. LA REGULACIÓN ESTABLECIDA EN UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE APLICARSE POR ANALOGÍA CUANDO PREVÉ EXCEPCIONES A REGLAS GENERALES ESTABLECIDAS EN LA PROPIA NORMA FUNDAMENTAL. Como lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para colmar una laguna o vacío legislativo en el Texto Constitucional únicamente debe acudir a aquellas disposiciones que por su naturaleza

puedan aplicarse de manera extensiva, por lo que tratándose de disposiciones de aplicación estricta, como sucede en el caso de las normas que prevén excepciones, solamente podrán aplicarse a los supuestos para los que fueron creadas, sin que sea válida su aplicación analógica o por mayoría de razón, ya que de proceder en estos términos se dejaría de acatar la voluntad del Constituyente.

Consulta a trámite 1/2004-PL. Derivada de la petición de Elva López Heredia, relacionada con el recurso de queja 53/2004, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. 8 de mayo de 2006. Mayoría de siete votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Disidentes: Juan Díaz Romero, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan Díaz Romero. Encargado del Engrose: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Rafael Coello Cetina.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de junio en curso, aprobó, con el número LVI/2006, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de junio de dos mil seis".

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 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 21 de agosto del 2008, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad número 82/2008 y su acumulada 83/2008, se determinó declarar la invalidez del séptimo párrafo de este artículo).	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.	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

<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Los partidos podrán acceder a la radio y a la televisión, conforme a lo dispuesto en el apartado B de la base III del artículo 41 de la Constitución Federal. Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.</p> <p>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.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>La propaganda impresa deberá ser reciclable, preferentemente deberá elaborarse con materiales reciclados o biodegradables que no contengan sustancias tóxicas ni materiales que produzcan riesgos a la salud de las personas.</p> <p>Las infracciones a lo dispuesto en materia de propaganda electoral darán motivo a la imposición de sanciones en los términos que determine la ley. El Instituto Electoral del Estado de México impondrá las sanciones en el ámbito de su competencia mediante procedimientos expeditos, o en su caso, solicitará a la autoridad competente la imposición de las mismas...</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>La infracción a las disposiciones previstas en este Título será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios y demás leyes aplicables.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>La Legislatura del Estado determinará los programas sociales que por ningún motivo deberán suspenderse durante el período 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.</p> <p>El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, conforme a sus respectivas competencias.</p> <p>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.</p> <p>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</p>
--	--	---

Lo anterior es así porque el legislador ordinario (local) previo una implicación electoral del contenido de los párrafos quinto y sexto, del artículo 129 de la constitución local, el cual se delimita en el párrafo diecisiete, del artículo 12, del mismo

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

"Registro No. 171956

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Julio de 2007

Página: 381

Tesis: 2a. XCII/2007

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. *La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al texto supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe optar, en la medida de lo posible, por aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.*

Amparo en revisión 268/2007. Netzahualcóyotl Hernández Escoto. 27 de junio de 2007. Cinco votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Estela Jasso Figueroa, Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala".

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

Los **enunciados jurídicos de los lineamientos apuntados, no deben interpretarse en el sentido de que se otorga competencia** al Instituto Electoral del Estado de México para conocer e imponer sanción alguna, por la violación al párrafo diecisiete del artículo 12 y 129, párrafos quinto y sexto de la Constitución Local, ni de los párrafos segundo y tercero del artículo 157 del Código Electoral del Estado, tomando en cuenta que en el sistema jurídico no pueden subsistir normas incompatibles; luego entonces, los dispositivos legales ya señalados son coherentes con la tesis que se ha venido desarrollando en este considerando, ya que el Consejo General, previo que el ejercicio de la facultad -investigadora e integradora del expediente- a que alude el último párrafo

del artículo 157 del Código Electoral Local, se realice, tomando como base aquello que resulte compatible, conforme a las reglas procedimentales estatuidas en el artículo 356 del mismo ordenamiento, pues como se ha sostenido, tal facultad no le es ajena observancia de las formalidades esenciales del procedimiento, así como las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

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:

"Novena Época

Registro: 172521

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 30/2007

Página: 1515

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. *La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competeterá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento*

desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Acción de inconstitucionalidad 36/2006. Partido Acción Nacional. 23 de noviembre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz, Marat Paredes Montiel y Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 30/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete".

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 aludido 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 sólo 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 esta desprovisto al cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, así como el respeto irrestricto de las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

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

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

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

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

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

"Novena Época

Registro: 165211

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, Febrero de 2010

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 16/2010

Página: 2324

OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO. *Del artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución General de la República se advierte el imperativo para que en las leyes electorales estatales se determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse, derivado de la reforma constitucional en materia electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007. Por ello, si el Congreso del Estado de Tamaulipas no previó en el numeral 321 del Código Electoral Local las sanciones aplicables a los sujetos de responsabilidad mencionados en la fracción V de su artículo 311, por las conductas previstas*

en el diverso 315 del mismo ordenamiento, incurrió en omisión legislativa clasificable como relativa en competencia de ejercicio obligatorio, acorde con la jurisprudencia del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 11/2006, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", porque el Congreso Estatal, al emitir el Código Electoral, tiene el mandato constitucional de determinar las faltas en materia electoral, así como las sanciones que deban imponerse por aquéllas.

Acción de inconstitucionalidad 21/2009. Partido de la Revolución Democrática. 25 de agosto de 2009. Mayoría de ocho votos. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Antonio Abel Aguilar Sánchez.

El Tribunal Pleno, el quince de febrero en curso, aprobó, con el número 16/2010, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de febrero de dos mil diez.

Nota: La tesis P./J. 11/2006 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527".

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:

"Novena Época

Registro: 174488

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

XXIV, Agosto de 2006

Materia(s): *Constitucional, Administrativa*

Tesis: *P./J. 99/2006*

Página: 1565

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

De un análisis integral del régimen de infracciones administrativas, se desprende que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados. En este orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida. En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, aún cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza. Desde luego, el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado; sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 99/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis".

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 leg.
- 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:

*"Novena Época
Registro: 167445
Instancia: Pleno
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIX, Abril de 2009
Materia(s): Constitucional, Penal
Tesis: P./J. 33/2009
Página: 1124*

**NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU
CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA**

INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA. Si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibile en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos. Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso.

Acción de inconstitucionalidad 157/2007. Procurador General de la República. 20 de octubre de 2008. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, José de Jesús Gudiño Pelayo y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz, Fabiana Estrada Tena y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, el veintiséis de marzo en curso, aprobó, con el número 33/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de marzo de dos mil nueve".

