CONTRADICCION DE CRITERIOS

EXPEDIENTE: SUP-CDC-4/2016

DENUNCIANTE: SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SALAS SUSTENTANTES: SALA SUPERIOR Y SALA REGIONAL CORRESPONDIENTE A LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN LA CIUDAD DE MÉXICO, AMBAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

MAGISTRADA: MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: RAÚL ZEUZ ÁVILA SÁNCHEZ

Ciudad de México, a catorce de septiembre de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en la contradicción de criterios al rubro indicada, en el sentido de **DECLARAR LA EXISTENCIA DE CONTRADICCION** y **ESTABLECER CON CARÁCTER DE JURISPRUDENCIA EL CRITERIO O CRITERIOS PREVALECIENTES**, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

ANTECEDENTES

1. Acuerdo Plenario. En sesiones de veinticuatro y treinta de marzo; diecisiete de abril; cinco y seis de mayo, todas de dos mil quince, la Sala Regional de éste Tribunal Electoral, correspondiente a la cuarta circunscripción plurinominal, con sede en la Ciudad de México, acordó reencauzar a juicios electorales, los juicios de revisión constitucional electoral, identificados con las claves que a

continuación se precisan: SDF/JRC-27/2015; SDF/JRC-29/2016; SDF/JRC-43/2015; SDF/JRC-57/2015 y SDF/JRC-59/2015.

2.- Aprobación de propuesta de jurisprudencia. La Sala Regional con sede en la Ciudad de México aprobó la propuesta de tesis de jurisprudencia del rubro; *"JUICIO ELECTORAL ES LA VÍA IDÓNEA PARA CONTROVERTIR LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES LOCALES (LEGISLACIÓN DE MORELOS Y SIMILARES)*".

3. Remisión del expediente a la Sala Superior.- El dieciocho de diciembre de dos mil quince, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el oficio TEPJF/SDF-P-JMOM-373/2015, mediante el que los Magistrados que conforman la mencionada Sala Regional remitieron, entre otros, la copias certificadas de las resoluciones que originaron la solicitud de la aprobación de la jurisprudencia propuesta.

4.- Denuncia de posible contradicción de criterios. En su oportunidad se emitió la resolución correspondiente a la solicitud de Ratificación de Jurisprudencia promovido por la Sala Regional correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, determinándose lo siguiente:

III. R E S O L U T I V O S

> **"PRIMERO.** No ha lugar la ratificación de la jurisprudencia propuesta por la Sala Regional de la Cuarta Circunscripción Plurinominal, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: "JUICIO ELECTORAL ES LA VÍA IDÓNEA PARA CONTROVERTIR LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES LOCALES (LEGISLACIÓN DE MORELOS Y SIMILARES)".
>
> **SEGUNDO.** Se instruye a la Secretaría General de Acuerdos para que integre, conforme a Derecho, el expediente de la posible contradicción de criterios entre el sustentado por la Sala Regional Distrito Federal, recaída en las resoluciones

> SDF/JRC-27/2015; SDF/JRC-29/2016; SDF/JRC-43/2015; SDF/JRC-57/2015 y SDF/JRC-59/2015, y el asumido en la tesis número LXII/205, de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL PROCEDE CUANDO SE IMPUGNE LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR LOCAL EMITIDA EN ÚNICA INSTANCIA ", así como en los diversos criterios emitidos por esta Sala Superior, determinados en los diversos precedentes expuestos en la parte considerativa de la presente resolución."

5. Turno a Ponencia. El Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-CDC-4/2016 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa. La Secretaria General de Acuerdos cumplimentó el referido acuerdo y remitió a la Ponencia de la Magistrada Instructora el expediente, a efecto de que procediera a su sustanciación.

6. Radicación. En su oportunidad, se radicó el expediente en la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, y se ordenó formular el proyecto correspondiente.

CONSIDERACIONES

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver la contradicción de criterios radicada en el expediente en que se actúa, toda vez que se trata de determinar si existe contradicción entre los criterios que se sustentan para resolver sobre la vía y la aplicabilidad de la suplencia de la queja en los medios de impugnación en materia electoral que se presenten para controvertir las resoluciones emitidas en los procedimientos especiales sancionadores locales, a partir de los criterios sostenidos por esta Sala Superior en el expediente identificado con la clave SUP-JRC-622/2015, y que dio origen a la tesis, identificada con el número LXII/2015, y aprobada en sesión pública de cinco de agosto de dos mil quince, de rubro; ***"SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL JUICIO***

DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. PROCEDE CUANDO SE IMPUGNE LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR LOCAL EMITIDA EN ÚNICA INSTANCIA." y los criterios sustentados en las resoluciones emitidas por la Sala Regional de este Tribunal Electoral, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, en los expedientes identificados con las claves SDF-JRC-27/2015, SDF-JRC-29/2015, SDF-JRC-43/2015, SDF-JRC-57/2015, y SDF-JRC-59/2015 que dieron origen a la propuesta de jurisprudencia de rubro; ***"JUICIO ELECTORAL ES LA VÍA IDÓNEA PARA CONTROVERTIR LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES LOCALES. (LEGISLACIÓN DE MORELOS Y SIMILARES)".***

Consecuentemente si la conclusión es en el sentido de declarar la existencia de la contradicción de criterios, al resolver la misma este órgano jurisdiccional deberá determinar los que han de prevalecer.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99, párrafo primero y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;1°, fracción II, 184, 186, fracciones IV y X, 189, fracción IV, y 232, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los artículos 15, 16, fracción III, 17, 18, 19 y 20 del Acuerdo 1-1997, relativos a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

SEGUNDO. Procedencia. Se satisfacen los requisitos de procedencia para el estudio de la contradicción de criterios en los términos que se señalan a continuación:

1. Legitimación. En la especie se satisface la legitimación en atención a que, de conformidad con lo previsto en el artículo 189, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuentan con la legitimación para denunciar la posible contradicción entre los criterios que sustenten, y en el caso, la contradicción de criterios se denunció por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, motivo por el que se satisface el requisito de referencia.

2. Existencia de contradicción

A efecto de determinar si en la especie se actualiza la contradicción de criterios denunciada, es pertinente señalar con carácter orientador las tesis de jurisprudencia establecidas al respecto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificadas con las claves P./J.93/2006, P.XLVI/2009 y P.XLVII/2009,[1] de rubros:

- CONTRADICCION DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLICITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO.

- CONTRADICCION DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURIDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FACTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES (INTERRUPCION DE LA JURISPRUDENCIA

[1] Consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Tomos XXVIII, julio de 2008, página 5, y XXX, julio de 2009, páginas 68 y 67, respectivamente.

P./J. 26/2001, DE RUBRO: "CONTRADICCION DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.").

- CONTRADICCION DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.