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 total en que se apoya el derecho administrativo sancionador.**

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

"Novena Época

Registro: 174326

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Agosto de 2006

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 100/2006

Página: 1667

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

El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudir al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

Acción de inconstitucionalidad 4/2006. Procurador General de la República. 25 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

El Tribunal Pleno, el quince de agosto en curso, aprobó, con el número 100/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de agosto de dos mil seis.

Novena Época

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

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

La marcada diferencia entre la naturaleza de las sanciones administrativas y las penales, precisada en la exposición de motivos del decreto de reformas y adiciones al título cuarto de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en los artículos que comprende dicho título y en la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con base en la cual se dispone que los procedimientos relativos se desarrollarán en forma autónoma e independiente, no significa que en el ámbito sancionador administrativo dejen de imperar los principios constitucionales que rigen en materia penal, como es el relativo a la exacta aplicación de la ley (*nullum crimen, sine lege* y *nulla poena, sine lege*), que constituye un derecho fundamental para todo gobernado en los juicios del orden criminal, garantizado por el artículo 14 de la Constitución Federal, sino que tal principio alcanza a los del orden administrativo, en cuanto a que no se podrá aplicar a los servidores públicos una sanción de esa naturaleza que previamente no esté prevista en la ley relativa. En consecuencia, la garantía de exacta aplicación de la ley debe considerarse, no sólo al analizar la legalidad de una resolución administrativa que afecte la esfera jurídica del servidor público, sino también al resolver sobre la constitucionalidad de la mencionada ley reglamentaria, aspecto que generalmente se aborda al estudiar la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales con los que aquél guarda íntima relación.

Amparo en revisión 2164/99. Fernando Ignacio Martínez González. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Aída García Franco".

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

"Novena Época

Registro: 170816

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXVI, Diciembre de 2007

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P./J. 29/2007

Página: 973

CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO. SU FACULTAD REGLAMENTARIA, AL NO EXCEDER LA RESERVA DE LEY PREVISTA POR EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA ENTIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado artículo 25 establece una reserva de ley en materia electoral más amplia que la prevista por el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, pues aquélla no se limita a señalar cuáles son las materias sujetas a ella, sino que además ordena el establecimiento de "las reglas y procedimientos" a que deben sujetarse las siguientes materias: a) El financiamiento público y privado de los partidos políticos; b) La fiscalización y control del origen y aplicación de los recursos que se utilicen en actividades ordinarias, precampañas y campañas electorales; c) Los límites y topes de las erogaciones realizadas en las actividades señaladas y la garantía para que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado; d) La transparencia y origen de las erogaciones realizadas por militantes o simpatizantes de los partidos en actividades político-electorales encaminadas a su postulación para cargos de elección popular; e) Las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; f) Las etapas y procesos de precampañas y campañas electorales a cargo de los partidos políticos; y, g) Las sanciones por incumplimiento a las

disposiciones en materia electoral. Entonces, dicha reserva implica que el Congreso del Estado, por medio de una ley en sentido formal y material, regule efectivamente las reglas aplicables y los procedimientos para llevar el cumplimiento de las citadas reglas sin que ello pueda ser delegado a otra fuente como es el Reglamento. En ese sentido, el Código Estatal Electoral, al establecer en su artículo 93 que el Consejo Estatal Electoral podrá emitir el Reglamento de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas y demás disposiciones de carácter general que regulen los procedimientos, sistemas o normas relativas con el desempeño de sus facultades, no transgrede el artículo 116 Constitucional, pues dicha habilitación reglamentaria se circunscribe a los aspectos que no estén incluidos en la reserva de ley prevista por la Constitución Local y a detallar en el ámbito estrictamente administrativo las disposiciones establecidas por la propia ley.

Acción de inconstitucionalidad 36/2006. Partido Acción Nacional. 23 de noviembre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz, Marat Paredes Montiel y Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 29/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete".

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

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 faltas en materia electoral, así como los procedimientos aplicables y las sanciones que deban imponerse.**

Luego entonces, **si la violación al párrafo diecisiete, del artículo 12, 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Local, así como los párrafos segundo y tercero, del artículo 157, del Código Electoral del Estado, no 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 invocado en este párrafo.

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

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

"Novena Época

Registro: 200381

Instancia: Pleno

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta I, Mayo de 1995

Materia(s): Constitucional,

Penal Tesis: P. IX/95

Página: 82

EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA. *La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede*

sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República.

Amparo directo en revisión 670/93. Reynaldo Álvaro Pérez Tijerina. 16 de marzo de 1995. Mayoría de siete votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el quince de mayo en curso, por unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Humberto Román Palacios y Olga María Sánchez Cordero; aprobó, con el número IX/95 (9a.) la tesis que antecede. México, Distrito Federal, a quince de mayo de mil novecientos noventa y cinco".

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

Lo expuesto en este apartado no atenta contra la garantía de tutela judicial efectiva, ya que si bien la responsable desechó por incompetente la denuncia que le fue remitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentada ante dicha autoridad por los CC. José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, por su propio derecho y en su calidad de militantes del Partido de Revolución Democrática, en contra del C. Pablo Bedolla López, Diputado Local por el

Distrito XXXIII en el 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:

"Novena Época

Registro: 178425

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, Mayo de 2005

Materia(s): Común

Tesis: V.2o.44 K

Página: 1483

JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA. NO SE TRANSGREDE EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL CUANDO LA ACTUACIÓN, SOLICITUD O GESTIÓN DEL GOBERNADO ES ACEPTADA, TRAMITADA Y RESUELTA POR EL ÓRGANO DEL ESTADO FACULTADO PARA ELLO, AUNQUE DE MANERA DESFAVORABLE A SUS INTERESES. *El derecho sustantivo de acceso a la jurisdicción consagrado en el artículo 17 de la Carta Magna, como garantía de impartición pronta y expedita de justicia, no se violenta cuando la actuación, solicitud o gestión del gobernado es aceptada, tramitada y resuelta por el órgano del Estado facultado para ello, pues lo que el dispositivo de referencia protege es el derecho de toda persona a que se le administre justicia por los tribunales en los plazos y términos que fijen las leyes, pero no pueden ser materia de la inobservancia de dicho precepto las violaciones a las leyes de procedimiento o a las de fondo en que incurran los tribunales al pronunciarse en determinado sentido; por tanto, el auto en el que se tiene por desechado un recurso no afecta el derecho fundamental de administrar justicia, ya que sí se decidió sobre la interposición, aunque de manera desfavorable a los intereses del inconforme.*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 136/2004. Ayuntamiento de Puerto Peñasco, Sonora. 1o. de julio de 2004. Unanimidad de Votos. Ponente: Roberto Ramírez Ruiz. Secretaria: Raquel Nieblas Germán".

Además, como se ha destacado, los instrumentos internacionales aseguran a favor de todo miembro de un estado aparte 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 esta 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 aquéllos.