Con base en los criterios señalados, la existencia de una contradicción de criterios se actualiza cuando entre lo sostenido por dos o más órganos jurisdiccionales existen discrepancia u oposición en la solución de las controversias o interpretaciones de una misma norma, en las que exista identidad en la cuestión jurídica que debe regir en una situación particular, a pesar de que los asuntos puedan ser diferentes en sus circunstancias fácticas.

En este sentido, es de señalarse que en el artículo 99, párrafo primero y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 184, 186, fracciones IV, 189, fracción IV, y 232, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el artículo 6 apartado 4 la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se dispone como principios y finalidad de las sentencias, la de salvaguardar los principios de certeza y seguridad jurídica, por lo que las determinaciones que recaigan a las contradicciones de criterios, deben partir de un análisis minucioso de las sentencias en posible contradicción, a fin de que la decisión conduzca a la certidumbre en las determinaciones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico que debe prevalecer.

En el caso esta Sala Superior advierte la existencia de criterios divergentes que requiere de un pronunciamiento en el que se determine la solución jurídica que debe regir en los casos futuros en los que se advierta similitud de elementos en las controversias, con

los casos analizados y resueltos y a partir de los que se emanaron los criterios que cuya confrontación se analiza ahora.

Lo anterior, en razón de que, se actualiza la contradicción de criterios, en tanto que la Sala Regional con sede en la Ciudad de México consideró que la vía idónea para impugnar las resoluciones de los Tribunales locales emitidos en los procedimientos especiales sancionadores, es el juicio electoral por considerar que con ello se garantiza de forma óptima el derecho fundamental de acceso a la justicia, al prever la suplencia en la deficiencia en los agravios y permitir a los justiciables el ofrecimiento de pruebas para la defensa de sus derechos, considerando que en estos casos, las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se constituyen como órganos revisores en primera instancia.

Por otra parte la Sala Superior consideró en la sentencias dictadas en los expedientes, que el medio de impugnación que procede para cuestionar las determinaciones que recaigan a los procedimientos especiales sancionadores es el juicio de revisión constitucional electoral, al estimar que si bien es la única vía o instancia jurídicamente prevista para que los partidos políticos impugnen las sentencias dictadas por los tribunales electorales de las entidades federativas, competentes para resolver las controversias que surjan con motivo de los procesos electorales locales, también estimó en una interpretación progresiva, que en esos supuestos debía operar la suplencia de la queja, al tratarse de una revisión de primera instancia, a fin de garantizar el acceso a la justicia.

A partir de lo anterior este órgano jurisdiccional considera que resulta procedente el estudio de fondo de las contradicciones de criterios, a fin de determinar la vía y, en su caso, la aplicabilidad de la suplencia de la queja en esas controversias.

Toda vez que se satisfacen los requisitos para el estudio de la contradicción de criterios, este órgano jurisdiccional procede al análisis correspondiente.

TERCERO. Criterios motivo de denuncia.

a.- El criterio sostenido por la Sala Regional de ese Tribunal Electoral, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, al resolver los expedientes identificados con las claves SDF-JRC-27/2015; SDF-JRC- 29/2015; SDF-JRC-43/2015; SDF-JRC-57/2015 y SDF-JRC 59/2015, por reiteración propuesta, es el contenido en la propuesta de tesis del tenor siguiente:

> **JUICIO ELECTORAL. ES LA VÍA IDONEA PARA CONTROVERTIR LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES LOCALES (LEGISLACIÓN DE MORELOS Y SIMILARES).**
> De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1°, 17, 41, párrafo segundo, Base VI; 99 y **116, fracción III, Incisos** I **c) y I),** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 2, párrafo 1; 3, 23, párrafo 2; 86, párrafo 1; y 91 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 381 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, se concluye que el juicio de revisión constitucional electoral no es la vía idónea para controvertir resoluciones de las autoridades jurisdiccionales locales dictadas en los procedimientos especiales sancionadores, porque en éstos la autoridad administrativa electoral tramita e instruye el procedimiento y el Tribunal local emite la resolución respectiva, lo que genera que, aunque éste sea una autoridad formalmente ' jurisdiccional, actúe como materialmente administrativa, porque no resuelve una controversia o litigio sino la posible infracción a la normativa electoral y, en su caso, la imposición de la sanción correspondiente. En este sentido, las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se constituyen en órganos revisores en primera instancia, toda vez que el referido medio de impugnación tiene como propósito revisar la constitucionalidad y legalidad de una sentencia emitida; en un litigio, entendido como el conflicto de intereses de trascendencia jurídica, caracterizada por la pretensión de una de las partes y la resistencia de la otra. Además, el juicio de revisión constitucional electoral es de estricto derecho, en el que no existe; la suplencia en la deficiente expresión de los conceptos de agravio y tampoco admite pruebas salvo en casos extraordinarios de pruebas supervinientes, que sean determinantes para acreditar la violación reclamada. De ahí que atendiendo a los *Lineamientos para*

> *la identificación e integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* aprobados por la Sala Superior del mismo Tribunal Electoral y a que la ley adjetiva de la materia no contempla una hipótesis de procedencia expresa en alguno de los medios de impugnación para controvertir tales determinaciones, la vía idónea para conocer y resolver ese tipo de impugnaciones es el juicio electoral, en tanto que éste garantiza de forma óptima el derecho fundamental de acceso a la justicia, al prever la suplencia en la deficiencia de los agravios y permitir a los justiciables el ofrecimiento de pruebas para la defensa de sus derechos.
>
> *Juicio de Revisión Constitucional Electoral. SDF-JRC-27/2015.- Actor: Partido Acción Nacional. - Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Morelos.-24 de marzo de 2015.- Unanimidad de votos.-Ponente: Armando I. Maitret Hernández.-: Secretario: Javier Ortiz Zalueta.*
> *Juicio de Revisión Constitucional Electoral. SDF-JRC-29/2015.- Actor: Partido Socialdemócrata de Morelos. – Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Morelos.-30 de marzo de 2015.- Unanimidad de votos.-Ponente: Armando I. Maitret Hernández.-: Secretario: Ismael Anaya López. Juicio de Revisión Constitucional Electoral. SDF-JRC-43/2015.- Actor: Partido Nueva Alianza. - Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Morelos. -17 de abril de 2015.- Unanimidad de votos.- Ponente: Armando I. Maitret Hernández.- : Secretarios: Gerardo Sánchez Trejo y Elvira Avilés Jaimes.*
>
> *Juicio de Revisión Constitucional Electoral. SDF-JRC-57/2015.- Actor: Partido Nueva Alianza. - Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Morelos. - 5 de mayo de 2015.- Unanimidad de votos. -Ponente: Armando I. Maitret Hernández. -: Secretaria: Alma Angélica Andrade Becerril.*
>
> *Juicio de Revisión Constitucional Electoral. SDF-JRC-59/2015.- Actor: Partido de la Revolución Democrática y Jorge Vicente Messeguer Guillén. - Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Morelos.- 6 de mayo de 2015.-Unanimidad de votos.- Ponente: Héctor Romero Bolaños.-: Secretarias: Lucila Eugenia Domínguez Narváez y Noemí Aideé Cantú Hernández.*

Al efecto es necesario precisar que la Sala Regional con sede en la Ciudad de México sustentó la propuesta de tesis, conforme con las siguientes consideraciones:

Que a partir de la reforma al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del diez de febrero de dos mil catorce, concretamente al inciso c), de la fracción IV, se determinó que:

> “c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes…”

Luego estimó que, tanto el juicio ciudadano como el juicio de revisión han sido los medios idóneos para reestablecer el orden constitucional y legal de aquellos actos y resoluciones emitidos, especialmente, por los Tribunales Electorales locales, cuando éstos previamente resolvieron una controversia de su competencia en el ámbito estatal.

Además expuso que previo a la reforma mencionada, el trámite, sustanciación y resolución de los procedimientos especiales sancionadores estaban a cargo del Instituto local, de tal manera que todo era llevado a cabo en sede administrativa y, era precisamente un órgano con esa calidad, la que emitía la determinación sobre la existencia o no de la infracción objeto de denuncia, así como las responsabilidades respectivas y la imposición de las sanciones, y en caso de que un sujeto de Derecho se considerara agraviado con motivo de una determinación emitida por el Instituto local en un procedimiento especial sancionador, podía impugnar la resolución correspondiente ante el Tribunal local, el que se constituía en instancia primigenia de índole jurisdiccional, encargada de la revisión de la constitucionalidad y legalidad de ese acto.

Conforme con lo anterior precisó que cuando la sentencia emitida por el Tribunal local no resultaba acorde a los intereses del sujeto de derecho agraviado, entonces podía controvertir este último acto ante las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quienes decidían en definitiva la controversia.

Ahora bien con motivo de la reforma constitucional mencionada anteriormente, el trámite, substanciación y resolución de los procedimientos especiales sancionadores en el Estado de Morelos tuvo modificaciones, en el sentido de establecer la competencia para instruir los procedimientos a la autoridad administrativa electoral, en tanto que se delegó el conocimiento y resolución de los mismos al Tribunal Electoral Local.

En efecto en el artículo 381 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales en el Estado de Morelos se establece la atribución para que, proceda a la sustanciación de los procedimientos especiales sancionadores en tanto que compete resolverlos al Tribunal Electoral local.

Con base en lo expuesto, la Sala Regional con sede en la Ciudad de México, considero que el legislador de Morelos dividió la competencia para conocer y resolver los procedimientos especiales sancionadores entre dos órganos.

1. El primero corresponde al Instituto Electoral local, cuya competencia se limita a tramitar las denuncias e investigar los hechos, y

2. El segundo, que compete al Tribunal estatal, quien debe conocer del fondo del asunto y emitir la resolución.

Así, con la reforma constitucional en materia electoral, en el Estado de Morelos corresponde al Tribunal local emitir la resolución en los procedimientos especiales sancionadores; sin embargo, el legislador local no estableció un medio de impugnación ordinario o de primera instancia jurisdiccional, a través del que se pudiera controvertir la constitucionalidad y legalidad de la determinación dictada en el procedimiento especial sancionador.

Ahora bien, la Sala Regional con sede en la Ciudad de México, consideró que los sujetos de Derecho que se consideren agraviados por una resolución emitida por el Tribunal local en un procedimiento sancionador, solamente pueden controvertirla de manera directa ante las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las cuales se constituyen en la primera instancia jurisdiccional que conoce sobre la constitucionalidad y legalidad de la determinación impugnada.

En este sentido estimó que, el juicio de revisión constitucional electoral es un medio de impugnación previsto por el legislador federal, que tiene como propósito que las Salas de este Tribunal Electoral, revisen la constitucionalidad y legalidad de las sentencias emitidas en primera instancia por los Tribunales Locales, sin embargo con la reforma mencionada en el caso del Estado de Morelos ya no se actualiza ese supuesto.

Lo anterior es así, porque como se precisó, el Tribunal local es el que emite la determinación definitiva en el procedimiento especial sancionador de origen, sin que se previera un medio de impugnación ordinario a través del que un órgano jurisdiccional, sea el que revise la constitucionalidad y legalidad de un acto.

Por todo lo antes expuesto la Sala Regional con sede en la Ciudad de México, concluyó que en los juicios tramitados con las claves SDF-JRC-27/2015; SDF-JRC- 29/2015; SDF-JRC-43/2015; SDF-JRC-57/2015 y SDF-JRC 59/2015, debía tenerse al **juicio electoral** como la vía de impugnación para controvertir las resoluciones dictadas en los procedimientos especiales sancionadores locales y no el juicio de revisión constitucional electoral, considerando que en esos casos, las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se constituyen como órganos revisores de

una sentencia emitida en primera instancia, que se pronunciará sobre la constitucionalidad y legalidad de la resolución emitida por el Tribunal local, cuando el juicio de revisión constitucional electoral, es de estricto derecho y no admite pruebas, salvo en casos extraordinarios de pruebas supervenientes, características que son inherentes a los medios de impugnación establecidos para una segunda instancia, por lo que ello implicaría privarlo de la oportunidad de contar con un órgano primigenio de revisión.

Por último consideró que, si bien el juicio de revisión constitucional electoral es el medio de impugnación con el que cuentan los gobernados para impugnar las resoluciones de las autoridades jurisdiccionales locales, lo cierto es que, en el caso de procedimientos especiales sancionadores, el nuevo marco de competencia previsto en el Estado de Morelos, traslada la facultad de resolverlos del Instituto Electoral Estatal al Tribunal local, lo que desde su interpretación, resultaba incompatible con la naturaleza del juicio de revisión constitucional mencionado.

Por las precisiones realizadas anteriormente, es que la Sala Regional con sede en la Ciudad de México, consideró que el juicio de revisión constitucional electoral no es la vía idónea para conocer de las resoluciones del Tribunal local, cuando ellas deriven de un procedimiento especial sancionador, motivo por el que los reencauzó a juicio electoral, como vía impugnativa idónea para controvertir las resoluciones dictadas en los procedimientos especiales sancionadores locales, bajo la consideración de que el juicio electoral garantiza de forma óptima el derecho fundamental de acceso a la justicia y prevé la suplencia en la deficiencia en los agravios, permitiendo a los justiciables el ofrecimiento de pruebas para la defensa de sus derechos, considerando que en estos casos, las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación se constituyen como órganos revisores en primera instancia.

b.- Por otra parte esta Sala Superior ha sostenido el criterio consistente en que las vías para controvertir las resoluciones que se emitan por los Tribunales electorales de las entidades federativas en los expedientes de los procedimientos sancionadores, son tanto el juicio de revisión constitucional electoral, como el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en los que resulta aplicable la suplencia de la queja deficiente, en particular, en el primero de los medios de impugnación señalados, en atención a las razones contenidas en la tesis emitida por esta Sala Superior, **LXII/2015,** aprobada en sesión pública celebrada el cinco de agosto de dos mil quince, cuyo rubro y texto son del siguiente tenor.