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

2. En las relatadas consideraciones no asiste razón al partido apelante cuando sostiene la indebida fundamentación y

motivación de la resolución emitida por la responsable, pues de las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les otorgue eficacia normativa, lo cual se traduce que el acto de autoridad debe emitirse exclusivamente por quién esté autorizado para ello, señalando el carácter con que se suscribe y el marco jurídico que le otorgue tal atribución.

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

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

El primer supuesto (falta), se produce, en términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica.

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

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

Se derivan dos efectos que produce la exigencia constitucional: la violación formal sólo da lugar a dejar

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

"Novena Época

Registro: 170307

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008

Materia(s): Común

Tesis: I.3o.C. J/47

Página: 1964

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

La falta de fundamentación y motivación es una violación formal diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los efectos que genera la existencia de una u otra, por lo que el estudio de aquella omisión debe hacerse de manera previa. En efecto, el artículo 16 constitucional establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados, pero la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de ambas en los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su falta, y la correspondiente a su incorrección. Se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica. En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal; sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso. De manera que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto. La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos insitos, connaturales, al mismo por virtud de un imperativo constitucional, por lo que, advertida su ausencia mediante la simple lectura del acto reclamado, procederá conceder el amparo solicitado; y en el segundo caso consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido

con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos, lo cual, por regla general, también dará lugar a un fallo protector; sin embargo, será menester un previo análisis del contenido del asunto para llegar a concluir la mencionada incorrección. Por virtud de esa nota distintiva, los efectos de la concesión del amparo, tratándose de una resolución jurisdiccional, son igualmente diversos en uno y otro caso, pues aunque existe un elemento común, o sea, que la autoridad deje insubsistente el acto inconstitucional, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación antes ausente, y en el segundo para que aporte fundamentos y motivos diferentes a los que formuló previamente. La apuntada diferencia trasciende, igualmente, al orden en que se deberán estudiar los argumentos que hagan valer los quejosos, ya que si en un caso se advierte la carencia de los requisitos constitucionales de que se trata, es decir, una violación formal, se concederá el amparo para los efectos indicados, con exclusión del análisis de los motivos de disenso que, concurriendo con los atinentes al defecto, versen sobre la incorrección de ambos elementos inherentes al acto de autoridad; empero, si han sido satisfechos aquéllos, será factible el estudio de la indebida fundamentación y motivación, esto es, de la violación material o de fondo.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 551/2005. Jorge Luis Almaral Mendívil. 20 de octubre de 2005. Unanimidad de Votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: Raúl Alfaro Telpalo.

Amparo directo 66/2007. Juan Ramón Jaime Alcántara. 15 de febrero de 2007. Unanimidad de Votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: Raúl Alfaro Telpalo.

Amparo directo 364/2007. Guadalupe Rodríguez Daniel. 6 de julio de 2007. Unanimidad de Votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretaria: Greta Lozada Amezcua.

Amparo directo 513/2007. Autofinanciamiento México, S.A. de C.V. 4 de octubre de 2007. Unanimidad de Votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: Raúl Alfaro Telpalo.

Amparo directo 562/2007. Arenas y Gravas Xaltepec, S.A. 11 de octubre de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: Raúl Alfaro Telpalo".

En la especie, este órgano jurisdiccional estima que la resolución mediante la cual sostiene la incompetencia, sí se encuentra debidamente fundada, porque la responsable se apoyó en los preceptos legales que citó, a saber en los artículos 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, 95, fracción LI, 93, 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.

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

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

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

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

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

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

Por tanto, existe una adecuación entre los motivos y fundamentos que la responsable empleó para sostener su

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

*"Novena Época
Registro: 172573
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXV, Mayo de 2007
Materia(s): Común
Tesis: IV.2o.C. J/9
Página: 1743*

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. ES INNECESARIO SU ESTUDIO, CUANDO LA DECLARACIÓN DE FIRMEZA DE UNA CONSIDERACIÓN AUTÓNOMA DE LA SENTENCIA RECLAMADA ES SUFICIENTE PARA REGIR SU SENTIDO. *Si el tribunal responsable, para sustentar el sentido de la resolución reclamada, expresó diversas consideraciones, las cuales resultan autónomas o independientes entre sí y suficientes cada una de ellas para regir su sentido, la ineficacia de los conceptos de violación tocantes a evidenciar la ilegalidad de alguna de tales consideraciones, hace innecesario el estudio de los restantes, pues su examen en nada variaría el sentido de la resolución reclamada, ya que basta que quede firme alguna para que dicha consideración sustente por sí sola el sentido del fallo.*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo directo 223/2005. Jaime Antonio Cadengo Coronado. 8 de septiembre de 2005. Unanimidad de Votos. Ponente: José Gabriel Clemente Rodríguez. Secretario: Guillermo Erik Silva González.

Amparo directo 449/2005. 8 de diciembre de 2005. Unanimidad de Votos. Ponente: José Gabriel Clemente Rodríguez. Secretario: Guillermo Erik Silva González.

Amparo directo 26/2006. Alfonso Godínez Hernández. 2 de marzo de 2006. Unanimidad de Votos. Ponente: José Gabriel Clemente Rodríguez. Secretario: Guillermo Erik Silva González.

Amparo directo 415/2005. Importadora y Distribuidora de Carnes, S.A. de C.V. 4 de mayo de 2006. Unanimidad de Votos. Ponente: José Gabriel Clemente Rodríguez. Secretario: Guillermo Erik Silva González.

Amparo directo 80/2006. Bertha Flores de González. 8 de junio de 2006. Unanimidad de Votos. Ponente: José Gabriel Clemente Rodríguez. Secretario: Guillermo Erik Silva González.

Novena Época

Registro: 187528

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, Marzo de 2002

Materia(s): Común

Tesis: VI.3o.A. J/13

Página: 1187

GARANTÍA DE DEFENSA Y PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA. ALCANCES.

La garantía de defensa y el principio de exhaustividad y congruencia de los fallos que consagra el artículo 17 constitucional, no deben llegar al extremo de permitir al impetrante plantear una serie de argumentos tendentes a contar con un abanico de posibilidades para ver cuál de ellos le prospera, a pesar de que muchos entrañen puntos definidos plenamente, mientras que, por otro lado, el propio numeral 17 exige de los tribunales una administración de justicia pronta y expedita, propósito que se ve afectado con reclamos como el comentado, pues en aras de atender todas las proposiciones, deben dictarse resoluciones en simetría longitudinal a la de las promociones de las partes, en demérito del estudio y reflexión de otros asuntos donde los planteamientos verdaderamente exigen la máxima atención y acuciosidad judicial para su correcta decisión. Así pues, debe establecerse que el alcance de la garantía de defensa en relación con el principio de exhaustividad y congruencia, no llega al extremo de obligar a los órganos jurisdiccionales a referirse expresamente en sus fallos, renglón a renglón, punto a punto, a todos los cuestionamientos, aunque para decidir deba obviamente estudiarse en su integridad el problema, sino a atender todos aquellos que revelen una defensa concreta con ánimo de demostrar la razón que asiste, pero no, se reitera, a los diversos argumentos que más que demostrar defensa alguna, revela la reiteración de ideas ya expresadas.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 37/2000. Hilados de Lana, S.A. de C.V. 1o. de diciembre de 2000. Unanimidad de Votos. Ponente: Víctor Antonio Pescador Cano. Secretario: Jorge Arturo Gamboa de la Peña.

Amparo directo 173/2001. Celestino Pedro Sánchez León. 18 de octubre de 2001. Unanimidad de Votos. Ponente: Jaime

Raúl Oropeza García. Secretario: Emiliano Hernández Salazar.

Amparo directo 375/2001. Industrias Embers, S.A. de C.V. 6 de diciembre de 2001. Unanimidad de Votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Emiliano Hernández Salazar.

Amparo directo 384/2001. Cándido Aguilar Rodríguez. 31 de enero de 2002. Unanimidad de Votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Emiliano Hernández Salazar.

Amparo en revisión 455/2001. Margarita Ortiz Barrita. 8 de febrero de 2002. Unanimidad de Votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Emiliano Hernández Salazar".

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

Tal motivo de disenso deviene inatendible ya que si bien es cierto que la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral ha entrado al estudio del procedimiento administrativo sancionador por la infracción al contenido del artículo 134 constitucional, como se desprende de los recursos de apelación SUP-RAP-05/2009, SUP-RAP-07/2009, SUP-RAP-08/2009, SUP-RAP-23/2010, ha sostenido el criterio reiterado de que el Instituto Federal Electoral es competente para conocer de las conductas que puedan incidir en los procesos electorales federales, vinculadas con los párrafos antepenúltimo y penúltimo del artículo 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, lo inatendible de las afirmaciones del justiciable radica en que no precisa el modo en que la sentencia (SUP-RAP-07/2009) que indica resulta particularmente aplicable al caso del que se duele. Ello es así porque el órgano colegiado de donde emanó la sentencia apuntada en manera alguna atribuye una competencia al Instituto Federal Electoral, sino que es en los numerales 228, 347, 367, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se haya la competencia del órgano administrativo electoral para conocer de las infracciones al artículo 134 constitucional, pues el legislador ordinario reguló los caracteres ineludibles que debe reunir las faltas y penas en materia administrativa-

electoral, así como la autoridad competente para instaurar el procedimiento e imponer la sanciones.

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

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

"25. Régimen de competencias derivado del artículo 134 constitucional.

Norma general impugnada

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

Argumentos de invalidez

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

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

Juicio de constitucionalidad

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

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

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

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

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

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

"V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal o municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos 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 lo 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 Federal.

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

"[...]

Así las cosas, se partirá de la trascendencia que tienen las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales de cuyos contenidos se despliega un principio de certeza que deben tener los actos de autoridad y, por consecuencia, de certidumbre para los gobernados de que su persona y sus derechos serán respetados por la autoridad, porque si aquella produce una afectación a la esfera jurídica de éstos, 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 razonamiento que se han expuesto, en cuanto a que en una norma secundaria como el reglamento no puede dotarse a una autoridad de competencia, fijarse una falta, la pena y la imposición de la sanción, así como los demás elementos intrínsecos a éstos, como tampoco puede obligarse por vía jurisdiccional a que determinada autoridad realice esa tarea, pues ello implicaría romper el principio de distribución competencial de las autoridades.

Ello porque en la ley se precisa el qué, quién, dónde y cuándo de una hipótesis jurídica; así, el reglamento sólo se limita al cómo, de tal manera que el reglamento desarrolla la obligatoriedad de un principio ya establecido en la ley, luego

entonces, no puede rebasarla, extenderla ni contradecirla, sino únicamente debe ocuparse de mencionar los medios para cumplirla.

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

En la primera, es importante precisar que en la primera parte del agravio consistente en que *"...si bien es cierto que la denuncia primigenia invoca dispositivos del orden federal, esto no es óbice para que la responsable argumente que por tal situación no encuentra, en su marco de actuación, potestad para conocer de la denuncia..."*, tal alegato ya ha sido materia de estudio, arribándose a la conclusión que en el orden jurídico local, el Instituto Electoral del Estado de México, carece de competencia para conocer y resolver de las infracciones al artículo 129, de la Constitución Local y 157, del Código Electoral del Estado de México; así mismo, que en el segundo ordenamiento no prevé una conducta infractora, la pena y su imposición cuando los servidores públicos infrinjan los dispositivos mencionados ya que los sujetos activos son los partidos políticos, dirigentes, precandidatos y candidatos. En todo caso, se ha explicado la salvedad contenida en el numeral 157, del citado Código Electoral.

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

Ello es así, porque los alegatos del inconforme relativo a la propaganda, el carácter que ostenta la persona denunciada, el ámbito especial, las mantas, fechas, entre otros, que a pesar de la equivocada invocación de los hechos, son aspectos de fondo del escrito de queja, pero tales

circunstancias no pueden ser valoradas en el medio de impugnación que se interponga contra el desechamiento de una queja o denuncia, ni el Tribunal puede entrar al estudio de tales alegatos, pues se estaría prejuzgando el asunto sin que se cubran las formalidades esenciales del procedimiento, en acatamiento a las garantías de legalidad y seguridad jurídica. Sirve de aplicación el argumento de autoridad siguiente:

*"Novena Época
Registro: 200845
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IV, Noviembre de 1996
Materia(s): Común
Tesis: VI.2o. J/74
Página: 337*

DEMANDA DE AMPARO. PARA SU DESECHAMIENTO NO SE REQUIERE EXAMINAR EL FONDO DE LA. *El desechamiento de toda demanda de amparo, se funda en razones de improcedencia de la acción constitucional, por lo que, es obvio que el Juez de Distrito correspondiente para nada debe examinar el fondo de la cuestión planteada, pues se limita analizar los requisitos de procedencia de la acción respectiva, sin que pueda involucrar el examen de los conceptos de violación, porque de hacerlo atentaría contra la técnica que rige en el amparo.*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 252/89. Manuel Ortiz Rodríguez. 15 de agosto de 1989. Unanimidad de Votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Amparo en revisión 50/93. Donato Espinoza Martínez. 11 de febrero de 1993. Unanimidad de Votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 319/96. Guillermo Alberto Velázquez Mañón. 26 de junio de 1996. Unanimidad de Votos. Ponente: José Mario Machorro Castillo, en funciones de Magistrado por ministerio de ley. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Amparo en revisión 418/96. Esthela Navarro Rodríguez y otra. 21 de agosto de 1996. Unanimidad de Votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Amparo en revisión 492/96. Jorge Cecilio Ruiz Ruiz. 2 de octubre de 1996. Unanimidad de Votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