> **SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. PROCEDE CUANDO SE IMPUGNE LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR LOCAL EMITIDA EN ÚNICA INSTANCIA.** -
> De conformidad con los artículos 23, párrafo 2, en relación con el diverso 86, párrafo 1, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el juicio de revisión constitucional electoral es improcedente la suplencia de la queja al tratarse de un medio de impugnación extraordinario para revisar la sentencia local o de segunda instancia. Sin embargo, con motivo de la reforma al artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dotó de autonomía en su funcionamiento e independencia en las decisiones a las autoridades administrativas electorales estatales y las jurisdiccionales locales que resuelvan controversias en la materia y, a partir de ese diseño, se trasladó en la mayoría de los casos a las entidades federativas, el modelo nacional del procedimiento especial sancionador, mediante el cual la autoridad administrativa comicial debe tramitar e investigar la queja correspondiente y al tribunal electoral loca! le compete resolverlo; en consecuencia, esas resoluciones tienen carácter administrativo electoral y se dictan en única instancia. De esa forma, cuando a través del juicio de revisión constitucional electoral se recurra una resolución dictada en un procedimiento sancionador local, procede la suplencia de la queja al tratarse del primer análisis de la legalidad de la determinación de la autoridad estatal.

En ese orden de ideas, resulta pertinente señalar que esta Sala Superior estimó que el juicio de revisión constitucional electoral es un medio de impugnación que por regla general es de estricto derecho, en el cual se deben cumplir, indefectiblemente, determinados principios y reglas previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dentro de los que se encuentran los establecidos en los incisos b), c) y d) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los que se prevé las constituciones y leyes de los estados en materia electoral:

- Garantizarán que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

En ese sentido, esta Sala Superior consideró que de una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales señaladas, las resoluciones que emitan los tribunales de la materia constituirán el medio natural, desde el punto de vista constitucional, para la solución de las controversias que surjan dentro del indicado ámbito.

Así este órgano jurisdiccional señaló que lo ordinario es que las controversias en materia electoral que surjan en las entidades federativas, sean resueltas por los tribunales jurisdiccionales locales y el conflicto quede terminado. No obstante ello y, para el caso de que no sea así, la Constitución federal prevé un medio extraordinario de defensa cuyo desarrollo legislativo se encuentra previsto en los artículos 86 a 93, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio de revisión constitucional electoral.

En efecto, en dichos precepto se establece que contra los actos y resoluciones de las autoridades competentes para organizar las elecciones locales, también resulta procedente el señalado medio de impugnación extraordinario, siempre y cuando se cumpla con los presupuestos procesales, así como los requisitos generales y especiales de procedencia señalados en la Ley de referencia.

En tales condiciones, si lo ordinario es que conforme con el artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los ciudadanos accedan al poder público a través de los partidos políticos, resulta entendible que el medio extraordinario de defensa que tiene origen en la propia Constitución Federal, establecido a través del artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esté previsto para partidos políticos, de acuerdo con el artículo 88 del citado ordenamiento, ello a fin de lograr la revocación o modificación de los actos o resoluciones dictadas por las autoridades jurisdiccionales locales competentes para resolver los conflictos que surjan con motivo de los comicios locales, motivo por el que estimó que el juicio de revisión constitucional electoral es la vía para impugnar esos actos, ya que no se puede impedir el acceso a ese medio

extraordinario en función de las instituciones que rigen ese medio impugnativo.

En ese sentido, esta autoridad señaló que cuando se trata de impugnaciones que revisten el carácter de revisión de una sentencia local, de conformidad con lo previsto en el artículo 23, párrafo dos, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al ser un recurso extraordinario, en el juicio de revisión constitucional electoral, no se admite la suplencia de la queja, por lo que la Sala correspondiente debe resolver en principio, atendiendo al estricto derecho que rige en ese medio impugnativo.

No obstante señaló que dada la modificación al diseño de los procedimientos sancionadores en las entidades federativas, cuando a través del juicio de revisión constitucional electoral se recurra una resolución emitida por un tribunal electoral local, en un procedimiento especial sancionador local, la suplencia de la queja como institución jurídica resulta aplicable al estudiar la controversia, en razón de que se trata de la impugnación de una resolución materialmente administrativa, y respecto de la que se realiza el primer estudio de constitucionalidad y legalidad.

Ahora bien, en relación con el juicio electoral, este órgano jurisdiccional ha considerado que constituye un medio de impugnación implementado para conocer de las controversias que corresponde conocer y resolver al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que impliquen la revisión de un específico que no se encuentre previsto como condición o supuesto de procedencia en alguno de los medios de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

CUARTO. Estudio de la Contradicción

Como se señaló con antelación las cuestiones a resolver en el presente asunto son:

- La vía o medio para que los partidos políticos controviertan las resoluciones que se emitan en los expedientes de los procedimientos especiales sancionadores de las entidades federativas.
- La aplicabilidad de la suplencia de la queja deficiente en el medio de impugnación por el que se conozcan esas controversias.

Esta Sala Superior considera que la vía para que los partidos políticos que teniendo interés jurídico controviertan las resoluciones que los Tribunales electorales de las entidades federativas emitan en los expedientes de los procedimientos especiales sancionadores, es el juicio de revisión constitucional electoral, y respecto de los que resulta aplicable la institución jurídica de la suplencia de la queja deficiente con base en lo siguiente:

A. La vía o medio para que los partidos políticos controviertan las resoluciones que se emitan en los expedientes de los procedimientos especiales sancionadores de las entidades federativas

De conformidad con lo previsto en los artículos 41, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 86, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio de revisión constitucional electoral es el medio de

impugnación excepcional y extraordinario al que sólo pueden acudir los partidos políticos, cuando ya no existan a su alcance recursos ordinarios aptos para modificar, revocar o anular actos o resoluciones de las autoridades de las entidades federativas, competentes para organizar y calificar los comicios locales, o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

En esto estriba precisamente el principio de definitividad consagrados en las disposiciones jurídicas de referencia, al señalar, por una parte, que los actos o resoluciones impugnables en el juicio de revisión constitucional electoral deben ser definitivos y firmes; por la otra, que para la promoción de dicho juicio tienen que haberse agotado en tiempo y forma, todas las instancias previas establecidas por las leyes.