*Novena Época
Registro: 187488
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, Marzo de 2002
Materia(s): Civil
Tesis: I.6o.C. J/34
Página: 1236*

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

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, el juzgador tiene el deber de tramitar las controversias que se le planteen, limitándose a tomar en cuenta únicamente los asertos que en los momentos procesales oportunos las partes expongan y está obligado a resolver solamente los puntos que sean materia de la disputa, esto es, aquellos que conformen la litis pues no puede ir más allá de los argumentos debatidos; afirmar lo contrario, sería terminar con la seguridad jurídica que es uno de los puntales primordiales que establece el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en consecuencia, el Tribunal Colegiado de Circuito se encuentra impedido para abordar su estudio, toda vez que a la Sala de Apelación no se le da oportunidad de conocer y, en su caso, de pronunciarse respecto de ellos.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 976/94. Impresos Pérez, S.A. de C.V. 11 de marzo de 1994. Unanimidad de Votos. Ponente: Víctor Hugo Díaz Arellano. Secretario: Víctor Hugo Guel de la Cruz.

Amparo directo 886/98. Francisco Ríos Villegas. 26 de febrero de 1998. Unanimidad de Votos. Ponente: Adalid Ambríz Landa. Secretario: Max Enrique Cymet Ramírez.

Amparo directo 6116/97. Socorro Castro Alva. 26 de marzo de 1998. Unanimidad de Votos. Ponente: Adalid Ambríz Landa. Secretario: Raúl González González.

Amparo directo 3816/2000. María del Rocío González Montesinos Ramírez. 21 de septiembre de 2000. Unanimidad de Votos. Ponente: José Juan Bracamontes Cuevas. Secretario: Juan Alfonso Patino Chávez.

Amparo directo 8976/2001. Farmacéutica Ehnlinger Mexicana, S.A. de C.V. 17 de enero de 2002. Unanimidad de Votos. Ponente: José Juan Bracamontes Cuevas. Secretaria: María de los Ángeles Reyes Palacios.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, página 254, tesis 305, de rubro: "LITIS CONSTITUCIONAL, MATERIA DE LA." y Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo IV, Materia Civil, página 352, tesis 501, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES, SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A VIOLACIONES PROCESALES QUE NO FUERON RECLAMADAS EN LA ALZADA".

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

"Novena Época
Registro: 199822
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Jurisprudencia

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IV, Diciembre de 1996
Materia(s): Común
Tesis: VI.2o. J/83
Página: 267*

AGRAVIOS EN REVISIÓN. SON INATENDIBLES CUANDO SE REFIEREN A LA CUESTIÓN DE FONDO, SI SE IMPUGNA EL DESECHAMIENTO DE DEMANDA DE AMPARO. Cuando en la revisión se impugna la resolución mediante la cual el Juez de Distrito desechó la demanda de amparo, considerando que existe una notoria causal de improcedencia, los agravios deben expresar razonamientos jurídicos que demuestren la ilegalidad de tal resolución, poniendo de manifiesto que los fundamentos y consideraciones del a quo son inexactas, precisando las disposiciones legales infringidas por la resolución recurrida; por tanto, si los agravios se limitan a proponer argumentos relacionados con el fondo de la controversia, dichos agravios deben calificarse de inatendibles, pues precisamente la improcedencia constituye un impedimento legal para analizar la cuestión de fondo.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 418/96. Esthela Navarro Rodríguez y otra. 21 de agosto de 1996. Unanimidad de Votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Amparo en revisión 425/96. Elvira Sánchez de Cima de Peregrina y otros. 21 de agosto de 1996. Unanimidad de Votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro.

Amparo en revisión 474/96. Gilberto Báez Portella. 19 de septiembre de 1996. Unanimidad de Votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Amparo en revisión 543/96. Manuela Musalem Jop. 23 de octubre de 1996. Unanimidad de Votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro.

Amparo en revisión 568/96. Eduardo Galland Sánchez y otro. 13 de noviembre de 1996. Unanimidad de Votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo".

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

*"Novena Época
Registro: 174737
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Jurisprudencia*

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Julio de 2006*
 Materia(s): Común
 Tesis: VII.2o.C. J/23
 Página: 921

DESECHAMIENTO O SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. NO IMPLICA DENEGACIÓN DE JUSTICIA NI GENERA INSEGURIDAD JURÍDICA. Cuando se desecha una demanda de amparo o se sobresee en el juicio, ello no implica denegar justicia ni genera inseguridad jurídica, ya que la obligación de los tribunales no es tramitar y resolver en el fondo todos los asuntos sometidos a su consideración en forma favorable a los intereses del solicitante, sino que se circunscribe a la posibilidad que tiene cualquier individuo de acudir ante los órganos jurisdiccionales, con su promoción (demanda), a la cual debe darse el trámite acorde a las formalidades rectoras del procedimiento respectivo, dentro de las cuales el legislador previó las causales de improcedencia y sobreseimiento. Así, cuando el juzgador o tribunal de amparo se funda en una de ellas para desechar o sobreseer en un juicio, imparte justicia, puesto que el acceso a ella no se ve menoscabado, sino que es efectivo, ni se deja en estado de indefensión al promovente, no obstante sea desfavorable, al no poder negar que se da respuesta a la petición de amparo, con independencia de que no comparta el sentido de la resolución, dado que de esa forma quien imparte justicia se pronuncia sobre la acción, diciendo así el derecho y permitiendo que impere el orden jurídico.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 336/2004. Martiniano Santos Andrade. 2 de septiembre de 2004. Unanimidad de Votos. Ponente: Isidro Pedro Alcántara Valdés. Secretario: Mario de la Medina Soto.

Amparo en revisión (improcedencia) 392/2004. Gracia López Hernández. 7 de octubre de 2004. Unanimidad de Votos. Ponente: José Manuel de Alba de Alba. Secretario: Omar Liévanos Ruiz.

Amparo en revisión 189/2005. Alfredo Paz Solabac. 3 de junio de 2005. Unanimidad de Votos. Ponente: Agustín Romero Montalvo. Secretario: Mario de la Medina Soto.

Amparo en revisión (improcedencia) 252/2005. Espiridión Rosas Castillo y/o Espiridión Contreras Pérez. 29 de junio de 2005. Unanimidad de Votos. Ponente: Agustín Romero Montalvo. Secretario: Mario de la Medina Soto.