Lo expuesto, se sustenta en la jurisprudencia emitida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral, identificada con la clave 23/20002, de rubro: DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA, CONSTITUYEN UN SOLO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL.[2]

En ese sentido, para determinar cuáles son los actos impugnables por los partidos políticos a través del juicio de revisión constitucional electoral, resulta necesario que se cumpla con los elementos descritos en las normas mencionadas, los cuales son, a saber:

- Que se trate de un acto o resolución emitido por una autoridad local, competente para organizar y calificar los comicios, o resolver las controversias que surjan durante los mismos.
- Que sean definitivos y firmes.

[2] Jurisprudencia aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión del doce de septiembre de dos mil uno. Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, pp. 271 y 272; así como en la página de internet http://www.te.gob.mx.

- Que puedan resultar violatorios de algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones.
- Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.
- Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

En el caso de las impugnaciones por las que se controviertan las resoluciones que los tribunales electorales locales emitan en los expedientes de los procedimientos sancionadores, este órgano jurisdiccional advierte que se satisfacen todos los requisitos mencionados, en atención a lo siguiente:

Que se trate de un acto o resolución emitido por una autoridad local, competente para organizar y calificar los comicios, o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

Como ya se señaló, las recientes reformas normativas a los ordenamientos legales locales, en las que se determinó facultar a los órganos jurisdiccionales en materia electoral de las propias entidades federativas, para conocer y resolver sobre los procedimientos especiales sancionadores, implicó la supresión de una instancia revisora en el ámbito ordinario, precisamente porque el órgano que en un primer momento instruía y resolvía esos procedimientos era la autoridad administrativa electoral correspondiente, en tanto que el órgano jurisdiccional electoral local

conocía de las impugnaciones que se presentaran en contra de esas determinaciones de naturaleza eminentemente administrativa, y con las reformas atinentes, la autoridad jurisdiccional deja de ser la autoridad revisora por vía de acción, y pasa a ser la autoridad que emite la determinación materialmente administrativa, sin que se prevea juicio o recurso ordinario alguno a través del que pueda controvertirse la resolución que al efecto emita.

Así, al transferir la facultad para resolver esos procedimientos sancionatorios al órgano jurisdiccional local electoral, se privilegia en el sistema jurídico local, la celeridad en la resolución definitiva de esos asuntos, precisamente porque se encuentran dirigidos a la pronta y definitiva resolución de las quejas o denuncias en la materia, que se presenten durante el desarrollo de los procesos electorales de las entidades federativas, a fin de que durante los comicios se cumpla con los principios constitucionales correspondientes.

En ese orden de ideas, resulta inconcuso que las resoluciones por las que los tribunales electorales de las entidades federativas, resuelven los procedimientos sancionadores, provienen de una de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, máxime si se toma en consideración que se trata, precisamente de la autoridad de naturaleza jurisdiccional que conoce y resuelve de las quejas y denuncias relacionadas con conductas o hechos desplegados por los partidos políticos, candidatos, afiliados, en la ciudadanía en general, que pueden incidir en el normal desarrollo del proceso electoral o de sus resultados.

Atento a ello, es de recordarse que en el artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

se establece el juicio de revisión constitucional electoral como el medio de impugnación excepcional y extraordinario que procede contra los actos que se emitan por las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

Conforme con lo anterior, si el señalado medio de impugnación procede contra actos emitidos por las autoridades administrativas electorales, resulta evidente que el ámbito de protección que ofrece a los justiciables no se circunscribe a la defensa de derechos fundamentales frente a los actos y resoluciones de naturaleza jurisdiccional y que se emitan por los tribunales de las entidades federativas, sino que se trata de un auténtico medio de control constitucional que también obliga a las Salas de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a verificar la constitucionalidad y legalidad de las determinaciones de naturaleza administrativa, cuando se encuentren satisfechos los requisitos de procedencia correspondientes.

Así, cuando el acto controvertido es formalmente jurisdiccional local por haberse emitido por un tribunal de una entidad federativa con competencia en materia electoral, pero es materialmente administrativo, en razón del objeto del acto –ya sea la emisión de un acuerdo, la resolución a un procedimiento sancionatorio o cualquier otro-, el juicio de revisión constitucional electoral constituye el medio de impugnación que se traduce en la vía de control constitucional apta para conocer de la controversia, y eventualmente para resolverla.

De esa manera, cuando el acto impugnado es materialmente administrativo electoral, con independencia de si la autoridad que lo emite es de esa naturaleza o jurisdiccional, la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral no se determina en función de la

autoridad que lo emitió, sino en la satisfacción de los requisitos de procedencia antes enunciados, porque, como ya se dijo, el señalado medio de control constitucional también procede contra actos administrativos.

Que sean definitivos y firmes.

Como ya se señaló, la modificación a los sistemas normativos de las entidades federativas, implicó la supresión de una instancia propiamente jurisdiccional, para el desahogo de las controversias que se presenten para cuestionar las resoluciones que se emitan a los procedimientos especiales sancionadores.

En ese orden de ideas, si los legisladores locales determinaron implementar modelos similares al previsto en la normativa electoral federal para el desahogo de los procedimientos especiales sancionadores, y a su vez, no contemplaron ni instrumentaron un juicio o recurso para la revisión de la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad de esas resoluciones, resulta evidente que al no existir un medio de impugnación ordinario para que los justiciables se encuentren en aptitud jurídica de impugnar esos fallos, también se satisface con el elemento en cuestión.

Que puedan resultar violatorios de algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre el señalado aspecto, este órgano jurisdiccional ha estimado que la exigencia se colma, cuando el promovente refiere los artículos de la Constitución Federal que estima conculcados, en virtud de que, para admitir a trámite la demanda de un juicio de revisión constitucional electoral, no se requiere la demostración fehaciente de la violación a una norma constitucional, pues la satisfacción de tal requisito debe entenderse dentro de un contexto meramente formal,

consistente en que en el juicio de revisión constitucional electoral, se hagan valer agravios en los que se expongan argumentos tendentes a evidenciar la conculcación de algún precepto constitucional.

En ese sentido el señalado supuesto, previsto como requisito de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, se satisface en la medida que los promoventes señalen la disposición constitucional que estiman transgredida o el derecho o principio constitucional que se viole con la resolución emitida por un órgano jurisdiccional local a un procedimiento especial sancionador.

Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de la elección.

La exigencia procesal de mérito, también se satisface respecto de los medios de impugnación en que se controviertan las resoluciones que se emitan por los tribunales electorales de las entidades federativas, a través de las que resuelvan los procedimientos especiales sancionadores.

Lo anterior, en virtud de que, a través del procedimiento especial sancionador, las autoridades jurisdiccionales de las entidades federativas (cuando así se encuentra regulado), conocen y resuelven sobre las denuncias o quejas por la comisión de actos y conductas que: i) violen lo establecido en el séptimo u octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución; ii) contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o iii) constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, los cuales son actos que tienen incidencia en los procesos electorales.

En ese orden de ideas, en el procedimiento especial sancionador, la autoridad competente se debe conducir con diligencia extrema por la

brevedad de sus plazos, y la brevedad con que debe resolverse, ponderando la certeza y exhaustividad que corresponde a toda investigación pero otorgando un valor preponderante a la celeridad del procedimiento.

El deber correlativo de desahogar la instrumentación de esta clase de procedimientos de forma idónea y eficaz no puede pasar por alto que el diseño del procedimiento especial sancionador privilegia una mayor celeridad y expeditez, en cuanto a la definición de la posible ilicitud de las conductas reprochadas, de conformidad con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con ello, el legislador busca hacer operativo los principios de justicia pronta y expedita, y evita imponer en su instrumentación, requisitos o trabas innecesarias o excesivas, que obstaculicen a las autoridades electorales locales competentes dar inicio o continuar las investigaciones encaminadas a determinar si se ha cometido una infracción, para que en su caso, se imponga a la brevedad, la sanción que legalmente resulte procedente.

En ese afán, esta clase de procedimientos, contempla plazos breves tanto para su tramitación como para su resolución, lo que permite advertir la existencia de normas que lejos de imponer dilaciones innecesarias, propician la prontitud de su resolución.

Así, el procedimiento administrativo está impregnado de una serie de principios tales como celeridad, eficiencia, simplicidad, economía procedimental, entre otros, todos los cuales permiten la realización a su vez de dos garantías de rango constitucional que a su vez permean el procedimiento, a saber el Debido Proceso (art. 14 constitucional) y el de Tutela Judicial Efectiva –Tutela Administrativa en este caso- (art. 17 constitucional), que propenden básicamente a que se respeten los derechos del investigado, entendiendo dentro de

ellos, evitar las dilaciones indebidas, por ejemplo, cuando se prolonga una actividad procedimental, o bien, cuando existan periodos prolongados de inactividad procesal por parte de la autoridad, porque debe recordarse que en este tipo de procedimientos, a diferencia de lo que sucede en algunos otros, el impulso procesal corresponde principalmente a la administración, quien es la principal interesada en determinar de manera pronta, expedita e integral, la investigación de las infracciones de la materia a efecto de corregirlas y sancionarlas de manera oportuna.

En efecto, la finalidad última de los procedimientos especiales sancionadores, es la de resolver sobre las eventuales violaciones a la materia, que puedan incidir sobre el normal desarrollo del proceso electoral, y en consecuencia, repercutir en los correlativos resultados, a efecto de que a través de las determinaciones conducentes, se determine la existencia o no de una violación, y se restituya el proceso electoral respectivo a su cauce ordinario.

En este orden de ideas, si los procedimientos especiales sancionadores locales se establecieron para garantizar la impartición de justicia pronta respecto de conductas o actos que pudieran afectar el normal desarrollo de un proceso electoral, resulta evidente que también se satisface con el señalado elemento para que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conozca, a través del juicio de revisión constitucional electoral, de las impugnaciones por las que se controviertan las resoluciones de los tribunales electoral de las entidades federativas por las que resuelvan los señalados procedimientos, toda vez que, se trata de determinaciones estrechamente vinculadas al normal desarrollo del proceso electoral, la observancia a los principios que rigen las elecciones, y a sus resultados.

Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales.

Tal y como se ha señalado con antelación, para la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, resulta necesario que las presuntas violaciones puedan ser reparadas antes de la toma de posesión de los funcionarios electos.

En ese sentido, cobra especial relevancia que los procedimientos especiales sancionadores de las entidades federativas, se encuentran previstos para evitar que las supuestas irregularidades que se analizan, trasciendan al normal desarrollo de la elección y eventualmente al resultado final de la elección, lo que también conduce a considerar que el juicio de revisión constitucional electoral es la vía idónea para conocer y resolver sobre las impugnaciones de las resoluciones que se emitan en esos procedimientos, precisamente porque se trata del medio de impugnación excepcional y extraordinario por el que este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoce y resuelve sobre eventuales violaciones a los procesos electorales y sus resultados, lo cual debe realizarse con antelación a que las eventuales violaciones se tornen irreparables.

Por todo lo antes expuesto, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que la vía de que disponen los partidos políticos para controvertir las resoluciones que recaigan a los procedimientos especiales sancionadores resueltos por los tribunales electorales de las entidades federativas en las que no se prevea algún medio de impugnación ordinario para controvertir esas determinaciones, es el juicio de revisión constitucional electoral.

Ahora bien, este órgano jurisdiccional considera que el juicio de revisión constitucional electoral es la vía idónea, constitucional y legalmente prevista para que las Salas del Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación conozcan de los medios de impugnación en los que los partidos políticos controviertan las sentencias emitidas por los tribunales electorales de las entidades federativas, por lo cual es procedente dicha vía para combatir las resoluciones que emitan dichos órganos jurisdiccionales en los procedimientos especiales sancionadores en los que la autoridad administrativa los tramite y sustancie; y los tribunales determinen si ha o no lugar a imponer una sanción

Conforme con lo previsto en los "Lineamientos Generales para la identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014)", dictados por esta Sala Superior, en sesión de doce de noviembre de dos mil catorce, se advierte que el juicio electoral es el medio de impugnación que se ha establecido por este órgano jurisdiccional especializado para supuestos particulares, *sui géneris*, que no se ubican exactamente en alguna de las hipótesis de procedencia de los medios de impugnación constitucional y legalmente previstos, con la finalidad de garantizar, en la realidad social, el ejercicio eficaz del derecho de los gobernados de acceso a la impartición de justicia pronta, completa e imparcial, como está previsto en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, el mencionado juicio electoral constituye un medio de impugnación diverso de los previstos en el artículo 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que resulta procedente para resolver las controversias planteadas por los justiciables, en los casos en que a pesar de ser de la competencia de alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la normativa aplicable no se prevé el respectivo supuesto específico de procedencia de los

medios de impugnación nominados; motivo por el cual resulta improcedente analizar y resolver esas controversias a través de alguno de los juicios y recursos electorales establecidos en la aludida legislación constitucional y legal electoral procesal.

En ese sentido, y conforme se ha analizado en párrafos previos, si las determinaciones emitidas por las autoridades jurisdiccionales electorales de las entidades federativas en los procedimientos sancionadores administrativos electorales son susceptibles de impugnarse a través del juicio de revisión constitucional electoral, por ser susceptibles de satisfacer tanto el presupuesto de impugnación, como los requisitos generales y especiales de procedencia, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que el referido juicio de revisión constitucional electoral es la vía procedente para impugnar tales determinaciones y por lo tanto el juicio electoral no constituye la vía a través de la que los justiciables se encuentren en aptitud de ejercer su derecho de acción, precisamente porque se trata de un medio de impugnación establecido para analizar aquellas impugnaciones que sean de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que no encuadren en alguno de los medios de impugnación en materia electoral desarrollados por el legislador.