Amparo en revisión (improcedencia) 78/2006. Blanca Libia Báez García. 9 de marzo de 2006. Unanimidad de Votos. Ponente: Agustín Romero Montalvo. Secretario: Mario de la Medina Soto".

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 en 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 a 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 desecharse se elabora mediante una resolución, pues aún cuando es de mero trámite -pues lo correcto es un acuerdo o auto de desecharse- concluye la instancia y por tal motivo la decisión final debe emanar del Consejo General.

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

Cuestión diversa constituye la resolución que sobre el fondo del asunto pronuncia el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, pues ahí sí 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 resolutive (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:

"Novena Época

Registro: 180929

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XX, Agosto de 2004

Materia(s): Común

Tesis: I.4o.A. J/33

Página: 1406

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES SI NO SE REFIEREN A LA PRETENSIÓN Y A LA CAUSA DE PEDIR.

Los conceptos de violación o agravios deben indefectiblemente encontrarse vinculados y relacionados con el contexto litigioso que se sometió a la jurisdicción ordinaria. Como antecedente conviene puntualizar el contenido de la frase "pretensión deducida en el juicio" o petitum al tenor de lo siguiente: a) La causa puede ser una conducta omitida o realizada ¡legalmente, o bien, el acto ilícito que desconoce o viola un derecho subjetivo que es motivo de la demanda y determina la condena que se solicita al Juez que declare en su sentencia, es decir, es la exigencia de subordinación del interés ajeno al propio; b) La pretensión o petitum es la manifestación de voluntad de quien afirma ser titular de un derecho y reclama su realización; c) El efecto jurídico perseguido o pretendido con la acción intentada y la tutela que se reclama; y, d) El porqué del petitum es la causa petendi consistente en la razón y hechos que fundan la demanda. Así las cosas, los conceptos de violación o agravios deben referirse, en primer lugar, a la pretensión, esto es, al que se reclama y, en segundo lugar, a la causa petendi o causa de pedir, que implica el por qué de la pretensión, incluyendo los fundamentos o razones y los hechos de la demanda, así como las pruebas (que son la base de lo debatido). La conexión o relación de estas últimas sólo debe darse con los hechos, que son determinantes y relevantes para efectos de la pretensión, en virtud de ser el único extremo que amerita y exige ser probado para el éxito de la acción deducida, tal como lo establecen los artículos 81 y 86 del Código Federal de Procedimientos Civiles. En tal orden de ideas, si la quejosa no señala la parte de las consideraciones de la sentencia que reclama, motivo de controversia, o se limita a realizar meras afirmaciones, bien sean generales e imprecisas o sin sustento o fundamento, es obvio que tales conceptos de violación son inoperantes y no pueden ser analizados bajo la premisa de que es menester que expresen la causa de pedir.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 332/2003. Comercializadora Lark, S.A. de C.V. 19 de noviembre de 2003. Unanimidad de Votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Amparo en revisión 580/2003. Confecciones Textiles de Egara, S.A. de C.V. 14 de enero de 2004. Unanimidad de Votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

Amparo directo 346/2003. Expresión Personal, S.A. de C.V. 21 de enero de 2004. Unanimidad de Votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit, Secretaria: Claudia Patricia Peraza.

Queja 26/2004. María Obdulía Soto Suárez. 6 de mayo de 2004. Unanimidad de Votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Ángela Alvarado Morales.

Amparo en revisión 771/2003. Víctor Manuel Parra Téllez. 12 de mayo de 2004. Unanimidad de Votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Ángela Alvarado Morales.

Véase: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 61, tesis 1a./J. 81/2002, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AÚN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO"* y Tomo XV, junio de 2002, página 446, tesis XVII.5o. J/2, de rubro: "CAUSA DE PEDIR EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. ALCANCES DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (APÉNDICE 1917-2000, TOMO VI, MATERIA COMÚN, TESIS 109, PÁGINA 86)."

Novena Época

Registro: 187488

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Jurisprudencia

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV, Marzo de 2002*

Materia(s): Civil

Tesis: I.60.C. J/34

Página: 1236

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

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, el juzgador tiene el deber de tramitar las controversias que se le planteen, limitándose a tomar en cuenta únicamente los asertos que en los momentos procesales oportunos las partes expongan y está obligado a resolver solamente los puntos que sean materia de la disputa, esto es, aquellos que conformen la litis pues no puede ir más allá de los argumentos debatidos; afirmar lo contrario, sería terminar con la seguridad jurídica que es uno de los puntales primordiales que establece el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en consecuencia, el Tribunal Colegiado de Circuito se encuentra impedido para abordar su estudio, toda vez que a la Sala de Apelación no se le da oportunidad de conocer y, en su caso, de pronunciarse respecto de ellos.

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 976/94. Impresos Pérez, S.A. de C.V. 11 de marzo de 1994. Unanimidad de Votos. Ponente: Víctor Hugo Díaz Arellano. Secretario: Víctor Hugo Guel de la Cruz.

Amparo directo 886/98. Francisco Ríos Villegas. 26 de febrero de 1998. Unanimidad de Votos. Ponente: Adalid Ambriz Landa. Secretario: Max Enrique Cymet Ramírez.

Amparo directo 6116/97. Socorro Castro Alva. 26 de marzo de 1998. Unanimidad de Votos. Ponente: Adalid Ambriz Landa. Secretario: Raúl González González.

Amparo directo 3816/2000. María del Rocío González Montesinos Ramírez. 21 de septiembre de 2000. Unanimidad

de Votos. Ponente: José Juan Bracamontes Cuevas. Secretario: Juan Alfonso Patino Chávez.

Amparo directo 8976/2001. Farmacéutica Ehnlinger Mexicana, S.A. de C.V. 17 de enero de 2002. Unanimidad de Votos. Ponente: José Juan Bracamontes Cuevas. Secretaria: María de los Ángeles Reyes Palacios.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, página 254, tesis 305, de rubro: "LITIS CONSTITUCIONAL, MATERIA DE LA." y Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo IV, Materia Civil, página 352, tesis 501, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES, SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A VIOLACIONES PROCESALES QUE NO FUERON RECLAMADAS EN LA ALZADA".

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 **ECA/JMCQ/PBL/005/2010/08**, aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en la sesión ordinaria de fecha uno de octubre de dos mil diez.

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

RESUELVE:

ÚNICO.- Se confirma la resolución de desechamiento por incompetencia dictada en el expediente **ECA/JMCQ/PBL/005/2010/08**, 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.

CUARTO. Demanda. En su escrito de demanda, el Partido de la Revolución Democrática hace valer, sustancialmente, los siguientes agravios:

AGRAVIOS:

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, por la que se desechó por presunta incompetencia, el recurso de queja **ECA/JMCQ/PBL/005/2010/08**

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, fracción XXXII y 356 del Código Electoral del Estado de México.