B. Operatividad de la suplencia de la queja en agravios deficientes en los juicios de revisión constitucional promovidos contra las resoluciones a los procedimientos especiales sancionadores locales.

La suplencia de la queja, como institución jurídica prevista en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral implica la obligación del órgano jurisdiccional electoral de suplir las deficiencias u omisiones en los

conceptos de agravio, cuando los mismos se puedan derivar claramente de los hechos expuestos en el escrito de demanda.

No obstante la suplencia de la queja deficiente no implica que el juzgador sustituya al actor en la expresión de los agravios, sino que tal institución opera solamente en los casos en que el enjuiciante expresa su motivo de disenso en forma deficiente o cuando los agravios se puedan deducir de los hechos narrados en el escrito de demanda, de tal manera que no significa una sustitución total de la carga procesal del actor.

Al respecto, este órgano jurisdiccional ha sostenido que en el juicio de revisión constitucional electoral es improcedente la suplencia de la queja, al tratarse de un medio de impugnación extraordinario de única instancia en el que se revisa una sentencia local que resuelve un procedimiento sancionador, esa regla admite una excepción.

Ello es así, en razón de que, en la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé que las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

De las disposiciones invocadas importa destacar la norma de que los actos y resoluciones electorales se encuentren siempre apegados al

principio de legalidad. Para garantizar el cumplimiento de este imperativo debe existir un sistema de medios de impugnación. Además, como complemento de lo antes indicado deben estar instituidos órganos jurisdiccionales que resuelvan las controversias, los cuales deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Conforme con una interpretación sistemática de los preceptos constitucionales invocados, las resoluciones que emitan los tribunales de la materia constituirán el medio natural, desde el punto de vista constitucional, para la solución de las controversias que surjan dentro del indicado ámbito.

Atento a ello, lo natural es que las controversias en materia electoral, que surjan en las entidades federativas sean resueltas por los tribunales jurisdiccionales locales y el conflicto quede terminado. No obstante ello y, para el caso de que no sea así, la Constitución federal prevé un medio extraordinario de defensa.

En efecto, el artículo 99, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, un medio extraordinario de defensa para combatir los actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo de procesos respectivo o el resultado final de las elecciones.

La reglamentación del citado medio extraordinario de defensa (juicio de revisión constitucional electoral) se encuentra en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la que establece una regulación específica, para dicho medio, en lo que se refiere al estricto derecho con el que debe ser resuelto, puesto que

en este aspecto no operan las reglas generales establecidas para los demás medios de impugnación, previstos en la propia ley.

En tales condiciones, si lo ordinario es que conforme con el artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los ciudadanos accedan al poder público a través de los partidos políticos, resulta entendible que el medio extraordinario de defensa que tiene origen en la propia Constitución federal, establecido en el artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esté previsto para partidos políticos, de acuerdo con el artículo 88 del citado ordenamiento y en alguna entidad federativa, la ley electoral local no prevé algún medio de impugnación ordinario que proceda para controvertir las resoluciones que se emitan en los procedimientos sancionadores, resulta que el juicio de revisión constitucional electoral puede ser promovido para cuestionar esas determinaciones.

Así, a efecto de garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y atender a las obligaciones constitucionales de promover, respetar, proteger y garantizar, así como interpretar el mencionado derecho humano, favoreciendo la protección más amplia, previstas en el artículo 1, del propio ordenamiento supremo, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que la institución jurídica de la suplencia de la queja deficiente debe regir en los juicios de revisión constitucional electoral a través de los que se impugne por los partidos políticos, la resolución que emita un tribunal electoral local, a los procedimientos especiales sancionadores.

Al respecto, es de señalarse que el diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una trascendente reforma en materia electoral, dentro de las que se

incluyó el artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente al inciso c), de la fracción IV, en el sentido de reservar a las autoridades administrativas electorales estatales y las jurisdiccionales locales que resuelvan las controversias en la materia, de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo que determinen las leyes.

A partir de ese diseño, las legislaturas de las entidades federativas, determinaron, en la mayoría de los casos, implementarlo en los sistemas jurídicos correspondientes, en el sentido de establecer que a la autoridad administrativa electoral le corresponde tramitar e investigar la queja correspondiente, mientras que al Tribunal Electoral local resolverlo, por tanto, la resolución que se emita será de índole administrativa electoral.

De modo que, cuando se impugne a través del juicio de revisión constitucional electoral una resolución de naturaleza administrativa emitida por un órgano jurisdiccional en un procedimiento sancionador, donde la materia de la controversia se constituya como una revisión de primera instancia, por dirigirse a cuestionar las consideraciones de naturaleza sancionatoria y eminentemente administrativa, la Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que conozca del medio de impugnación se encuentra obligada a que en la resolución que al efecto emita, se aplique la institución jurídica relativa a la suplencia de la queja deficiente prevista en el artículo 23, párrafo I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De ahí que, si bien debe aplicarse tal figura jurídica, ésta se actualiza cuando exista planteamiento que se pueda suplir, no así cuando se tenga que confeccionar el agravio.

Todo ello, a fin de garantizar que los justiciables tengan acceso a un medio de impugnación sencillo, y en el que se maximice su derecho a la impartición de justicia **completa**, pronta y expedita, optimizando el mandato supremo de interpretar ese derecho humano, de la manera en que más favorezca a los justiciables.

Resulta pertinente señalar que la razón esencial por la que este órgano jurisdiccional estimó que la institución jurídica de la suplencia de la queja deficiente debe aplicarse en aquellos juicios de revisión constitucional electoral que se promuevan en contra de las resoluciones de los tribunales electorales de las entidades federativas por las que se resuelvan los procedimientos sancionadores locales, consiste en que, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se constituyen como autoridades jurisdiccionales de primera instancia, al ser la primera revisión jurisdiccional que se realiza de esas resoluciones materialmente administrativas.

En ese orden de ideas, es de señalarse que a partir del modelo de control de constitucionalidad y de convencionalidad derivado de la reforma al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, y conforme al criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente varios 912/2010, se ha reconocido en el sistema jurídico nacional el principio de que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar de conformidad con lo previsto en la propia Constitución federal y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo a las personas, para la protección más amplia a su esfera de derechos.

A partir de ello, todas las autoridades, sin excepción y en cualquier orden de gobierno, en el ámbito de su respectiva competencia,

tienen el deber jurídico de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a estos derechos, en los términos que establezca la normativa aplicable.

Por tanto, este Tribunal tiene el deber constitucional de proteger y garantizar los derechos, en especial los de carácter político y político electoral, de conformidad con los citados principios.

Uno de los derechos humanos de mayor relevancia para el sistema jurídico es el derecho a la impartición de justicia completa y efectiva, mediante el acceso a la jurisdicción y al proceso, consagrada en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución federal, en donde se establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

El derecho de referencia también se encuentra contemplado, en los artículos 14, párrafo 3, inciso c), del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y 8°, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; ordenamientos que, de acuerdo con el artículo 133 de la propia Constitución federal, son Ley Suprema de toda la Unión y constituyen un mandato a todo aquel órgano que tiene las facultades de resolver un proceso o procedimiento administrativo seguido en forma de juicio dentro del orden jurídico mexicano.

La tutela judicial efectiva o derecho a la impartición de justicia completa es el derecho de los individuos a contar con el acceso expedito a la jurisdicción para proteger sus derechos o intereses

legítimos, ya sea mediante el planteamiento de una pretensión o para defenderse de ésta. Así, si no existe el derecho de defensa, entonces no existe tutela judicial efectiva.

En ese sentido, las resoluciones en materia electoral vinculadas con los comicios o sus resultados, que se emitan por las autoridades administrativas y jurisdiccionales –que sean materialmente administrativas-, respecto de las que en la Ley no se prevea algún recurso jurisdiccional efectivo a través del que los sujetos que se consideren agraviados se encuentren en aptitud jurídica de plantear válidamente sus pretensiones, son susceptibles de ser revisadas por vía de acción a través del juicio de revisión constitucional electoral de conformidad con los elementos analizados en párrafos precedentes de esta ejecutoria.

No obstante, a efecto de materializar el derecho fundamental a contar con un recurso judicial efectivo, en el que se privilegien las cuestiones sustanciales sobre las formales (estudio y defensa de los derechos humanos, sobre los aspectos de forma), a partir de elementos objetivos que se aporten por el justiciable, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, establecidos en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al acceso a un recurso efectivo y el derecho a la tutela judicial efectiva, señalados en el artículo 17 del máximo ordenamiento referido, en conformidad con la previsión de un sistema integral de medios de impugnación en materia electoral en el que todos los actos y resoluciones de las autoridades de la materia, se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad señalado en los artículos 41 y 99 de la referida Constitución federal, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que en la resolución de los medios de impugnación, en los que las Salas del Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación actúen como autoridad jurisdiccional de primera instancia, resulta aplicable la suplencia de la queja deficiente, institución jurídica prevista en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

QUINTO. Criterios prevalecientes.

Atento a todo lo antes expuesto, así como a lo previsto en el artículo 1° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en el que se obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que cuando a través del juicio de revisión constitucional electoral se impugne una resolución que no haya sido objeto de una revisión jurisdiccional previa y por ende se trate de un medio de impugnación en el que alguna de la Salas de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación actúe como órgano jurisdiccional de primera instancia, procede suplir la deficiencia de los agravios, al tratarse del primer análisis de la constitucionalidad y legalidad de la determinación que se emita por la autoridad estatal responsable.

Así, los criterios que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia, es el sustentado por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son los siguientes:

> **JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ES EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PROCEDENTE PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONTROVIERTAN LAS RESOLUCIONES QUE SE EMITAN POR LOS TRIBUNALES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DENTRO DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES LOCALES.** De conformidad con lo previsto en los artículos 41, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 86, de la Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio de revisión constitucional electoral es el medio de impugnación excepcional y extraordinario al que sólo pueden acudir los partidos políticos, cuando ya no existan a su alcance recursos ordinarios aptos para modificar, revocar o anular actos o resoluciones de las autoridades de las entidades federativas, competentes para organizar y calificar los comicios locales, o resolver las controversias que surjan durante los mismos, el ámbito de protección que ofrece a los justiciables no se circunscribe a la defensa de derechos fundamentales frente a los actos y resoluciones de naturaleza jurisdiccional y que se emitan por los tribunales de las entidades federativas, sino que se trata de un auténtico medio de control constitucional que también obliga a las Salas de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a verificar la constitucionalidad y legalidad de las determinaciones de naturaleza administrativa electoral, cuando se carezca de un medio de control ordinario. Así, cuando el acto controvertido es formalmente jurisdiccional local por haberse emitido por un tribunal de una entidad federativa con competencia en materia electoral, pero es materialmente administrativo, en razón del objeto del acto –ya sea la emisión de un acuerdo, la resolución a un procedimiento sancionatorio o cualquier otro-, el juicio de revisión constitucional electoral constituye el medio de impugnación que se traduce en la vía de control constitucional apta para conocer de la controversia, y eventualmente para resolverla.

SUPLENCIA DE LOS AGRAVIOS DEFICIENTES EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL PROMOVIDO POR PARTIDOS POLÍTICOS. PROCEDE CUANDO LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ACTÚEN COMO ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE PRIMERA INSTANCIA RESPECTO DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES RESUELTOS POR LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES. Del modelo de control de constitucionalidad y de convencionalidad derivado de la reforma al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, y conforme con lo previsto en los artículos 17, 41, base VI, y 99 de la referida Constitución federal, a efecto de materializar el derecho fundamental a contar con un recurso judicial efectivo, en el que se privilegien las cuestiones sustanciales sobre las formales (estudio y defensa de los derechos humanos, sobre los aspectos de forma), a partir de elementos objetivos que se aporten por el justiciable, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como al acceso a un recurso efectivo y el derecho a la tutela judicial efectiva, en conformidad con la previsión de un sistema integral de medios de impugnación en materia electoral en el que todos los actos y resoluciones de las autoridades de la materia, se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad en la resolución de los medios de impugnación, en los que las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación actúen como autoridad jurisdiccional de primera instancia respecto de las resoluciones que se emitan por las autoridades jurisdiccionales de las entidades federativas en los procedimientos sancionadores electorales, resulta aplicable la

> institución jurídica relativa a la suplencia de la queja deficiente prevista en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por lo expuesto, y fundado se

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se actualiza contradicción de criterios en el presente expediente, en términos de lo expuesto en la parte considerativa de esta ejecutoria.

SEGUNDO. Deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios señalados en la parte final de esta resolución, cuyos rubros son: **“JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ES EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PROCEDENTE PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONTROVIERTAN LAS RESOLUCIONES QUE SE EMITAN POR LOS TRIBUNALES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DENTRO DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES LOCALES.”, “SUPLENCIA DE LOS AGRAVIOS DEFICIENTES EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL PROMOVIDO POR PARTIDOS POLÍTICOS. PROCEDE CUANDO LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ACTÚEN COMO ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE PRIMERA INSTANCIA RESPECTO DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES RESUELTOS POR LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES.”.**

TERCERO. Proceda la Secretaría General de Acuerdos a realizar las medidas necesarias para la implementación de lo resuelto en esta ejecutoria, así como para la certificación, notificación y publicación de las tesis de jurisprudencia aprobadas en la presente

ejecutoria.

Notifíquese, como corresponda en términos de Ley.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, motivo por el que el Magistrado Presidente Constancio Carrasco Daza lo hace propio, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
FLAVIO GALVÁN RIVERA	**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**
MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR	**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