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

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

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

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

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

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

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

Atendiendo este precepto jurídico, es evidente que la autoridad responsable no fue exhaustiva al momento de resolver el medio de impugnación que nos ocupa, toda vez que al emitir su resolución no hace un estudio del artículo 134 de nuestra Carta Magna, siendo que entra directamente al estudio de la normatividad local, con lo cual en primer término viola el principio de Supremacía Constitucional, toda vez que en orden jerárquico tiene mayor importancia y relevancia lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y posteriormente lo que establezcan las leyes que emanan de ella, siendo que la Constitución Local es una ley que emana de nuestra Carta Magna, en este sentido la autoridad responsable no fue exhaustiva al momento de resolver el recurso de apelación promovido por mi representada, toda vez que sí 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 obviada de circunstancias la propaganda que difunden los servidores públicos, mediante la cual difunden su imagen, nombre y cargo tiene la única finalidad de darse a conocer con la ciudadanía, lo que llegado el proceso electoral le traería una clara ventaja sobre los demás contendientes a un cargo de elección popular; en este sentido y al tener un carácter electoral, los fines que conllevan la difusión de propaganda violatoria de la legislación electoral, es de donde mi representada considera que el Instituto Electoral del Estado de México, es competente para conocer de dichas violaciones.

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

En esta tesitura y en alcance de las reformas constitucionales que sufrieron los artículos 134 de nuestra Carta Magna y 129 de la Constitución local, se puede observar que uno de los temas principales de dichas reformas fue el de salvaguardar el principio de equidad; sin embargo, la autoridad responsable en el contenido de la

resolución que se combate no 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 si cuenta con dicha facultad implícita, derivada de las explícitas que le obligan hacer efectivo tanto el cumplimiento a las disposiciones constitucionales mencionadas, como para hacer cumplir el principio de equidad en la competencia entre los partidos políticos, el voto libre y auténtico, y evitar la indebida ventaja en los procesos electorales.

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

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

De igual forma el Reglamento ya citado entre los sujetos que pueden ser sancionables contempla a los servidores públicos en el inciso b) del artículo 6, así como en el artículo 14, siendo que en los artículos.

Por otra parte la autoridad señalada como responsable se equivoca al señalar que no se puede hablar de actos anticipados de precampaña porque no nos encontramos dentro de un proceso electoral; sin embargo, el artículo 14

de los Lineamientos de Propaganda del Instituto Electoral del Estado de México contempla la definición de propaganda política, en la cual señala que es toda realización de reuniones o asambleas en cualquier tiempo que busquen influir sobre los individuos 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 y principalmente el artículo 134 de nuestra carta Magna, concretamente en los párrafos antepenúltimo y penúltimo de dicho ordenamiento, que a la letra dice:

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

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

En atención a esto, dichos Lineamientos también establecen las sanciones a las que los infractores se harán acreedores, por lo tanto, existe el procedimiento para sancionar a los servidores públicos que vulneren las disposiciones electorales, así como también existen las sanciones a las que estos se harán acreedores; sin embargo, con el sentido de la resolución que nos ocupa, la responsable dejó al promovente en estado de indefinición, negando el acceso a la justicia electoral y vulnerando nuestro derecho a deducir las acciones tuitivas de intereses difusos, que encuentran sustento en los artículos 41 párrafo segundo fracción I y 99 párrafo cuarto fracción IV de nuestra Carta Magna, en virtud de nuestra condición de entidades de interés público, es decir, en representación de la colectividad, no alcanzamos acceso a mecanismos claros de justicia electoral, en virtud de que no es suficiente con la recepción de nuestros medios de impugnación, a los cuales se les da trámite solo para llegar al punto de desecharlos o declararlos improcedentes, sin entrar al fondo, porque evidentemente que el tema de fondo no solo tiene que ver con el uso de recursos públicos y que deban ser

denunciados ante los órganos de control, sino que evidentemente debe haber un desglose de carácter electoral, con independencia de otro tipo de responsabilidad de carácter administrativo, este pronunciamiento es lo que requerimos de este el mas alto Tribunal en materia electoral.

SEGUNDO AGRAVIO

FUENTE DE AGRAVIO.- Lo constituye el considerando OCTAVO. ESTUDIO DE FONDO, de la resolución de fecha diecisiete de diciembre del año en curso, concretamente el numeral 4 que obra en foja 96, 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 **ECA/JMCQ/PBL/005/2010/08**

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 **ECA/JMCQ/PBL/005/2010/08**, violando en perjuicio del promovente principios rectores en materia electoral como lo son certeza y legalidad, adicionalmente incumple los principios de exhaustividad y 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 válida, 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 encontraran 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 al aprobar el proyecto de resolución consistente en DESECHAMIENTO, presentado por la Secretaría en comento, sin que la Junta General tuviese siquiera previo conocimiento. Con este proceder la Secretaría Ejecutiva General violentó 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 una interpretación sistemática, gramatical y funcional de dicho ordenamiento, en ninguna parte faculta a la citada Secretaría a presentar el proyecto de desechamiento directamente al Consejo General; por el contrario, existe un mandato de que será la Junta General quien deberá elaborar el proyecto de resolución que será puesto a consideración del Consejo General, mandato que en el caso que nos ocupa fue ignorado, paso a citar el ordenamiento en comento para mejor proveer:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Procederá el sobreseimiento de la queja o denuncia, cuando:

- a) Habiendo sido admitida la queja, sobrevenga alguna de las causales de improcedencia;
 - b) El denunciado sea un partido político que, con posterioridad a la admisión de la queja o denuncia, haya perdido su registro; y
 - c) El denunciante presente escrito de desistimiento, siempre y cuando lo exhiba antes del cierre de instrucción.
- A)** El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizará de oficio. En caso de advertir que se actualiza una de ellas, la Secretaría elaborará un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o sobreseimiento, según corresponda.

La sustanciación de las quejas estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva General quien deberá realizar todas las

diligencias necesarias para poner los asuntos en estado de resolución, y contará con atribuciones para realizar diligencias para mejor proveer.

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

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

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

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

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

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

Como se puede observar en el párrafo señalado para efectos prácticos como inciso **A)** se puede apreciar que **"El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizará de oficio. En caso de advertir que se actualiza una de ellas, la Secretaría elaborará un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o sobreseimiento, según corresponda."**, es claro que en ninguna parte se establece que la 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 un resolución sancionatoria, es decir " **deberá tomarse en cuenta caso en la emisión de la resolución, para fijar las sanciones establecidas en este Capítulo, deberán considerarse por lo menos las circunstancias personales y de ejecución de la infracción, la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión, la capacidad económica del infractor, en su caso, la Reincidencia o el monto del beneficio o lucro obtenido por el infractor.**"

A mayor abundamiento vale la pena revisar las atribuciones tanto de la Junta General como de la 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 esta es una atribución exclusiva de la Junta General, es decir una vez que la Secretaría en comento realiza el estudio oficioso de las causas de improcedencia o sobreseimiento y encuentra algunas debe emitir un proyecto de resolución, que deberá poner a disposición de la Junta General para que esta elabore el dictamen correspondiente y lo ponga a consideración del máximo órgano del Instituto Electoral, es decir, el Consejo General; de igual manera si no encuentra ninguna causal que deseche alguna queja o denuncia, la 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 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 0096; 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 éste 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", de 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 alcanzará 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 **ECA/JMCQ/PBL/005/2010/08**, 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 anterior el suscrito pretende fortalecer los argumentos que se hacen valer en el cuerpo del presente medio de impugnación, solicitando a este órgano jurisdiccional federal, se declare la procedencia del mismo para los efectos de reponer el procedimiento y darle a la Junta General las atribuciones que tanto la Secretaría Ejecutiva General y el Consejo General del Instituto Electoral Mexiquense, en el presente asunto han violentado.’

QUINTO. 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 José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez.

B. Inexacto análisis del procedimiento seguido en la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática 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.

Por cuestión de método, este órgano jurisdiccional analizará, el primero de los temas de agravio.

A. Indebido estudio sobre la competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer sobre la denuncia presentada.

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 actor 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 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, con lo cual se encuentra obligado a analizar los hechos denunciados para verificar si inciden en la materia electoral y determinar la existencia o no de faltas en la materia.

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.

Cabe destacar, que este último supuesto puede derivar de un pronunciamiento de fondo y no de un estudio previo con el que se pretenda justificar la falta de competencia de la autoridad para conocer del asunto.

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 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 sancionador identificado con la clave ECA/JCMCQ/PBL/005/2010/08, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México desechó, por considerarse incompetente para conocer de la denuncia formulada por el Partido de la Revolución Democrática 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 violación a normas electorales 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 electoral, 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, los hechos que dieron origen a la denuncia formulada por José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez por la supuesta promoción personalizada de un servidor público, pudieran ser constitutivos de infracciones en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, cuyo eventual 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, investigar 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

materia de la denuncia inciden en la materia electoral y derivado de ello declarar infundada la queja por no relacionarse con la materia electoral o, en su caso, si los hechos analizados transgreden normas de la materia.

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.

Ahora bien, en un segundo agravio, el partido actor sostiene lo siguiente:

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 Pablo Bedolla López, diputado local por el XXXIII Distrito Electoral en el Estado de

México, para conocer de la queja interpuesta y se pronuncie en el fondo.

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 resuelva el fondo de la litis planteada.

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, es suficiente para revocar la determinación del Instituto Electoral del Estado de México.

SEXO. 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/22/2010 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 ECA/JCMCQ/PBL/005/2010/08.

Lo anterior, para el efecto de que, el Consejo General del Instituto Electoral de la entidad, 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, de ser así, resolver conforme a derecho.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se revoca la sentencia la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el recurso de apelación RA/22/2010.

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 ECA/JCMCQ/PBL/005/2010/08.

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 actor, en el domicilio señalado en autos para tal efecto; por **oficio**, con copia certificada de la presente sentencia, al Tribunal Electoral del Estado de México, así como al Instituto Electoral de dicha entidad federativa; y por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior con fundamento en los artículos 26, 27, 28, 29 y 93 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron 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 da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ

MAGISTRADO

JOSÉ ALEJANDRO LUNA

OROPEZA**RAMOS****MAGISTRADO****MAGISTRADO****SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR****PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ****SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS****MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**

**VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITE EL MAGISTRADO
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, RESPECTO DE LA
SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL SUP-JRC-10/2011.**

Si bien, comparto el criterio sostenido en la presente sentencia, considero que esta Sala Superior no es competente para conocer de este asunto cuya competencia es del ámbito de la Sala Regional correspondiente a la Quinta circunscripción plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México.

La controversia originaria en este expediente consiste en la resolución de confirmación del Tribunal Electoral del Estado de México, dictada en el recurso de apelación número RA/22/2010, interpuesto en contra del acuerdo CG256/2010 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en el sentido de desechar por incompetencia la queja presentada por el Partido de la

Revolución Democrática contra Pablo Bedolla López, diputado local por el XXXIII Distrito Electoral en el Estado de México y el Partido Revolucionario Institucional, por presuntas violaciones al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, entre otras disposiciones legales electorales.

La Sala Superior determinó que ella es la instancia competente para conocer del presente juicio, criterio que no comparto.

En efecto, en el acuerdo de competencia se dijo que, 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, también es verdad que la diversa reforma electoral del año dos mil siete, otorgó competencia expresa, para el conocimiento del mencionado medio de impugnación a las Salas Regionales del propio Tribunal.

Pero, cabe destacar, que en la legislación no se contempla explícitamente la regla consistente en que la competencia que no está atribuida expresamente a favor de las Salas Regionales se debe entender reservada a la Sala Superior.

En la especie, se está en presencia de un juicio de revisión constitucional electoral en el que se controvierte la sentencia que confirma la resolución de desechamiento por incompetencia dictada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral del Estado de México en el expediente ECA/JMCQ/PBL/005/2010/08.

Del análisis de las constancias que obran en autos, se puede desprender los siguientes 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 José Manuel Cortés Quiroz y Antonio Flores Martínez, militantes del Partido de la Revolución Democrática, en contra de Pablo Bedolla López, Diputado Local por el Distrito XXXIII en el Estado de México.

b) Inexacto análisis del procedimiento seguido en la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática 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.

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 de Lerdo, Estado de México.

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

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, y 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 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.

En efecto, se tiene 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 Pablo Bedolla López, Diputado Local por el Distrito XXXIII en el Estado de México, 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 y 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como de diversas disposiciones jurídicas de naturaleza electoral.

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.

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 de este 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 imputa la violación al artículo 134 de la Constitución Federal por parte servidores públicos del Estado de México.

Lo anterior guarda relación con la intención que tuvo tanto el poder revisor de la Constitución, como el legislador secundario, al rediseñar el sistema de distribución de competencias entre las diversas Salas de este Tribunal, y tornar más coherente el sistema bajo la pretensión de que la Sala Superior se constituya como una instancia excepcional y última, la cual mantiene la facultad de revisar las decisiones de las Salas Regionales mediante el recurso de reconsideración, sin mencionar la posibilidad, siempre factible, de que ejerza la 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, el suscrito considera 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, es la competente para conocer y resolver el presente juicio.

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA