



JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTE: ST-JRC-40/2013

ACTOR: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MICHOACÁN

MAGISTRADO: JUAN CARLOS
SILVA ADAYA

SECRETARIA: IXCHEL SIERRA
VEGA

Toluca de Lerdo, Estado de México, a seis de febrero de dos mil catorce.

VISTOS para resolver los autos del juicio de revisión constitucional electoral al rubro indicado, promovido por el **Partido de la Revolución Democrática**, contra la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el recurso de apelación TEEM-RAP-009/2013, por la cual fue confirmada la resolución dictada por el Instituto Electoral de esa entidad federativa dentro de un procedimiento administrativo incoado contra dicho partido político, derivado de la revisión de los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos de campaña otorgados a los candidatos a presidentes municipales en el proceso electoral local de dos mil once.

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. Del escrito de demanda, de la sentencia impugnada, del informe circunstanciado y demás constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:



ST-JRC-40/2013

1. Inicio del proceso electoral. El diecisiete de mayo de dos mil once inició el proceso electoral ordinario para elegir gobernador, diputados e integrantes de los ciento trece ayuntamientos del Estado de Michoacán.

2. Informes de gastos de campaña. El quince de abril de dos mil doce, los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia (ahora Movimiento Ciudadano) presentaron los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos de campaña correspondientes a los candidatos que postularon en común respecto de once ayuntamientos del Estado de Michoacán.

3. Observaciones a los informes. El veintisiete de agosto de dos mil doce, mediante oficio CAPYF/253/2012, la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización del Instituto Electoral local notificó al representante del Partido de la Revolución Democrática que se detectaron errores y omisiones de carácter técnico en los citados informes, por lo que se emitieron observaciones, lo cual fue atendido mediante escrito de diez de septiembre de dos mil doce.

El veintisiete de septiembre de ese mismo año, mediante oficio SAF/253/2012, se indicó al referido partido político que no presentó los informes de campaña correspondientes a los candidatos que postuló en los ayuntamientos de Acuitzio y Cuitzeo.

4. Dictamen consolidado. En sesión especial de veintisiete de noviembre de dos mil doce, la referida comisión de fiscalización elaboró el dictamen consolidado respecto de la “revisión de los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos de campaña que presentaron los Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, ahora Movimiento Ciudadano, correspondientes a los candidatos



ST-JRC-40/2013

postulados en común a integrar ayuntamientos, en el Proceso Electoral Ordinario 2011-2011.”¹

En relación con el Partido de la Revolución Democrática, se realizaron observaciones formales y sustanciales por posibles contravenciones a la normativa electoral local, por lo que el cinco de diciembre de dos mil doce, la Comisión de Administración, Prerrogativas y Fiscalización propuso al Consejo General del Instituto Electoral local, el proyecto de resolución IEM/R-CAPYF-20/2012.

5. Resolución administrativa. El cinco de diciembre de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán aprobó la resolución IEM/R-CAPYF-20/2012, por medio de la cual se sancionó, entre otros, al señalado partido político, por las irregularidades detectadas en la revisión de los informes ya citados, por lo que le impuso una amonestación pública y dos multas por las cantidades de \$11,816.00 (once mil ochocientos dieciséis pesos 00/100 M.N.) y \$30,721.60 (treinta mil setecientos veintiún pesos 60/100 M.N.).

6. Primera impugnación local. El once de diciembre de dos mil doce, el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el referido Consejo General impugnó la determinación señalada en el punto que antecede, con lo cual se integró el expediente identificado con la clave TEEM-RAP-046/2012.

7. Sentencia recaída al primer recurso de apelación local. El veintiocho de mayo de dos mil trece, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán dictó sentencia en el recurso de apelación citado, en el sentido de **revocar** la resolución IEM/R-CAPYF-020/2012, al haberse acreditado que la autoridad

¹ Información consultada en la página electrónica del Instituto Electoral de Michoacán: http://www.iem.org.mx/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=151:gasto-de-campaa-2011&Itemid=76 Fecha de consulta: 10 de octubre de 2013.

administrativa electoral omitió tomar en cuenta la documentación original comprobatoria correspondiente a la campaña del entonces candidato a presidente municipal en Lagunillas, Michoacán, al momento de dictar su resolución.

8. Resolución dictada en cumplimiento a la sentencia del recurso de apelación local. El veintidós de agosto de dos mil trece, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán aprobó la resolución IEM/R-CAPyF-20/2012, emitida en cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de esa entidad federativa y, en lo que corresponde al Partido de la Revolución Democrática, determinó confirmar la amonestación pública y la multa de \$30, 721.60 (treinta mil setecientos veintiún pesos 60/100 M.N); sin embargo, **modificó la multa por faltas formales** para quedar en la cantidad de \$8,860.00 (ocho mil ochocientos sesenta pesos 00/100 M.N).

9. Segunda impugnación local. El veintiocho de agosto de dos mil trece, el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática interpuso recurso de apelación en contra de la determinación adoptada por el referido Consejo General.

Dicha impugnación se radicó en el Tribunal Electoral de la mencionada entidad federativa con el número de expediente TEEM-RAP-009/2013.

10. Sentencia recaída al segundo recurso de apelación local. El veintiséis de septiembre de dos mil trece, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán dictó sentencia en el recurso de apelación **TEEM-RAP-009/2013**, a través de la cual **confirmó** la resolución IEM/R-CAPyF-20/2012 de veintidós de agosto de dos mil trece, dictada por el instituto electoral de esa entidad federativa.



ST-JRC-40/2013

II. Juicio de revisión constitucional electoral. El tres de octubre de dos mil trece, José Juárez Valdovinos, en su calidad de representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, presentó demanda de juicio de revisión constitucional electoral en contra de la sentencia precisada en el punto que antecede.

III. Recepción de constancias en la Sala Regional. El cuatro de octubre siguiente, en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, se recibió el oficio TEEM-SGA-765/2013, suscrito por el Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, por el que remitió la demanda, el informe circunstanciado de ley y las constancias que consideró pertinentes para la integración del expediente.

IV. Turno a ponencia. El siete de octubre de dos mil trece, el Magistrado Presidente de esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México, ordenó integrar el expediente **ST-JRC-40/2013** y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho acuerdo fue cumplido en la misma fecha por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional federal, mediante oficio TEPJF-ST-SGA-913/13.

V. Radicación y admisión de la demanda. Mediante proveído de diez de octubre de dos mil trece, el magistrado instructor radicó y admitió a trámite la demanda del presente juicio.



ST-JRC-40/2013

VI. Cierre de instrucción. El seis de febrero del presente año, el magistrado instructor, al advertir que no existía diligencia alguna pendiente por agotar, declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, fracción II; 184; 185; 186, fracción III, inciso b); 192, párrafo primero, y 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3º, párrafo 2, inciso d); 4º, párrafo 1; 6º; 86, párrafo 1, y 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, por tratarse de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido de la Revolución Democrática, en contra de una sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, que confirmó diversas sanciones que le fueron impuestas al citado partido político relacionadas con el proceso electoral celebrado en el año dos mil once, para la renovación de los ayuntamientos del Estado de Michoacán, entidad federativa que corresponde a la circunscripción plurinominal donde esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

SEGUNDO. Requisitos de la demanda y especiales de procedibilidad del juicio. El medio de impugnación reúne los

requisitos de procedencia previstos en los artículos 7º, párrafo 1; 8º; 9º; 13; 86, párrafo 1, así como 88, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo siguiente:

a) Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en ella se hace constar el nombre del instituto político actor, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa la resolución controvertida y los preceptos presuntamente violados; asimismo, se hace constar tanto el nombre como la firma autógrafa de quien promueve el medio de impugnación.

b) Oportunidad. Se cumple con este requisito, toda vez que la sentencia impugnada fue dictada el veintiséis de septiembre de dos mil trece y la misma fue notificada de manera personal en la misma fecha, por lo que si el escrito de demanda se presentó el tres de octubre siguiente, es evidente que ello se realizó oportunamente, si se toma en consideración que, por una parte, el veintiocho, veintinueve y treinta de septiembre fueron días inhábiles por ser sábado, domingo y día feriado en Michoacán (aniversario del natalicio de José María Morelos y Pavón), atendiendo al calendario oficial dos mil trece, emitido por el Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo,² así como por lo manifestado en el oficio TEEM-SGA-814/2013 de dieciséis de octubre del año en curso, por el Secretario General de Acuerdos del referido órgano jurisdiccional. Además, la violación reclamada no aconteció durante el desarrollo de un proceso electoral, por lo que se concluye que el presente juicio

² Información consultable en la página electrónica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, cuya dirección es la siguiente: <http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/web/consejo/calendario.aspx>; fecha de consulta: diez de octubre de dos mil trece.



ST-JRC-40/2013

fue presentado en el plazo establecido en la normativa electoral federal.

c) Legitimación y personería. Este requisito se satisface, ya que el Partido de la Revolución Democrática es quien promueve el presente juicio.

Por otra parte, José Juárez Valdovinos, quien suscribe la demanda del presente juicio de revisión constitucional electoral, con el carácter de representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, fue quien interpuso, con el mismo carácter, el recurso de apelación que dio origen a la sentencia impugnada, lo cual fue reconocido por la Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral de Michoacán, al rendir su informe circunstanciado, de ahí que se cumpla con el requisito que se analiza.

d) Interés jurídico. El requisito en estudio se encuentra satisfecho, en razón de que fue el Partido de la Revolución Democrática quien promovió el recurso de apelación al cual recayó la resolución ahora reclamada, misma que, en su concepto, es contraria a sus intereses en tanto que el tribunal local determinó confirmar el acto controvertido.

e) Definitividad y firmeza. En el caso se cumplen tales requisitos, toda vez que fue agotado el medio de impugnación para controvertir la determinación administrativa que fue materia de la resolución judicial que se cuestiona.

f) Violación a preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este requisito también se colma, ya que el partido actor aduce que la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Michoacán, viola lo dispuesto en los artículos 1º, 41, párrafo segundo, base VI, así como 99, párrafos

primero y cuarto, fracción IV, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

g) Violación determinante. También se encuentra satisfecho este requisito porque el partido político actor expresa diversos argumentos con los que pretende evidenciar la ilegalidad de la sentencia emitida el veintiséis de septiembre pasado, por el Tribunal Electoral de Michoacán, al haber desestimado los motivos de inconformidad planteados en el recurso de apelación local, respecto de la rendición de los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos para las campañas electorales de sus candidatos a presidentes municipales de los ayuntamientos de la referida entidad federativa, correspondientes al proceso electoral ordinario de dos mil once, lo que, en su caso, podría conducir a que se modificara o revocara dicho fallo.

Esto es, en el supuesto de que se consideraran acertados los argumentos del partido político promovente y que, por tanto, se modificara o revocara la sentencia impugnada, **podría afectar el financiamiento público** que percibe el Partido de la Revolución Democrática, pues la eventual imposición de una sanción puede mermar el desarrollo de sus actividades ordinarias o, simplemente, afectar su imagen frente al electorado, en tanto que puede identificarse como infractor de la normativa electoral, lo que evidentemente influiría en el desarrollo de un futuro proceso electoral.

En ese sentido, la Sala Superior de este tribunal ha sostenido reiteradamente que la imposición de sanciones económicas a los partidos políticos por parte de las autoridades electorales de las entidades federativas, pueden incidir en el desempeño de sus actividades encaminadas al cumplimiento de sus fines constitucionales y, por ende, son susceptibles de impugnarse a través del juicio de revisión constitucional electoral.



ST-JRC-40/2013

Apoya lo anterior, la jurisprudencia 9/2000 emitida por la Sala Superior de este órgano jurisdiccional cuyo rubro es FINANCIAMIENTO PÚBLICO. TODA AFECTACIÓN A ESTE DERECHO ES DETERMINANTE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.³

h. La reparación solicitada sea jurídica y materialmente posible dentro de los plazos electorales. Por lo que a este aspecto se refiere, cabe señalar que no existe algún plazo fatal que niegue la posibilidad de que, en el supuesto de que le asistiera la razón al partido actor, se pudiera acoger su pretensión, consistente en dejar sin efectos la sentencia del tribunal electoral local.

TERCERO. Tercero interesado. Durante el plazo de setenta y dos horas previsto en el artículo 91 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no se presentó escrito de tercero interesado, como lo manifiesta el Secretario General de Acuerdos del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán quien, además, remitió la cédula de publicación del presente juicio, así como la razón de retiro de la misma, documentales que obran a fojas 36 a 38 del expediente principal.

CUARTO. Estudio de fondo. Del análisis de la demanda se advierte que la **pretensión** del partido político actor consiste en que se **revoque la sentencia** dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán en el recurso de apelación local TEEM-RAP-009/2013, para que quede sin efecto jurídico **la sanción impuesta por faltas formales** en el informe que rindió con motivo de los gastos de campaña de los candidatos que postuló a presidentes municipales en el proceso local ordinario de dos mil once, así como la **inaplicación en el caso concreto** del artículo

³ Consultable en *Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Compilación 1997-2013*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia. Volumen 1, páginas 359 a 362.



ST-JRC-40/2013

279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán vigente al momento de la comisión de la falta.

La **causa de pedir** se justifica en que, desde la perspectiva del recurrente, la sentencia impugnada vulnera los principios de certeza, legalidad y de exhaustividad, por concretarse a ratificar una resolución administrativa, sin que previamente se analicen los argumentos que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán expuso para calificar la falta en que incurrió el partido político actor ni tampoco aquéllos relacionados con la individualización de la sanción.

Asimismo, el actor sostiene que el artículo 279, fracción I, del Código Electoral local es inconstitucional, porque prevé la imposición de dos sanciones al mismo tiempo, lo que considera excesivo y desproporcional en relación con la falta formal cometida, por ello solicita la inaplicación de dicho precepto en el caso concreto.

Por tanto, la **materia de estudio** en el presente medio de impugnación consiste en determinar, por una parte, si la autoridad jurisdiccional responsable vulneró en perjuicio del Partido de la Revolución Democrática, los principios de legalidad, certeza y exhaustividad al emitir su sentencia y, por otra, si el contenido del referido artículo se opone a la Constitución Federal.

El Partido de la Revolución Democrática considera que la resolución dictada en el recurso de apelación con número de expediente TEEM-RAP-009/2013, emitida el veintiséis de septiembre de dos mil trece por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, vulnera lo dispuesto en los artículos 1º; 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción IV, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los principios de legalidad y certeza, por lo siguiente:



ST-JRC-40/2013

a) Perjudica las finanzas del partido actor, puesto que las sanciones económicas impuestas por las irregularidades imputadas no son acordes con la realidad de los hechos.

b) La sanción económica consistente en ciento cincuenta días de salario mínimo vigente en Michoacán, resulta excesiva, porque, a pesar de que la autoridad administrativa adujo que una factura no cumplía con los requisitos fiscales, a fin de cuentas tanto la autoridad responsable como la administrativa electoral reconocieron y admitieron que el partido actor sí realizó la entrega de la misma; además, de que, según el partido político actor, dicho hecho no impidió que el órgano fiscalizador tuviera conocimiento del origen, monto y destino de los recursos para gastos de campaña de los entonces candidatos a presidentes municipales en esa entidad federativa.

c) El Tribunal Electoral del Estado de Michoacán no fue exhaustivo, en razón de que se abstuvo de analizar la nueva argumentación que efectuó el Consejo General del Instituto Electoral local para calificar e individualizar una falta que nunca existió.

d) La sanción impuesta consistente en una amonestación pública y multa de ciento cincuenta días de salario mínimo, a juicio de la actora, es excesiva y desproporcional porque no es acorde a la falta imputada, en razón de que, aún en el supuesto de hubiera cometido una falta formal por la entrega de un documento que no cumple con los requisitos fiscales correspondientes, lo cierto es que el partido demandante proporcionó documentación que permitió a la autoridad administrativa electoral realizar su trabajo de fiscalización sin demora, perjuicio o falta de certeza.

e) La sanción impuesta al Partido de la Revolución Democrática es inconstitucional, porque aunque en el código



ST-JRC-40/2013

electoral local se establece simultáneamente la amonestación y la sanción económica como sanción mínima para una falta, y que puede aumentarse según las circunstancias derivadas de la comisión de esa falta; en el caso concreto, según el actor, no existen circunstancias que justifiquen agravar el porcentaje de la sanción, pues, reitera, en ningún momento se pusieron en peligro los principios de transparencia ni rendición de cuentas, ya que la autoridad administrativa electoral contó con todos los elementos para conocer el origen, uso y destino de las cantidades que constan en la documentación comprobatoria presentada.

f) La sentencia cuestionada no se encuentra debidamente fundada ni motivada, porque la autoridad responsable en ningún momento atendió a los hechos ni a los medios de prueba existentes y, a decir del propio partido político, se basó únicamente en la argumentación del órgano administrativo electoral sin que estuvieran a su vista o en su poder los elementos necesarios para determinar la comisión de una falta; la responsabilidad que de ella resultara, así como la imposición de una sanción económica justa y proporcional. Todo lo anterior deviene, en concepto del demandante, en el incumplimiento a su obligación de impartir una justicia completa e imparcial.

g) El artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán entonces vigente es inconstitucional, porque establece la imposición de dos sanciones, cuando la naturaleza de la falta no pone ni siquiera en “riesgo” la transparencia ni la rendición de cuentas en la aplicación de los recursos empleados en la campaña de sus entonces candidatos a presidentes municipales. Esto contradice los derechos que la Constitución federal salvaguarda y por eso se solicita la **inaplicación del precepto** citado.

Análisis.

El partido político actor hace valer agravios que están relacionados con los siguientes temas:

1. La inconstitucionalidad de un precepto del Código Electoral del Estado de Michoacán vigente al momento de la comisión de la falta formal, por la imposición de dos sanciones distintas para reprimir una misma conducta, lo que considera desproporcional y excesivo;
2. Vulneración a los principios de exhaustividad, legalidad y certeza en la sentencia impugnada, y
3. Indebida fundamentación y motivación de la sentencia impugnada.

Por cuestión de método, primero se analizarán los agravios relacionados con la inconstitucionalidad del precepto que refiere el partido actor, en razón de que, de resultar fundados, la consecuencia sería revocar la sentencia impugnada para el efecto de que se inaplique la norma jurídica en el caso concreto y ordenar a la autoridad administrativa electoral que, nuevamente, califique, individualice e imponga la sanción correspondiente a las faltas formales detectadas en el informe de gastos de campaña correspondiente.

Finalmente, en el supuesto de que tales conceptos de agravio se desestimen por este órgano jurisdiccional federal, se analizarán los planteamientos restantes en el orden señalado.

1. Cuestión de constitucionalidad. Es conveniente precisar que la Sala Superior de este órgano jurisdiccional al resolver los medios de impugnación identificados con las claves SUP-JRC-27/2009, SUP-JRC-10/2012 y SUP-REC-154/2012, interpretó que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la



ST-JRC-40/2013

facultad para inaplicar leyes en casos concretos por considerar que son inconstitucionales puede ejercerse con motivo de **cualquier acto de aplicación**, pues en la Constitución federal no existe restricción al respecto, de tal manera que dicha facultad se estableció en forma amplia y no restrictiva.

Además, señaló que en el referido precepto constitucional no se precisa que dicha facultad proceda solamente con motivo del primer acto de aplicación, **ni establece que será improcedente ejercer esa facultad en caso de que se impugnen actos ulteriores al primero en el que se aplique una norma tildada de inconstitucional**, razón por la cual se entiende que fue voluntad del constituyente permanente admitir el **control constitucional concreto de leyes electorales con motivo de cualquier acto de aplicación, así sea el primigenio o uno posterior**.

Incluso, determinó que una interpretación diferente a la anterior llevaría a sostener que el control constitucional concreto en materia electoral procede solamente contra el primer acto de aplicación de una ley considerada inconstitucional, creando con ello una restricción no prevista por el constituyente ni por el legislador.

Tal criterio se recogió en la jurisprudencia 35/2013 emitida por la Sala Superior de este tribunal electoral, cuyo rubro es INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN,⁴ en la cual, en esencia, se establece la facultad de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, **tantas veces como sean aplicadas**. Esto es, la aludida facultad

⁴ Consultable en *la Compilación de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral versión electrónica, ius electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: <http://tems28/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=35/2013&tpoBusqueda=S&sWord=inconstitucionalidad>; Fecha de consulta: 14 de octubre de 2013.

de las Salas se puede ejercer con motivo de cualquier acto de aplicación de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, pues no existe disposición alguna que establezca que solamente procederá con motivo del primer acto de aplicación.

Conforme con lo anterior, se analizan los **agravios** señalados en los incisos **b), d), e) y g)** del resumen correspondiente, en los cuales el Partido de la Revolución Democrática cuestiona la constitucionalidad del artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán entonces vigente, porque a su decir establece como **pena mínima la imposición de dos sanciones a la par o en forma simultánea**, de tal manera que, en su concepto, la sanción es **excesiva y desproporcional** en razón de que no es acorde con la falta formal impuesta.

En concepto de esta Sala Regional, los agravios son **infundados** con base en los siguientes argumentos:

I. Objeto del Derecho Administrativo Sancionador Electoral

El Derecho como sistema de normas jurídicas, puede ser conceptualizado como una técnica para la protección de valores y principios sociales, así como el control de la conducta humana. También tiene como objetivo permitir la convivencia social, es decir, la vida en sociedad. De los diversos sectores que comprende el Derecho generalmente considerado destacan el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador. Las dos ramas del Derecho tienen como elemento común que privilegian la amenaza y la aplicación de sanciones para motivar la conducta de las personas, de acuerdo con los valores y principios sociales (protección de bienes jurídicos) y que de esa manera, por una

parte, se asegure la convivencia social en forma pacífica y, por la otra, se posibilite el desarrollo social.⁵

El Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador integran el derecho punitivo (*ius puniendi*), el cual, en su concepción contemporánea como manifestación del Estado Constitucional de Derecho, implica el poder estatal dirigido al establecimiento de los tipos penales y administrativos sancionadores, así como al derecho de aplicar las sanciones correspondientes. Es un poder estatal que, de suyo, está circunscrito por normas jurídicas y por eso está sujeto a límites, por lo que no es incondicionado, arbitrario o caprichoso, según se analizará.⁶

⁵ Siguiendo a Fontán Balestra, Carlos, puede decirse que "...la ley penal es un cartabón de valores... el juicio de disvalor resulta del reproche... y de su intolerancia jurídico-social, como consecuencia de la lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos", en *Tratado de Derecho Penal*, Tomo I, parte general, 2ª ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995, p. 44.

⁶ La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis XLV/2002, de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL (publicada en *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tesis, v. 2, t. I, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 1102-1103), consideró que los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador, porque ambos campos del derecho son manifestaciones del *ius puniendi* estatal. La facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, a fin de lograr el bienestar común. En el despliegue de dicha facultad punitiva existen limitaciones, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el Estado de derecho. La Sala Superior, en dicha tesis de jurisprudencia, estableció que el derecho punitivo del Estado se articula por una potestad sancionadora penal y otra administrativa. Esto tiene su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y prevenir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tiene por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función. Tanto el derecho penal como el administrativo sancionador coinciden, fundamentalmente, en que tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social, y que en forma inmediata y directa, previenen la comisión de ilícitos, esto es, reprimen el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*, lo cual significa que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos, en lo que sean útiles y pertinentes, a la imposición de sanciones administrativas. Esto es, no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica. En el entendido de que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de

La vulneración de alguno de los bienes jurídicos que son protegidos a través de las normas jurídicas (formal y materialmente consideradas), configura un ilícito (delito, o bien, falta o infracción administrativa). Esto se actualiza cuando el sujeto activo realiza la conducta que está prohibida en la hipótesis jurídica contenida como uno de los elementos del tipo penal o administrativo sancionador (elemento condicionante), por lo que falta a su obligación de hacer una conducta debida (mandato positivo) o a su obligación de no hacer (prohibición). A su vez, la realización de la conducta prohibida o no permitida, o bien, el incurrir en una omisión justifica que el Estado imponga alguna sanción (segundo elemento del tipo penal, el cual tiene carácter consecuencial), a través de sus operadores jurídicos (imparciales, independientes y con competencia genérica y preestablecida en la ley) y mediante la realización de un proceso, en el cual se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento que realmente posibiliten la defensa del sujeto.

La aplicación de la sanción debe tener una motivación suficiente y específica, porque implica la limitación o restricción en el ejercicio o goce de los derechos de los sujetos respecto de los cuales está probada su responsabilidad en la comisión de la conducta prohibida. La aplicación de las sanciones penales, como se anticipó, no es arbitraria o caprichosa, ya que está sujeta a ciertos términos o limitaciones sustantivas y procesales predeterminadas en la ley.⁷

Una sanción no tiene un propósito retributivo o expiatorio sino que tiene funciones propias de un modelo de Estado que responde a ciertos principios; es decir, los propios de un Estado

peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa especificidad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

⁷ Todo el orden jurídico tiende a lograr la seguridad jurídica cumpliendo una función de prevención general mediante la sanción de sus infracciones. *Vid.*, Creus, Carlos, *Derecho Penal. Parte general*, 5ª ed., Buenos Aires, Astrea, 2003, p. 5.

constitucional y democrático de Derecho. Tales objetivos deben ser razonables y circunscriben el poder punitivo estatal, así como permiten determinar si una sanción es justa. Esto significa que el poder punitivo estatal está sujeto a un control riguroso. Las sanciones penales y las que se imponen en el derecho administrativo sancionador tienen como función: a) La protección de bienes jurídicos socialmente relevantes; b) La prevención social, y c) La reivindicación o confirmación del orden jurídico.⁸

Las normas jurídicas penales y del Derecho Administrativo Sancionador, según se anunció, tienen una función tutelar o protectora de bienes jurídicos; esto es, aquellos que son relevantes para la sociedad (vida, libertad, salud, medio ambiente, propiedad, régimen democrático, entre otros). La prevención social tiene alcances en dos planos. Por una parte está la prevención general que está dirigida a motivar la conducta de la sociedad mediante la amenaza de la imposición de una sanción y una expresa determinación que refuerza el cumplimiento u observancia de los deberes que se prevén en la llamada norma primaria, por lo que no posee una exclusiva naturaleza intimidatoria sino estabilizadora o integradora, puesto que da satisfacción a “la conciencia jurídica general mediante la afirmación de las valoraciones de la sociedad”, esto es, afirma “... las convicciones jurídicas fundamentales de la mayoría y respete(a) en lo posible las de las minorías”.⁹ Por la otra, figura la prevención específica, la cual está orientada al sujeto infractor y presupone un juicio de reproche específico porque es responsable del delito o infracción administrativa. Esto implica que la conducta le es imputable a título de culpa, por no ajustar su comportamiento a la norma que le impone un deber de hacer o de abstención. La

⁸ Mir Puig; Santiago, *Función de la pena y teoría del delito en el Estado Constitucional y Democrático de Derecho*, 2ª. ed., Madrid, Bosch, 1982, pp. 26-27 y 29.

⁹ *Ibidem*, p. 31.

prevención específica está dirigida al infractor responsable del delito o falta administrativa, a fin de que comprenda que su conducta no se ajustó a la normativa jurídica y se abstenga de incurrir en futuros delitos o infracciones administrativas. Para efectos de la prevención específica tiene especial relevancia la individualización de la sanción.

Estas funciones imponen límites que no pueden ser traspasados por el Estado, porque el infractor penal o administrativo no puede ser sancionado más allá del límite de su responsabilidad y la gravedad de la conducta (proporcionalidad de la sanción o pena).

En cuanto a la función reivindicadora o confirmadora del orden o sistema jurídico a través de la sanción, ante la comisión de un delito o infracción se reafirma la validez de los principios o valores que son tutelados jurídicamente y hace expreso el rechazo a las conductas delictivas o infractoras, a fin de que la norma jurídica que impone una obligación de hacer o de abstención persista como un modelo de orientación idóneo.¹⁰

Como se predeterminó, la potestad punitiva no es arbitraria, sino que debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentran los de **proporcionalidad y razonabilidad jurídica**, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano.

¹⁰ Autores como Günther, Jakobs identifican que la pena tiene como objetivo provocar: a) **La confianza hacia la norma**: porque los destinatarios de la misma, en cuanto autores potenciales, deben saber lo de ellas pueden esperar; b) **La fidelidad al Derecho**: en tanto que el comportamiento infractor de la norma tiene consecuencias costosas, aumentando la probabilidad de que ese comportamiento sea una alternativa a no tener en cuenta, y c) **La aceptación de las consecuencias**: De esta manera, mediante la pena se aprende la conexión de comportamiento y deber de asumir los costes de la infracción. El mismo autor advierte que, en el ámbito de la prevención general, la pena tiene como finalidad el *reconocimiento de la norma* y, de manera secundaria, la impresión de tal modo que quien la sufre e, inclusive, los terceros *se abstengan de realizar hechos futuros contraventores de la norma*. En *Derecho Penal parte general, fundamentos y teoría de la imputación*, 2ª edición, Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 18, 19 y 48 a 50.

II. Test de proporcionalidad de las sanciones administrativo-electorales.

Para el efecto de establecer si una disposición legal es inconstitucional debe realizarse un test de proporcionalidad. Deben existir razones suficientes y correctas para determinar si la limitación a los derechos como consecuencia de la imposición de una sanción, es válida o no. Para ello se debe atender tanto a la naturaleza de la sanción, su cuantía o duración y, en su caso, el número de sanciones. Tanto la facultad legislativa para establecer las sanciones como las que se reconocen en favor de los operadores jurídicos para aplicarlas deben encontrarse respaldadas por justificaciones que atiendan a criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. A través de la verificación de dichos criterios se debe demostrar que las limitaciones son imprescindibles para proteger otros principios, valores o bienes jurídicos de una mayor entidad y, como se anunció, para el cumplimiento de los objetivos o funciones reconocidos a una sanción, en un Estado democrático y constitucional de derecho. Esto implica que el control de constitucionalidad en cuanto a las sanciones se ejerce en dos vías. Una primera ocurre en cuanto a la configuración normativa o su previsión legal y, la otra, en lo que respecta a su aplicación (determinación e individualización). En el caso, el análisis corresponde al plano meramente normativo (se cuestiona la constitucionalidad de lo dispuesto en el artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán vigente al momento en que se cometió la falta formal objeto de impugnación).

El ejercicio de los derechos fundamentales previstos constitucionalmente, deben interpretarse, con arreglo a un criterio sistemático (en los términos de lo dispuesto en los artículos 3º,



ST-JRC-40/2013

párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 2, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), conforme con lo previsto en el artículo 41 de la Constitución federal.

En el presente test de proporcionalidad se debe tomar en cuenta que se trata de la materia electoral, por lo cual se deben considerar que los principios y valores (bienes jurídicos tutelados) que son objeto de protección por en el derecho administrativo sancionador electoral corresponden a dicha materia y que por eso se debe asumir una postura armonizadora de las disposiciones contenidas en los artículos 116, fracción IV, incisos g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo cual se corrobora, además, en la siguiente jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XIX, febrero de 2004, página 451, la cual a continuación se transcribe:

GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.-

Cuando el ejercicio de las garantías individuales se hace con el fin de obtener un cargo de elección popular, esas garantías deben interpretarse conforme a lo dispuesto en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, en los que se regulan todos aquellos aspectos relativos a la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Lo anterior, toda vez que el ciudadano que aspira a obtener un cargo de esta índole se sujeta voluntariamente a las obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral.

P./J. 2/2004

Acción de inconstitucionalidad 26/2003.- Partido del Trabajo.- 10 de febrero de 2004.- Mayoría de ocho votos.- Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo.- Ponente: Humberto Román Palacios.- Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Víctor Miguel Bravo Melgoza.



ST-JRC-40/2013

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el juez constitucional, al examinar la validez de las leyes penales (por extensión también en el derecho administrativo sancionador, en atención a las razones que se han expresado en esta ejecutoria), debe analizar que exista **proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido**, de tal manera que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) Perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) Ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) Ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado, y d) Estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior es conforme con el principio de legalidad, de acuerdo con el cual **el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados**.

Los anteriores razonamientos se ven reflejados en la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA¹¹.

En la tarea tipificadora de los delitos (así como de las infracciones administrativo electorales), el legislador está sujeto a la Constitución federal y los tratados internacionales, en términos de lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero y segundo; 103, fracción I, y 133 de la Constitución federal, por lo que al

¹¹ Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXVI, Pleno, jurisprudencia, 9ª época, diciembre de 2007, página 8.

determinar la sanción que corresponde a cada delito o infracción administrativa; los extremos para su cuantía o duración, y, en su caso, el número de sanciones de diverso tipo, debe atender a diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de **proporcionalidad**. Al respecto, en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone:

Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. **Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.**

(Énfasis añadido por este órgano jurisdiccional)

De la disposición constitucional transcrita, entre otras cuestiones, se establece el **principio de proporcionalidad de las penas**, cuya aplicación expresamente corresponde al ámbito penal y por extensión puede aplicarse en otras materias, como lo es el del Derecho administrativo Sancionador Electoral, porque, como se explicó, dichas ramas del Derecho Penal corresponden al ejercicio del *ius puniendi* y llevan a la afectación o limitación legítima en el ejercicio de algún derecho humano, tal es el caso de los **procedimientos sancionadores en materia electoral**.

En diversos instrumentos de derecho internacional público se establece un rechazo expreso a la imposición de sanciones arbitrarias, excesivas o desproporcionadas, y se puntualiza que las mismas deben respetar los derechos humanos y la dignidad inherente al ser humano, así como el que las penas deben ser proporcionales, necesarias y adecuadas para la reinserción social del sujeto activo. Aunque dichas previsiones de derecho internacional público están referidas a las penas privativas de la libertad y aquellas que no tienen ese carácter, así como el uso de la fuerza por los agentes del Estado, es claro que también resultan aplicables al Derecho administrativo Sancionador, porque

de esa normativa se desprende el principio de proporcionalidad en la aplicación de las sanciones y de que estas no deben inferir afectaciones innecesarias o graves.

En efecto, en el artículo 1° de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles y 2° de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, se prevé que los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas, no se consideran tortura. Esto implica que las sanciones deben ser legítimas, por cuanto a que resulten necesarias, idóneas y proporcionales, sin infligir dolores o sufrimientos físicos o mentales graves, o bien, que impliquen métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.

En las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Sentenciados (artículo 27), se dispone que **el orden y disciplina se mantendrán con firmeza, pero sin imponer más restricciones de las necesarias para mantener la seguridad y buena organización de la vida en común**, así como en los artículos 1° y 2° del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, se establece que **las personas detenidas o en prisión deben ser tratadas humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano, así como en estricto cumplimiento de la ley**. En correlación con dichos principios, en los puntos 1.5, 2.3, 2.6, 3.2 y 12.1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), se prescribe que la inclusión de las medidas no privativas de la libertad encuentra en la racionalización de las políticas de justicia penal a uno de sus objetivos fundamentales; el número y tipo de dichas medidas deben estar determinados de

manera que sea posible fijar de manera coherente las penas, y que serán utilizadas de acuerdo con el principio de mínima intervención, así como el que la selección de la medida se basará en los criterios establecidos con respecto al tipo y la gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delinciente, incluidos, los objetivos de la condena y los derechos de las víctimas, y que las obligaciones del infractor serán prácticas, precisas y tan pocas como sea posible, y tendrán por objeto reducir las posibilidades de reincidencia en el comportamiento delictivo e incrementar las posibilidades de reinserción social del delinciente. A su vez, en el artículo 3° del Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, se dispone que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley **podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida en que lo requiera el desempeño de sus tareas**; asimismo, en el comentario identificado como b) a dicha artículo, se precisa que el derecho nacional restringe ordinariamente el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de conformidad con un principio de proporcionalidad con el objeto legítimo que se ha de lograr.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación¹² considera que el **derecho fundamental a una pena proporcional** implica que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido. Este criterio ha sido compartido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para precisar que una de las finalidades esenciales de toda sanción es inhibir la comisión de faltas futuras y evitar, en la medida de lo posible, que

¹² Semanario Judicial de la Federación, Libro V, Tomo 1, Primera Sala, jurisprudencia, 10ª época, febrero de 2012, página 503, de rubro: PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



ST-JRC-40/2013

el infractor o cualquier otro sujeto activo pondere la ventaja entre el costo mismo de la infracción y el beneficio obtenido con la imposición de una sanción menor. Tal criterio proscribire un incentivo perverso (costo-beneficio) para la comisión de infracciones, cuando se atiende al costo de oportunidad, en virtud de que la ineficacia de una sanción está dada cuando su menor cuantía no está correlacionada con la gravedad de la falta o delito y así no resulta idónea para desalentar la comisión de infracciones futuras.¹³

Además, en la sentencia que recayó en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con número de expediente SUP-JDC-72/2010, la Sala Superior sostuvo que el principio de proporcionalidad es inherente al Estado de Derecho y canon de constitucionalidad de la actuación de los órganos con potestad sancionadora; asimismo, agregó que para tal efecto, se deben ponderar las circunstancias que concurren en cada caso concreto, y abstenerse de cualquier exceso que implique un sacrificio innecesario e injustificado de derechos. De esa manera, la proporcionalidad supone la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca en la limitación resultante para el derecho y el interés público que se intenta preservar (proporcionalidad en sentido estricto). A fin de evitar los excesos o abusos en el ejercicio de sus atribuciones por parte de la autoridad competente, tanto al momento de establecer los tipos administrativo sancionadores como en el de la imposición de sanciones, se deben observar los **criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad**.

Para analizar el planteamiento de constitucionalidad hecho valer por el actor, se llevará a cabo un *juicio de proporcionalidad*

¹³ Así lo ha considerado la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-JRC-169/2011 y SUP-RAP-284/2009, entre otros.



ST-JRC-40/2013

en cuanto a la constitucionalidad de la consecuencia típica (sanción) prevista en el artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán vigente al momento en que se cometió la falta formal objeto de impugnación.

Como se anticipó, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior, han determinado que mediante el ejercicio de un juicio de proporcionalidad, se puede verificar la proporcionalidad en la molestia, restricción o limitación a un derecho fundamental.

En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁴ ha sostenido que las restricciones y limitaciones a los derechos fundamentales, desde la perspectiva del bien común y el orden público, no pueden derivar en la supresión de un derecho fundamental. De tal manera que toda restricción a este tipo de derechos debe cumplir con criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad.

El **derecho fundamental a una pena o sanción proporcional**, en el caso concreto, debe satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Idoneidad o adecuación, porque se persigue una finalidad constitucionalmente legítima y dicha sanción es el medio óptimo para la consecución de dicho objetivo;
- b) Necesidad, puesto que la sanción es la medida alternativa menos gravosa, puesto que no existe alguna otra para la consecución de dicho objetivo, y
- c) Proporcional en sentido estricto, ya que existe correlación entre la falta o infracción cometida y la limitación al ejercicio del derecho, sin que se genere una afectación excesiva, inusitada, trascendental o grave.

¹⁴ Consultar el caso *Kimel vs Argentina*, sentencia del 2 de mayo de 2008, así como la opinión consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986.



ST-JRC-40/2013

De acuerdo con lo que se expuso, es claro que el Derecho Administrativo Sancionador, como especie del *ius puniendi*, también tiende a la protección de bienes jurídicos y valores; a la reivindicación o confirmación del orden jurídico, y a la prevención de conductas contraventoras de la normativa electoral.

III. Metodología para la aplicación del test de proporcionalidad en una sanción administrativa electoral

Para tal efecto, la metodología que se seguirá consistirá en lo siguiente:

- i) Primero se identificará el acto de autoridad;
- ii) Después se analizará si en dicho acto de autoridad fue aplicada la disposición legal cuya inconstitucionalidad es materia del juicio de revisión constitucional electoral;
- iii) Enseguida se determinarán los bienes o valores jurídicos que son tutelados a través de la disposición legal aplicada, y
- iv) Por último, se establecerá si la sanción o, en su caso, sanciones previstas en dicha previsión legal, son necesarias, idóneas y proporcionales para la consecución de sus objetivos.

A. **Acto de autoridad.** Se trata de la resolución que recayó en el recurso de apelación con número de expediente TEEM-RAP-009/2013 del veintiséis de septiembre de dos mil trece, y por medio de la misma, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán confirmó la resolución que fue dictada en el procedimiento administrativo sancionador identificado como IEM/R-CAPYF-20/2012. En los



ST-JRC-40/2013

agravios fue cuestionada la resolución del Instituto Electoral de Michoacán, porque, según el apelante, la sanción de amonestación y la multa de ciento cincuenta días de salario mínimo es excesiva y no es proporcional a la falta imputada.

- B. Acto de aplicación de una norma legal inconstitucional.** En la resolución del tribunal electoral estatal fue confirmada la determinación administrativa por la cual fueron impuestas la amonestación y la multa. En la motivación de la resolución judicial se analizó lo previsto en el artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán, para concluir que era acertada la resolución del Instituto Electoral de Michoacán, y que eran acordes y proporcionales a las faltas formales cometidas, como se puede advertir en las fojas 32 a 34 de dicha resolución judicial.
- C. Bienes jurídicos protegidos.** En el Código Electoral del Estado de Michoacán se prevé un régimen sancionador electoral que tiene como función que los partidos políticos cumplan con sus obligaciones, entre otras más. A través de las sanciones previstas en el artículo 279, fracción I, del ordenamiento citado, como se establece en la resolución administrativa impugnada que fue materia de confirmación en la instancia jurisdiccional, se busca la regularidad en la presentación de los informes sobre el origen, monto y destino de sus recursos de los partidos políticos para las campañas de los candidatos, es decir, la rendición de cuentas en forma clara y suficiente, según los documentos y formatos establecidos como indispensables para garantizar la transparencia (página 35 de la resolución administrativa). En efecto, en el

artículo 13, párrafo séptimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán (vigente en el momento en que se sancionaron las faltas administrativo electorales), se dispone que en la ley se fijarán "... los criterios... para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos; así como las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en esas materias".

En forma correlativa, en el artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se prevé que las constituciones y leyes de los Estados se establecerán los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, y las sanciones por el incumplimiento de las disposiciones que se expidan en estas materias.

Por medio de dichas prescripciones constitucionales se evidencia que los valores que se protegen, son la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad, los cuales pueden conceptuarse como:

a) Transparencia. *Valor social* por el cual se difunde o hacen visibles los mecanismos y procedimientos de las decisiones y de las acciones públicas.¹⁵ En el artículo 1º, fracción III, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, se prevé, entre otros objetivos, la promoción de la *cultura de la transparencia y rendición de cuentas* de los sujetos obligados, como lo son en la especie, los partidos políticos (artículo 7º, fracción IV, de la misma ley de transparencia).

¹⁵ Peschard, Jacqueline, *Transparencia y partidos políticos*, cuadernos de transparencia, número 8, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007, p. 11.



ST-JRC-40/2013

b) Rendición de cuentas. Constituye una consecuencia necesaria de la transparencia y, en opinión de Andreas Schedler,¹⁶ por un lado, consiste en la obligación de los partidos políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público y, por otro, alude a la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos. En consecuencia, los partidos políticos están obligados a presentar sus informes de campaña, en los términos que se prevén en la normativa electoral local [artículos 41, fracción I, párrafo primero, y 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución federal; 13, párrafo sexto, de la Constitución local, y 76, numeral 3, del Código electoral local).

c) Equidad. Este principio rector en materia electoral, en concepto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el derecho a que todos los partidos lleven a cabo sus actividades ordinarias y las relativas a la obtención del sufragio universal, atendiendo a las circunstancias propias de cada partido, de manera que *cada uno perciba lo que proporcionalmente le corresponde*.¹⁷

Tal principio se encuentra establecido en el artículo 41, fracción II, de la Constitución Federal, el cual dispone que los partidos políticos nacionales cuenten de manera *equitativa* con elementos para llevar a cabo sus actividades bajo determinadas reglas a las cuales se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales. Esta misma previsión se reproduce, en esencia, en el artículo 13, párrafo quinto, de la

¹⁶ Ibidem, páginas 14 y 15.

¹⁷ Vid., la tesis de rubro EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. LA NO ACUMULACIÓN DE PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE CONFORMAN UNA COALICIÓN TIENDE A CREAR UNA SITUACIÓN ACORDE CON AQUÉLLA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 106 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TABASCO), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo I, Tesis P. XXXIII/2011, registro número 160859, Pleno, Décima Época, octubre de 2011, p. 599.



ST-JRC-40/2013

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Desde esta perspectiva, el financiamiento de los partidos políticos se caracteriza como una herramienta para una *buena práctica pública*. Durante los periodos de campaña electoral debe controlarse el origen, monto y destino de todos los recursos de dichos entes políticos, para asegurar una contienda electoral equitativa.

D. Consecución de los objetivos de la sanción con los bienes jurídicos protegidos. En el precepto en cuestión (artículo 279 del Código Electoral del Estado de Michoacán), se prevé que los partidos políticos, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros y simpatizantes, podrán ser sancionados indistintamente, con: **i) Amonestación pública y multa de cincuenta a cinco mil veces el salario mínimo vigente en la capital del Estado;** **ii) Reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;** **iii) Suspensión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;** **iv) Suspensión de su registro como partido político estatal hasta por dos procesos electorales ordinarios, y v) Cancelación de su registro como partido político estatal.**

La inconformidad del partido político actor consiste en que la fracción I del artículo 279 del Código electoral del Estado de Michoacán, involucra la **imposición de dos sanciones**, amonestación pública y multa, lo cual, desde su perspectiva, es **desproporcional y excesivo** dado que las mismas no guardan

relación con la gravedad de la falta formal que cometió. Por esa cuestión, expresamente, el actor solicita la inaplicación, puesto que se imponen dos sanciones “a la par” (en forma simultánea).

Para analizar el agravio de referencia es necesario tener en cuenta que el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, en la resolución IEM/R-CAPyF-20/2012, emitida en cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de esa entidad federativa,¹⁸ sancionó al partido actor tanto por la existencia de faltas formales como de faltas sustanciales no subsanadas en la revisión de los informes de gastos de campaña. Sin embargo, el partido político nacional sólo cuestiona la constitucionalidad del artículo 279, fracción I, del código electoral estatal, en cuanto a las sanciones que están motivadas en las siguientes faltas formales:

a) En el informe de gastos de campaña del candidato al ayuntamiento de Briseñas, el partido político actor incurrió en la falta consiste en haber presentado una **factura que incumple con los requisitos** fiscales, al contener incongruencias en la fecha de impresión y la fecha de vigencia. Lo anterior representa una falta porque, en términos de la legislación fiscal, las facturas deben tener una vigencia de dos años y eso no ocurrió en el caso.

b) Del informe de gastos de campaña del candidato al ayuntamiento de Salvador Escalante, se desprende que los **cheques** 101 y 102 (con un monto mayor a cien días de salario mínimo en la entidad) **no fueron expedidos a nombre del proveedor del bien o servicio** y que tampoco se asentó la leyenda “para abono en cuenta del beneficiario”, toda vez que fueron expedidos “al portador”, y

c) En los informes de gastos de campaña de los candidatos a los ayuntamientos de Salvador Escalante y Senguio, se **omitió**

¹⁸ La resolución IEM/R-CAPyF-20/2012 obra en copia certificada a fojas 53 a 191 del cuaderno accesorio único.

entregar la documentación comprobatoria por la cantidad de \$226.01 (doscientos veintiséis pesos 01/100 M.N.) **y no se justificó el gasto realizado sobre cuarenta pintas de bardas**, respectivamente.

Como se advierte, la autoridad administrativa electoral tuvo por acreditadas tres faltas formales, las cuales, en su conjunto, se calificaron como **superiores a levísimas**, debido a que las mismas derivaron de una falta de cuidado y claridad de las cuentas rendidas, así como de un descuido en observar lo estipulado en la normativa electoral. En consecuencia, la comisión de dichas faltas formales del Partido de la Revolución Democrática dieron lugar a la aplicación de dos sanciones: i) Una **amonestación pública** para que, en lo subsecuente, el partido político nacional observe lo previsto en la normativa electoral local, y ii) Una **multa** por la cantidad de \$8,862.00 (ocho mil ochocientos sesenta y dos pesos 00/100 M.N.).

En virtud de que la amonestación y la multa corresponden a una diversa naturaleza, en principio, se puede advertir que las faltas formales no son sancionadas en forma inusitada, excesiva y desproporcionada, según se corrobora enseguida.

A. Multa. La multa es la sanción por la cual, a través de una resolución jurisdiccional y de manera personal, se obliga al infractor al pago de una determinada suma de dinero, a partir de una cantidad que contiene un límite mínimo y un límite máximo, la cual está predeterminada en la ley y, a partir de un sistema que fue ideado en Dinamarca y Suecia, está prevista en días multa. La magnitud de la multa es graduada en función del injusto, la culpabilidad y las circunstancias económicas del infractor.¹⁹

¹⁹ Jescheck, Hans Heinrich, *Tratado de derecho penal*, v. 2º, trs. Santiago Mir Puig y Francisco Muñoz Conde, Barcelona, Bosch, 1978, pp. 1072-1082.

La Corte Constitucional Colombiana²⁰, ha sostenido que la multa tiene una naturaleza *sancionatoria* cuyo origen es el comportamiento delictual del individuo y su finalidad no es el enriquecimiento del erario (no es “un simple Derecho de crédito del Estado de naturaleza jurídico pública...”), sino la *represión de la conducta socialmente reprochable*.

La multa es considerada como la medida administrativa por excelencia.²¹

B. Amonestación pública. Es la sanción mínima o más leve que existe en el Derecho Penal y en el Derecho Administrativo Sancionador. La amonestación es impuesta por medio de una determinación o resolución que deriva de un proceso en el que se han respetado las garantías jurisdiccionales. Consiste en un llamado de atención, en la cual, expresamente, se declara la culpabilidad del infractor y se le reprocha su conducta ilícita, porque implica el incumplimiento de un deber de hacer o de abstención. Con la amonestación pública se “desaprueba públicamente el delito... (o la falta) cometido”, y se advierte al infractor sobre la importancia de respetar los bienes jurídicos protegidos, el de ajustar su conducta a lo prescrito en la ley, y las consecuencias de su actuar irregular, para concluir en que se debe abstener de incurrir en una falta semejante, porque si reincide se le impondrá una sanción mayor.²² En suma, es una advertencia para que el infractor *reflexione y cambie de actitud*.

En otros términos, la amonestación pública es una advertencia estatal para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido.²³ Tal determinación se dirige al acusado,

²⁰ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-194, 2 de marzo de 2005, consultable en la siguiente dirección electrónica: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-194-05.htm#_ftn3, fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013.

²¹ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo*, Tomo II, 12ª ed., Bogotá, Temis, 2008, p. 182.

²² Jescheck, Hans, *op. cit.*, pp. 1167-1172.

²³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana*, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 2006, pp. 350 y 351.

haciéndole ver las consecuencias del delito (o falta administrativa) que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo de que le impondrá una sanción mayor si reincide.²⁴ También, a través de la amonestación pública, la comunidad tiene noticia del comportamiento indebido del sujeto infractor, con el objeto de que evalúe la situación y se procure que la reincidencia sea nula, en una suerte de control social (prevención general).²⁵

Las dos sanciones de diferente carácter o naturaleza jurídica son idóneas, necesarias y proporcionales para sancionar las mismas faltas formales, como se demuestra enseguida:

a) Idoneidad o adecuación, al perseguir una finalidad constitucionalmente legítima. Las dos sanciones que corresponden a una diversa naturaleza jurídica son una consecuencia ante el incumplimiento de las obligaciones de un partido político en materia de informes sobre el origen, monto y destino de sus recursos para las campañas de los candidatos. Como se colige, ambas penas son idóneas, adecuadas o aptas para la consecución de sus objetivos. En efecto, las mismas cumplen con la función protectora de bienes jurídicos relevantes, como lo son la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad en las campañas de los candidatos. Tales finalidades son relevantes, en el plano formal, porque están previstas en disposiciones de la Constitución federal [41, fracción II, y 116, fracción IV, incisos h), j) y n)] y la Constitución local (artículo 13, párrafo quinto).²⁶ Desde la perspectiva material también son

²⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Primera edición, 1998, editorial Porrúa, página 178.

²⁵ En el artículo 45 del Código Penal del Estado de Michoacán, se establece que la amonestación pública es la advertencia que el juez hace al sentenciado, en diligencia formal, explicándole las consecuencias del delito que cometió, exhortándolo a la enmienda y previniéndolo de las sanciones que se le impondrían en caso de reincidencia.

²⁶ En los artículos 1º, fracción II; 34, fracción III; 35, fracciones XIV, XVI y XVIII; 38, fracción II; 51-A, fracción II; 51-B; 51-C, primer párrafo; 279, 280 y 280 bis del Código Electoral del Estado de Michoacán entonces vigente, se prevé como derecho de los partidos políticos, recibir el financiamiento público y, como obligación, aplicar dicho financiamiento, entre otras cosas, para sufragar los gastos de procesos de selección de candidatos y de campaña.

fundamentales en el proceso de rendición de cuentas y permiten corroborar si la contienda electoral se llevó a cabo bajo condiciones de equidad y en observancia de las prescripciones constitucionales, legales y reglamentarias correspondientes.²⁷

La idoneidad de las sanciones de amonestación y multa se corrobora porque son aplicables, cuando los procedimientos para el control y vigilancia sobre el origen y uso de los recursos con que cuentan los partidos políticos, evidencian que los partidos políticos, como sujetos obligados principales, cometen actos irregulares. Además, dicha idoneidad se corrobora en los casos en que dichos procedimientos de fiscalización, por sí mismos, son inútiles para asegurar que la conducta de los partidos políticos se ajusta a la normativa electoral aplicable en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Igualmente, las sanciones son consecuencia de un procedimiento administrativo sancionador electoral que es subsidiario o subsecuente al procedimiento de fiscalización. Es decir, tales sanciones son consecuencia de un procedimiento que

También se estableció como obligación de los partidos políticos, contar con un órgano interno responsable de la administración de la totalidad de sus recursos, así como presentar los informes y la documentación correspondiente, con la que comprueben y justifiquen el origen y monto de los ingresos totales recibidos, así como su empleo y aplicación.

²⁷ *Vid.*, la tesis XXXVI/98, de rubro FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES APLICABLES, que, en síntesis, explica el principio constitucional de legalidad electoral previsto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, párrafos p, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que, entre otros aspectos, se traduce en una reserva de ley en tres materias concretas: i) Fijación de criterios para determinar límites a las erogaciones en campañas electorales; ii) Establecimiento de montos máximos de aportaciones pecuniarias de simpatizantes y procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos, y iii) **Señalamiento de sanciones por el incumplimiento de las disposiciones sobre límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; b) montos máximos de las aportaciones pecuniarias de los simpatizantes de los partidos políticos, y control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuentan los partidos políticos.** Asimismo, en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los coordinadores de los grupos parlamentarios de diversos partidos políticos y el titular del Poder Ejecutivo Federal, la cual dio lugar al correspondiente Decreto publicado el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, en el *Diario Oficial de la Federación*, se estableció expresamente que la preocupación de los propios partidos políticos y la sociedad por evitar los desequilibrios perjudiciales para la competencia democrática **originó que se promoviera la protección de dos “valores fundamentales”:** i) La equidad en la competencia electoral, y ii) La “necesaria **transparencia en el origen y aplicación de los recursos económicos de los partidos políticos**”.



ST-JRC-40/2013

no es anterior o sustitutorio del de fiscalización (artículo 51-A, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán). De esta manera, se corrobora su idoneidad para prevención general o social, mediante su previsión en un tipo administrativo sancionador, mientras que la eventual aplicación de las sanciones actúa en la prevención específica respecto del infractor (como ocurre respecto del Partido de la Revolución Democrática).

Al considerar la distinta naturaleza de las sanciones (amonestación y multa), se advierte que sirven para reivindicar o confirmar la legitimidad del orden jurídico, porque la amonestación es un rechazo expreso sobre la conducta no respetuosa de las normas sobre rendición de cuentas respecto del origen y aplicación de los recursos durante las campañas electorales, así como la conminación para que en adelante se observe la normativa aplicable y se abstenga de realizar una actuación ilícita que implique el incumplimiento de sus obligaciones en materia de aplicación de recursos de campaña, en tanto que la multa afecta el patrimonio del partido político infractor como consecuencia de tales infracciones y conlleva una reprobación implícita de su conducta.

b) Necesidad, al no existir una alternativa menos gravosa. El criterio de necesidad o de intervención mínima, se satisface puesto que la amonestación y la multa son consecuencias conducentes para la protección de los bienes jurídicos consistentes en la transparencia en el control y vigilancia del origen y uso de los recursos de un partido político durante las campañas electorales, la rendición de cuentas y la equidad. Estos bienes jurídicos son representativos del interés general, en forma tal que están constitucionalizados, según se advirtió por esta Sala Regional. Son la consecuencia menos lesiva para la afectación de

la imagen pública y el patrimonio o recursos de un partido político.²⁸

Sobre todo, las sanciones de amonestación y multa está justificada, si se considera que el establecimiento de las obligaciones regulares para el partido político durante el procedimiento de fiscalización fue ineficaz para que, por sí mismo y de manera espontánea, fueran observadas por el partido político, entonces debe entrar en operación las normas relativas al derecho administrativo sancionador electoral. De ahí que en orden a dar satisfacción a las finalidades de la prevención general y la prevención específica, deben imponerse las sanciones de amonestación y multa. Además, para tal efecto debe tenerse en consideración que los partidos políticos tienen como una de sus finalidades constitucionales la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática (artículo 41, fracción I, párrafo primero) y como obligación la conducción de sus actividades dentro de los cauces legales y el ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático. Los partidos políticos son vehículos ciudadanos que sirven para dar satisfacción a una finalidad ciudadana pero dentro de los cauces constitucionales, convencionales y legales, de ahí que dichas sanciones cumplan con la prevención general, y a fin de posibilitar la prevención específica es necesaria la aplicación de la amonestación como rechazo expreso y explícito de una conducta ilícita y conminación para que se enmiende el comportamiento y no se reincida, así como de la multa para que se afecte el patrimonio de un partido político infractor e implícitamente se rechace la conducta irregular.

²⁸ Al respecto, José Woldenberg sostiene que el desarrollo cabal de la tarea de fiscalización no puede entenderse como una afrenta a los partidos políticos, sino como un ejercicio que legitima y fortalece la competencia democrática en el sistema de partidos. *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Jamés, 2002, p. 380.

Con ambas sanciones se atiende a la finalidad de la reivindicación de las normas que regulan la fiscalización de los recursos de los partidos políticos durante las campañas electorales y los principios correlativos de transparencia, rendición de cuentas y equidad, por lo que, desde esta perspectiva, son necesarias, ya que se confirma la legitimidad y corrección constitucional de las normas que imponen las obligaciones en dicha materia de fiscalización.

La inclusión de la **amonestación pública** dentro del catálogo de sanciones, es un instrumento necesario para disuadir conductas, en razón de que tanto partidos políticos como candidatos, obtienen votos en buena medida en función de un prestigio —la fama pública—, el cual puede ser minado si la autoridad electoral más que imponer sanciones pecuniarias desenmascara, a través de métodos más efectivos, conductas perniciosas.²⁹ El desprestigio repercute en una caída en el número de votos y, por consecuencia, tiene efectos directos en el bolsillo de los partidos, pues la fórmula de financiamiento público se compone mayoritariamente del porcentaje de la votación obtenida en la última elección.

De imponerse solamente la sanción pecuniaria consistente en la multa, un eventual infractor podría ponderar la posibilidad de reincidir en conductas ilícitas, de tal manera que la aplicación simultánea de la amonestación pública es necesaria para disuadir la comisión de futuros ilícitos. Por eso se considera que la aplicación simultánea o “a la par” de la multa y la amonestación es no sólo idónea, como se advirtió, sino necesaria.

Además, la aplicación simultánea de la amonestación y la multa, en razón de sus efectos y la incidencia escasa en el

²⁹ Agíss Bitar, Fernando, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, temas selectos de Derecho Electoral 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, página 41.



ST-JRC-40/2013

ejercicio de los derechos de un partido político, permiten afirmar que son menos lesivas o graves, máxime que no existen una sanción alternativa menos grave que sea igualmente efectiva para lograr la finalidad constitucionalmente legítima.

En efecto, las aseveraciones contenidas en el párrafo precedente, se pueden corroborar a través de lo dispuesto en el artículo 279 del Código electoral local, porque las sanciones son: I. Amonestación pública y multa de cincuenta a cinco mil veces el salario mínimo vigente en la capital del Estado; II. Reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento correspondientes, por el periodo que señale la resolución; III. Suspensión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento correspondientes, por el periodo que señale la resolución; IV. Suspensión del registro como partido político estatal hasta por dos procesos electorales ordinarios, y V. Cancelación del registro como partido político estatal.

Dentro de ese catálogo de sanciones frente al incumplimiento de la normativa en materia de fiscalización, **las sanciones previstas en la fracción I** del referido precepto legal, consistentes en amonestación pública y multa de cincuenta a cinco mil veces el salario mínimo vigente en la capital del Estado, son mínimas o menos graves, porque no afectan la ministración de financiamiento público considerada en su totalidad ni el registro como partido político, en el entendido de que por tratarse de un partido político nacional, no es viable la imposición de las sanciones de suspensión o cancelación del registro respectivo.

c) Proporcional en sentido estricto, sin posibilidad de implicar un sacrificio excesivo del derecho o interés sobre el que se produce la intervención pública.

Las sanciones previstas en la fracción I del artículo 279 del código electoral local, son proporcionales, en tanto que existe

correspondencia de las mismas con la infracción,³⁰ es decir, se trata de una medida equilibrada y justa, en razón que los bienes jurídicos de transparencia, rendición de cuentas y la puesta en peligro de la equidad, son constitucionalmente relevantes para la vigencia del régimen democrático en el Estado de Michoacán, y eso justifica que, en forma mínima, se afecte la imagen y el patrimonio del partido político, a través de la amonestación y la multa.

Como se destacó, el propósito que subyace en la normativa electoral del Estado de Michoacán, al prever un régimen sancionador (artículo 279), consistió en inhibir la comisión de conductas que lesionen o pongan en riesgo la equidad, la transparencia y la redición de cuentas de todos los ingresos de los partidos políticos, puesto que es primordial para el interés general conocer el origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos, quienes por disposición constitucional, son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Esta Sala Regional considera que la norma jurídica tildada de inconstitucional es proporcional en tanto que se trata de una **sanción mínima** aplicable ante el incumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos en materia de control sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, o cuando incurran en cualquier falta prevista en esa normativa.

El hecho de que, en el artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán, se prevea como sanción mínima la imposición conjunta de la amonestación pública y multa, no implica que tal porción normativa contravenga lo

³⁰ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *ibidem*, página 166.

previsto en la Constitución federal, en razón de que **no existe prohibición constitucional ni legal para imponer dos sanciones de distinta naturaleza** a un infractor de la legislación penal ni mucho menos de la legislación en materia de faltas administrativo-electorales, como ocurre respecto de un partido político que incurre en desacato de las obligaciones que le son exigidas como ente de **interés público, igualmente, tampoco significa que se imponga una sanción inusitada, trascendente o grave.**³¹

Es criterio orientador el sostenido en la tesis del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que tiene por rubro FALTAS ADMINISTRATIVAS. NO EXISTE PROHIBICIÓN LEGAL PARA IMPONER DOS SANCIONES AL SERVIDOR PÚBLICO QUE HAYA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD.³²

Esta Sala Regional advierte que, en los artículos 22, párrafo primero, *in fine*, y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen dos derechos humanos fundamentales en la materia penal que, como se explicó, por extensión también rigen en el Derecho Sancionador Electoral. Estos derechos constitucionales aseguran que toda pena o sanción sea proporcional al delito, infracción o falta y al bien jurídico afectado,³³ y que está prohibida la reiteración

³¹ A manera de ejemplo, en el artículo 222 del Código Penal Federal, se tipifica el delito de cohecho y se prevé que al servidor público o persona que cometa ese delito se pueden imponer penas de prisión, multa y destitución e inhabilitación, cuya graduación es en proporción a monto de la dádiva o promesa. En igual sentido, en los delitos electorales y en materia del registro nacional de ciudadanos (artículos 402 al 413 del Código Penal federal), se prevén sanciones de **multa y pena de prisión**. De la misma manera, en el artículo 13, párrafos tercero y cuarto, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se dispone que, en las faltas administrativas graves, además de otras sanciones se puede imponer **la correspondiente a la inhabilitación** del servidor público por un tiempo determinado.

³² Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV-2, tesis aislada, 8ª época, febrero de 1995, página 340.

³³ Lo relativo a la proporcionalidad de las sanciones de amonestación y multa, en forma simultánea, ya fue motivo de análisis, sólo en cuanto a la norma jurídica que las fundamenta, puesto que, en esta instancia jurisdiccional federal, no fue materia de controversia la individualización de las sanciones.



ST-JRC-40/2013

sancionadora hacia un mismo sujeto, por los mismos hechos y con el mismo fundamento. Esto es, se establece el que las penas deben ser proporcionales y el principio *non bis in ídem* (no dos veces sobre lo mismo), puesto que, en este último caso, está prohibido enjuiciar a alguien dos veces por la misma infracción.

Esta Sala Regional estima que la previsión de las sanciones de amonestación pública y multa, no puede considerarse como excesiva o desproporcionada, porque, de acuerdo con su distinta naturaleza jurídica, cada una por su parte cumple con las finalidades de protección de bienes jurídicos, así como de prevención y reivindicación del orden jurídico, sobre todo si se considera que la multa representa un reproche y reprobación de la conducta ilícita, en forma implícita, mientras que la amonestación pública, en forma expresa, se hace dicho reproche y reprobación, así como destaca que la transparencia y la rendición de cuentas de todos los recursos de los partidos políticos deben respetarse, atendiendo a la importancia social que revisten tales actividades en un régimen democrático. Además, ambas sanciones cumplen una **función ejemplificadora, de prevención y frente al interés público de que los partidos políticos conduzcan sus actividades dentro de los parámetros establecidos por el legislador**, y son una conminación para que, en lo futuro, los partidos políticos de abstengan de reiterar su conducta ilícita.

En ámbito penal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que una multa es excesiva,³⁴ cuando: i) Afecta de manera notoriamente desproporcionada las posibilidades económicas del sentenciado, lo que ocurre cuando hace inviable la satisfacción de las necesidades básicas de su persona o familia; ii) En su configuración no existe proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad

³⁴ Consultar la acción de inconstitucionalidad 31/2006.



ST-JRC-40/2013

del delito cometido, y si en la ley no se señalan bases suficientes para que la autoridad judicial pueda tener elementos para individualizar la pena; especialmente, cuando la ley no permite establecer su cuantía en relación con la responsabilidad del sujeto infractor.

Desde esta perspectiva, en concepto de esta Sala Regional, las sanciones previstas en el precepto tildado de inconstitucional, cumplen con los estándares de proporcionalidad en la medida que la configuración dispuesta por el legislador del Estado de Michoacán, permite individualizar la sanción pecuniaria, además, se advierte que la norma es flexible al establecer un mínimo y un máximo de la multa (de cincuenta a cinco mil veces el salario mínimo vigente en la entidad federativa) con la finalidad de individualizar la sanción, en función del grado de responsabilidad del sujeto infractor que, en la especie, consiste en la falta de deber de cuidado, claridad de las cuentas rendidas así como de un descuido en observar lo estipulado en la normativa electoral local, y las circunstancias del caso, en específico porque se cometieron tres faltas formales, durante la revisión de los informes de gastos de campaña del proceso electoral ordinario de dos mil once (omisiones culposas), y las mismas se conceptuaron como trascendentales, en razón de los bienes jurídicos que se pusieron en riesgo.

Con base en lo expuesto, esta Sala Regional arriba a la conclusión de que el artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán entonces vigente, no contraviene lo dispuesto en la Constitución federal.

De ahí lo infundado del planteamiento de inconstitucionalidad hecho valer.

2. Vulneración al principio de exhaustividad.



ST-JRC-40/2013

El agravio identificado con el inciso **c)** del resumen de agravios, en parte es **infundado** y en parte **inoperante**.

Lo infundado del agravio radica en que el partido actor expone que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán no fue exhaustivo en la sentencia impugnada porque se abstuvo de analizar la “nueva argumentación” que efectuó el Consejo General del instituto electoral local para calificar e individualizar una falta que nunca existió.

Sin embargo, de manera contraria a lo sostenido por el partido político, la autoridad responsable sí se ocupó de todos los planteamientos que en vía de agravio hizo valer, porque de la lectura de la resolución cuestionada se advierte que el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán identificó dos agravios en el recurso de apelación interpuesto por el ahora partido político actor, mismos que atendió de la siguiente manera.

Estimó infundado el agravio en el que el actor sostuvo que de manera equivocada la autoridad administrativa entonces responsable estableció como sanción tanto una amonestación, como una multa, lo cual expuso que no era acorde ni proporcional con la falta cometida.

Para dar contestación al motivo de inconformidad del entonces apelante, la autoridad jurisdiccional local interpretó que el artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán, si bien prevé dos sanciones, las mismas se encuentran vinculadas por la conjunción copulativa “y”, la cual las une de forma imperativa y no potestativa, por lo que en concepto del tribunal responsable, el caso en análisis se tradujo en la unión de dos sanciones que deben ser impuestas a quien infrinja la normatividad electoral como mandato y no de forma alternativa.

Establecido lo anterior, el tribunal local determinó que fue acertado el proceder del Instituto Electoral de Michoacán cuando



ST-JRC-40/2013

impuso al partido apelante una amonestación pública y una multa, pues ello era acorde y proporcional con las faltas formales cometidas, en tanto que de conformidad con el artículo ya citado, no sólo es una posibilidad para la autoridad administrativa electoral imponer a la vez una amonestación pública y una multa, sino también una obligación ineludible hacerlo de ese modo, pues así se ordena categóricamente en el citado precepto legal.

Además, consideró que, de acuerdo con la naturaleza jurídica de las infracciones, también fue correcta la determinación de imponer la sanción de referencia, pues la multa de referencia se encuentra dentro de los límites previstos por el multicitado artículo 279, sin ser demasiado gravosa para el patrimonio del partido infractor; la cual tuvo como propósito disuadir la posible comisión de conductas similares en el futuro y cumplir con el propósito preventivo de las sanciones en materia administrativa electoral.

Respecto del último agravio en el cual el entonces apelante manifestó que la autoridad administrativa local fue excesiva al imponerle una sanción de ciento cincuenta días de salario mínimo general vigente en el Estado de Michoacán, ya que en ningún momento se pusieron en riesgo los principios de transparencia y certeza en la rendición de cuentas, se calificó por la autoridad responsable, en parte infundado y en parte inoperante.

En concepto del tribunal electoral local, lo infundado del agravio consistió en que la sanción se estableció como consecuencia de la acreditación de tres faltas formales, al considerar que con la omisión del partido político de solventar las observaciones dentro de los plazos concedidos, si bien no se impidió que el órgano administrativo electoral llevara a cabo su actividad fiscalizadora, sí se pusieron en riesgo la transparencia y certeza en la rendición de cuentas.



ST-JRC-40/2013

Además, señaló el tribunal local que la multa impuesta no fue excesiva, pues por cada infracción se impuso el mínimo contemplado en el artículo 279, fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán.

En cuanto a las aseveraciones que formuló el Partido de la Revolución Democrática en el recurso de apelación local, en el sentido de que en ningún momento se pusieron en riesgo los principios de transparencia y certeza en la rendición de cuentas, al no haberse impedido que la autoridad fiscalizadora realizara sus funciones ni que éstas se vieran retrasadas, se calificaron como inoperantes.

Ello, en virtud de que tales manifestaciones resultaron genéricas e imprecisas, por lo que se afirmó que el partido apelante no combatió de manera eficaz los motivos y razones que llevaron a la autoridad responsable a determinar que, aunque las faltas atribuidas al partido en mención no vulneraron los valores sustanciales en materia de fiscalización, sí pusieron en peligro los principios de transparencia y certeza en la rendición de cuentas.

Como se advierte, contrariamente a lo afirmado por el partido político demandante, la autoridad señalada como responsable sí atendió los argumentos hechos valer por el actor, máxime que si el partido político de referencia resintió un daño o perjuicio con la aprobación de la resolución administrativa, entonces resultaba imperioso que manifestara los motivos de discrepancia con la resolución para que el tribunal electoral local identificara sus agravios y no dejar esa tarea al órgano jurisdiccional de aquella instancia, ya que en ese supuesto, no se estaría supliendo la queja deficiente al actor, sino que ello implicaría sustituirse al demandante, de ahí lo infundado del agravio.

Lo **inoperante** radica en que el Partido de la Revolución Democrática únicamente se limita a sostener que la autoridad

responsable se abstuvo de analizar la argumentación efectuada por el Consejo General del instituto electoral local, para calificar e individualizar una falta que, en su concepto, no cometió.

Sin embargo, el demandante no expresa qué parte de la argumentación que realizó el referido Consejo General local no se tomó en consideración al momento de dictarse la sentencia que ahora cuestiona; tampoco señala cómo debió ser analizada; qué perjuicio le ocasiona que se haya omitido tomar en consideración al momento de resolver los razonamientos expresados por la autoridad administrativa electoral, y mucho menos señala por qué considera que no cometió las faltas formales que le fueron atribuidas con motivo de la fiscalización de los gastos de campaña de sus entonces candidatos a presidentes municipales en el Estado de Michoacán y, en todo caso, cuál sería la sanción que considera le debía ser impuesta. En esas circunstancias, esta Sala Regional considera que el agravio es genérico y subjetivo.

3. Vulneración a los principios de legalidad y certeza, así como indebida fundamentación y motivación de la sentencia impugnada.

Respecto del agravio identificado como inciso **a)** del resumen de agravios, es conveniente precisar que el Partido de la Revolución Democrática únicamente ha cuestionado ante el Tribunal Electoral local, la imposición de las sanciones por faltas formales impuestas con motivo de las irregularidades no solventadas en la revisión de los informes sobre el origen, monto y destino de los recursos de campaña otorgados a sus candidatos a presidentes municipales. Es decir, la sanción por faltas sustanciales no fue controvertida en alguno de los dos recursos de apelación que promovió el partido actor.

Esto significa que la materia de impugnación sobre la que versa la cadena impugnativa intentada por el Partido de la Revolución Democrática antes de acudir a esta instancia federal, se circunscribió al análisis de los agravios relacionados con la indebida imposición de sanciones por faltas formales, como se advierte de la sentencia recaída al recurso de apelación TEEM-RAP-046/2012 y en el considerando QUINTO del recurso de apelación TEEM-RAP-009/2013, que constituye el acto impugnado y, en el cual la autoridad responsable aclaró que dentro de la resolución que fue impugnada en esa instancia, se acreditaron diversas faltas sustanciales atribuidas al Partido de la Revolución Democrática, así como tres diferentes faltas formales, pero que sólo respecto de estas últimas se formularon agravios en el recurso de apelación.

Lo anterior implica que si la materia de estudio en la sentencia impugnada fue la multa impuesta por faltas formales, en consecuencia, la Litis en este medio de impugnación está circunscrita en cuanto a las faltas formales. Lo anterior, en virtud de que el actor no formula agravio en cuanto a que la falta de exhaustividad esté relacionada en cuanto a que indebidamente sólo se estudiaron los agravios relativos a las faltas formales y no se abarcó lo atinentes a las sustantivas, a pesar de que ello se hubiera planteado ante la instancia local (incongruencia interna), y así se evidenciara en esta instancia federal.

Precisado lo anterior, los agravios señalados con el inciso a), y el inciso f) del resumen elaborado por esta Sala Regional, se consideran **inoperantes**.

Lo anterior, porque el partido político actor se limita a manifestar que la sentencia combatida vulnera los principios de



ST-JRC-40/2013

legalidad y certeza, al ocasionar un indebido perjuicio a las finanzas del partido actor en razón de que las sanciones económicas impuestas por las irregularidades imputadas, no son acordes con la realidad de los hechos.

Sin embargo, es omiso en precisar de qué manera la sentencia impugnada vulnera los principios de legalidad y certeza, cuál es el perjuicio que, desde su perspectiva, le ocasiona a sus finanzas y por qué considera que las sanciones económicas impuestas no son acordes con la realidad de los hechos. Esto es, se trata de afirmaciones genéricas y sin sustento jurídico, que devienen en inoperantes, en razón de que en el juicio de revisión constitucional electoral, no es aplicable la suplencia en la formulación de los agravios, en términos de lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De igual manera, resulta **inoperante** el agravio en el cual el actor aduce que la sentencia cuestionada está indebidamente fundada y motivada porque, a decir del propio partido político, la autoridad responsable en ningún momento atendió a los hechos ni a los medios de prueba existentes y se basó únicamente en argumentaciones del órgano administrativo electoral sin que estuvieran a su vista o en su poder los elementos necesarios para determinar la comisión de una falta, la responsabilidad que de ella resultara, para la imposición de una sanción económica justa y proporcional, todo lo anterior deviene, en concepto del demandante, en el incumplimiento a su obligación de impartir una justicia completa e imparcial.

Lo inoperante radica en que se trata de afirmaciones genéricas, vagas e imprecisas, dado que el actor no especifica



ST-JRC-40/2013

qué o cuáles hechos y medios de prueba dejaron de valorarse o se valoraron de manera indebida y distinta y, en consecuencia, qué hechos debieron apreciarse y qué pruebas debieron ser valoradas y cómo; qué elementos debió considerar o tener a la vista la autoridad responsable y que eran necesarios para determinar la falta y la responsabilidad del infractor, para así resolver; cuáles fueron las argumentaciones en que la responsable, indebidamente, se basó para emitir la sentencia impugnada, o cuál es el perjuicio concreto que se le causa con motivo de la argumentación o criterios empleados por el Consejo General local al momento de calificar la falta e individualizar la sanción.

De ahí que este órgano jurisdiccional conceptúe los agravios como inoperantes.

Conforme con lo anterior, al haber resultado **infundados e inoperantes** los agravios formulados en el presente medio de impugnación, procede **confirmar** la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, de veintiséis de septiembre de dos mil trece, emitida en el recurso de apelación TEEM-RAP-009/2013.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, el veintiséis de septiembre de dos mil trece, en el recurso de apelación local identificado con la clave TEEM-RAP-009/2013.



ST-JRC-40/2013

NOTIFÍQUESE personalmente al partido político actor, en el domicilio señalado para tal efecto; **por oficio**, al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, acompañando copia certificada de la presente ejecutoria y, **por estrados**, a los demás interesados, en conformidad con lo previsto en los artículos 26, párrafo 3; 27; 28, y 82, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Asimismo, hágase del conocimiento público la presente resolución en la página que tiene este órgano jurisdiccional en Internet.

Devuélvase las constancias atinentes, previa copia certificada que conste en el presente expediente.

En su oportunidad, remítase al Archivo Jurisdiccional, como asunto concluido, y, con fundamento en lo previsto en el artículo 46, párrafo segundo, del Acuerdo General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,³⁵ deberá transferirse al Archivo Histórico.

Así, por **unanimidad** de votos, resolvieron y firmaron las Magistradas y Magistrado que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta Circunscripción Quinta Circunscripción Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe; haciendo constar que la Magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy manifestó que se separaba de las consideraciones contenidas en los apartados

³⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre de 2008, primera sección, página 1.



ST-JRC-40/2013

“II. Test de proporcionalidad de las sanciones administrativo-electorales” y “III. Metodología para la aplicación del test de proporcionalidad en una sanción administrativa”, y señaló que sustentaba su voto en las razones expresadas en páginas 43 (cuarenta y tres) y siguientes, las cuales comparte en sus términos.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JUAN CARLOS SILVA ADAYA

MAGISTRADA

MAGISTRADA

**MARÍA AMPARO
HERNÁNDEZ CHONG CUY**

**MARTHA C. MARTÍNEZ
GUARNEROS**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ LUIS ORTIZ SUMANO

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTE: SX-JRC-70/2013

ACTORES: PARTIDOS DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE
QUINTANA ROO

MAGISTRADO PONENTE: ADÍN
ANTONIO DE LEÓN GÁLVEZ

SECRETARIO: JOSÉ ANTONIO
MORALES MENDIETA

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a
veintitrés de mayo de dos mil trece.

VISTOS, para resolver, los autos del juicio de revisión constitucional electoral al rubro citado, promovido por los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, en contra de la sentencia recaída al expediente JIN/005/2013, de veinticinco de abril de dos mil trece, emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, mediante la cual confirmó el acuerdo por el que se aprobaron los lineamientos y convocatoria para el procedimiento de selección y designación de los ciudadanos que fungirán como consejeros presidentes, consejeros electorales de los consejos distritales y municipal, así como vocales de las juntas ejecutivas distritales y municipal del Instituto Electoral de Quintana Roo,

SX-JRC-70/2013

cuyas funciones se ejercerán durante el proceso electoral local ordinario dos mil trece, y

R E S U L T A N D O

De lo narrado por los actores y de las constancias que obran en autos se advierte lo siguiente:

I. Antecedentes.

a) Acuerdo. El ocho de marzo de dos mil trece, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo emitió el acuerdo IEQROO/CG/A-040-13, por el que aprobó los lineamientos para el procedimiento de selección y designación de los ciudadanos que fungirán como consejeros presidentes, consejeros electorales de los consejos distritales y municipal, así como vocales de las juntas ejecutivas distritales y municipal del referido instituto para el proceso electoral ordinario.

b) Primer juicio de revisión constitucional electoral. El trece de marzo siguiente, contra el acuerdo referido, los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional presentaron demanda de juicio de revisión constitucional electoral, vía *per saltum*, ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, mismo que quedó radicado en esta Sala Regional con el número de expediente **SX-JRC-25/2013**, pues al estimarse que determinados puntos de los lineamientos vulneran derechos, abordó agravios en torno a los temas siguientes:

SX-JRC-70/2013

- Transparencia y confidencialidad de los datos personales de los ciudadanos aspirantes a los cargos electorales locales.
- Diseño normativo respecto a la conformación de los consejos distritales.
- Nivel académico que debe exigirse a los aspirantes.
- Contradicción normativa al excluir a residentes en la entidad, de participar en el proceso de selección.

c) Inicio del proceso electoral. El dieciséis de marzo de dos mil trece, el mismo Consejo General declaró el inicio del proceso electoral ordinario para elegir diputados locales e integrantes de Ayuntamientos en dicha entidad federativa.

d) Determinación de la Sala Regional. El veinte de marzo, esta Sala Regional, determinó reencauzar el escrito de demanda a juicio de inconformidad local, a efecto de que el Tribunal Electoral de Quintana Roo resolviera conforme a su competencia.

Dicho juicio fue registrado en el tribunal local con el número de expediente JIN/005/2013.

e) Acto impugnado. El veinticinco de abril, el Tribunal Electoral de Quintana Roo, al resolver el juicio de inconformidad, determinó:

PRIMERO.- Se confirma en todos sus términos el Acuerdo IEQROO/CG/A-040-13, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, por el cual se aprobaron los Lineamientos y Convocatoria para el Procedimiento de

SX-JRC-70/2013

Selección y Designación de los Ciudadanos que fungirán como Consejeros Presidentes, Consejeros Electorales de los Consejos Distritales y Municipal, así como Vocales de las Juntas Ejecutivas Distritales y Municipal de Instituto Electoral de Quintana Roo, cuyas funciones se ejercerán durante el proceso electoral local ordinario dos mil trece.

[...]

II. Juicio de revisión constitucional electoral.

a) Demanda. En contra de lo anterior, el veintinueve de abril del presente año, Nadia Santillán Carcaño, en su carácter de representante propietaria del Partido de la Revolución Democrática, y Cinthya Yamile Millán Estrella, en su carácter de representante suplente del Partido Acción Nacional, presentaron demanda de juicio de revisión constitucional electoral ante la responsable.

b) Turno. El tres de mayo, se recibió la demanda y demás constancias en esta Sala Regional; y al día siguiente, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente **SX-JRC-70/2013** y turnarlo a la ponencia a su cargo.

c) Admisión. Mediante proveído de nueve de mayo, el Magistrado Instructor admitió la demanda.

d) Cierre. En el momento oportuno, se declaró cerrada la instrucción y el asunto quedó en estado de resolución.

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 Regional correspondiente a la

SX-JRC-70/2013

Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, para combatir una sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en relación con el acuerdo por el que se aprobaron los lineamientos y convocatoria para el procedimiento de selección y designación de los ciudadanos que fungirán como consejeros presidentes, consejeros electorales de los consejos distritales y municipal, así como vocales de las juntas ejecutivas distritales y municipal del Instituto Electoral de Quintana Roo, vinculado directamente al proceso electoral local ordinario para elegir diputados locales y miembros de ayuntamientos en dicha entidad, con excepción de la elección de Gobernador.

Lo anterior encentra respaldo en la jurisprudencia número **23/2011**, que lleva por rubro: **“COMPETENCIA. LAS SALAS REGIONALES DEBEN CONOCER DE LOS JUICIOS RELACIONADOS CON LA INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES, CUYA ACTUACIÓN NO INCIDA EN LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR O JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL”**, consultable en la compilación 1997-2012: jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, páginas 195 y 196.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafos segundo y cuarto, fracción

SX-JRC-70/2013

IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, inciso b), y 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 1, párrafo 2, inciso d), 4, párrafo 1, 86 y 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Requisitos de la demanda, presupuestos procesales y requisitos especiales de procedibilidad.

1. Forma. La demanda se presentó por escrito y en la misma consta el nombre y firma de quienes promueven en representación de los partidos políticos actores; señalan domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos materia de la impugnación y se expresan los agravios que se estiman pertinentes.

2. Oportunidad. El medio de impugnación satisface el requisito de oportunidad, en tanto que la resolución combatida fue notificada a los actores el veinticinco de abril de dos mil trece y presentaron su escrito de demanda el veintinueve siguiente, dentro del plazo de cuatro días establecido por la ley adjetiva de la materia. Por tanto, la promoción del medio de impugnación es oportuna.

3. Legitimación y personería. El juicio de revisión constitucional electoral se promovió por partes legitimadas,

SX-JRC-70/2013

conforme con lo previsto por el artículo 88, párrafo 1, de la ley adjetiva de la materia, por tratarse de partidos políticos.

Lo anterior, a través de Nadia Santillán Carcaño, representante propietaria del Partido de la Revolución Democrática y Cinthya Yamile Millán Estrella, representante suplente del Partido Acción Nacional, quienes tienen la personería para promover el presente juicio, pues tal carácter es reconocido en el informe circunstanciado que rinde el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Quintana Roo.

4. Definitividad. En el caso concreto, el acto impugnado es definitivo y firme toda vez que en contra de la resolución que se impugna no existe medio de impugnación local que deba ser agotado antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

5. Violación a un precepto constitucional. Se cumple con el requisito exigido por el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en aducir la violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues los actores señalan que les vulneran los artículos 1, 6, 14 último párrafo, 16 primer párrafo, 17 segundo párrafo, 41, 116 fracción IV incisos b) y I) y 133, todos de la Norma Fundamental.

Lo anterior, pues la exigencia debe entenderse en un sentido formal, es decir, como un requisito de procedencia, no como el resultado del análisis de los agravios propuestos

SX-JRC-70/2013

por los actores, en virtud de que ello implicaría entrar al fondo del juicio; en consecuencia, el requisito en comento debe estimarse satisfecho cuando, como en el caso a estudio, en el juicio de revisión constitucional electoral se señalan los preceptos constitucionales que aducen violados.

Lo anterior, con sustento en la jurisprudencia **2/97** emitida por la Sala Superior, de rubro: “**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA**”, consultable en la Compilación 1997-2012: jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, páginas 380 y 381.

6. Violación determinante. Tal requisito se colma en el presente juicio, en atención a que la violación reclamada puede afectar la integración de los órganos administrativos desconcentrados del Instituto Electoral de Quintana Roo que habrá de administrar y organizar los procesos electorales que se lleven a cabo en la entidad, lo que de manera indubitable resulta determinante para el desenvolvimiento de los mismos.

En la especie, es inconcuso que se está frente a un acto determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo, consistente en la designación de los integrantes de los órganos electorales distritales y municipales de dicho instituto, los cuales se encargan, entre otras cuestiones, de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales en los distritos uninominales electorales y en los municipios estatales, respectivamente, (tratándose de los

SX-JRC-70/2013

consejos), o bien, auxilian en el ejercicio de dichas tareas (por lo que se refiere a las juntas) en términos de lo dispuesto en los artículos 59, 66, último párrafo, y 68 de la Ley Orgánica del Instituto Electoral de Quintana Roo.

En esas condiciones, si las autoridades administrativas electorales a nivel local tienen una importante participación en la salvaguarda de los procesos electorales, mediante la organización de los mismos en la demarcación geográfica-electoral que les corresponde, entonces, es claro que la legal integración de esas autoridades es determinante para el desarrollo de los procesos electorales que se desarrollen en la entidad.

Sirve de apoyo a lo anterior, *mutatis mutandi*, la jurisprudencia **4/2001**, cuyo rubro es: "**AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (Legislación del Estado de Yucatán y similares)**", consultable en la Compilación 1997-2012: jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, páginas 147 y 148.

El requisito establecido en el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se encuentra satisfecho, pues la resolución que se impugna puede trascender en las actividades que se llevan a cabo en el desarrollo del proceso electoral ordinario 2012-2013 en el estado de Quintana Roo.

SX-JRC-70/2013

Se considera lo anterior ya que, los lineamientos y la convocatoria controvertida, tiene como sujetos de aplicación directa de los supuestos que en ellos se establece, a los ciudadanos que actualmente integran los quince consejos y las quince juntas ejecutivas, distritales y municipal, a fin de que, al ser designados, realicen las actividades tendientes a desarrollar de forma correcta el proceso comicial local.

En ese tenor, los consejeros y vocales de las circunscripciones referidas, tendrán dentro de sus facultades emitir diversas actuaciones de carácter trascendental en el transcurso del proceso electoral, como lo son el emitir la determinación correspondiente a la solicitud de designación de representantes de los partidos políticos, entre otros.

Por ende, al controvertirse la sentencia que confirma los documentos procedimentales de designación de los funcionarios, puede derivar en la nulidad de éstos y por ende, viciar los actos posteriores a su emisión, y perjudicar así el desarrollo del proceso electoral, por lo que se tiene por colmado el requisito de determinancia para la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral.

7. Reparación factible. Dicho requisito es exigido por el artículo 86, párrafo 1, inciso e) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que, como se dijo, de revocar la sentencia aludida, podría darse el supuesto de nulificar los efectos de los lineamientos y la convocatoria que dieron inicio al procedimiento de selección de los funcionarios electorales delegados locales, por lo que, de igual forma repercutiría en

SX-JRC-70/2013

la designación de los consejeros y vocales distritales y municipal, que, si bien ya se encuentran en funciones, ello no es óbice que, en caso de ser fundados los agravios vertidos por los enjuiciantes, sean revocados los documentos materia de controversia, y a la postre, sea necesaria la remoción de los citados servidores electorales, a fin de que el proceso electoral prosiga de manera acorde.

En efecto, si bien ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral que el requisito de procedencia consistente en que la reparación reclamada sea factible de subsanarse antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos, debe entenderse referida a la instalación de órganos que hayan resultado electos a través de la emisión del voto universal, libre, directo y secreto depositado en las urnas, no de órganos administrativos o jurisdiccionales electorales a nivel local, como acontece en la especie, pues en el primer supuesto, se trata de órganos que constituyen los poderes mismos del Estado, que han de quedar debidamente integrados en las fechas fatales, constitucionalmente previstas.

Luego, de acogerse las pretensiones de los partidos enjuiciantes, las situaciones de hecho que podrían resultar afectadas, forzosamente tendrían que desaparecer o modificarse, pues los instrumentos electorales materia de análisis del tribunal estatal, y la designación de los funcionarios electorales locales resultaría ilegal, máxime que

SX-JRC-70/2013

debe considerarse que, los funcionarios designados ya se encuentran en funciones.

El anterior criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia numero **51/2002** de rubro: "**REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. EL REQUISITO DE REPARABILIDAD SE ENCUENTRA REFERIDO A LOS ÓRGANOS Y FUNCIONARIOS ELECTOS POPULARMENTE**", consultable en las páginas 607 y 608 de la citada compilación.

Por lo anterior, se estima que es posible la reparación de daño, jurídica y materialmente.

TERCERO. Naturaleza del juicio de revisión constitucional electoral. Previo al análisis de los argumentos planteados en la demanda, es importante destacar que la naturaleza extraordinaria del juicio de revisión constitucional electoral implica el cumplimiento irrestricto de ciertos principios y reglas establecidos, principalmente, en los artículos 41, fracción VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 3, párrafo 2, inciso d), y 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Entre dichos principios destaca el hecho de que, en atención a lo previsto en el artículo 23, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el juicio de revisión constitucional electoral no procede la suplencia de la queja deficiente, en tanto que se

SX-JRC-70/2013

está ante un medio de impugnación de estricto derecho que impide a este órgano jurisdiccional electoral suplir las deficiencias u omisiones en el planteamiento de los agravios, cuando los mismos no pueden ser deducidos claramente de los hechos expuestos permitiéndose al tribunal del conocimiento, únicamente, resolver con sujeción a los agravios expuestos por los partidos actores, siguiendo las reglas establecidas en el Libro Cuarto, Título Único, de la ley mencionada.

Si bien es cierto que se ha admitido que la expresión de agravios puede tenerse por formulada independientemente de su ubicación en cierto capítulo o sección de la demanda, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o utilizando cualquier fórmula deductiva o inductiva, puesto que el juicio de revisión constitucional electoral no es un procedimiento formulario o solemne, también lo es que, como requisito indispensable, éstos deben expresar con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que ocasiona el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que con tal argumento expuesto por el demandante, dirigido a demostrar la ilegalidad o inconstitucionalidad en el proceder de la autoridad responsable, este órgano jurisdiccional se ocupe de su estudio con base en los preceptos jurídicos aplicables.

De lo anterior se advierte que, aun cuando dicha expresión de agravios no debe cumplirse en forma sacramental, los agravios que se hagan valer en el juicio de

SX-JRC-70/2013

revisión constitucional electoral sí deben ser, necesariamente, argumentos jurídicos adecuados, encaminados a destruir la validez de las consideraciones o razones que la responsable tomó en cuenta al resolver.

En este sentido, como lo ha sostenido reiteradamente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los motivos de disenso se tiene que hacer patente que los argumentos utilizados por la autoridad enjuiciada son contrarios a derecho.

Al expresar cada agravio, los actores deben exponer las argumentaciones que consideren convenientes para demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado.

En este contexto, los agravios que dejen de atender tales requisitos resultarían inoperantes, puesto que no atacan en sus puntos esenciales el acto o la resolución impugnada dejándola, en consecuencia, intacta.

Por tanto, cuando los impugnantes omitan expresar argumentos debidamente configurados, en los términos anticipados, los agravios deben ser calificados como inoperantes ya porque se trate de:

- Una simple repetición o abundamiento respecto de los expresados en la instancia anterior;

SX-JRC-70/2013

- Argumentos genéricos, imprecisos, y subjetivos de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir;
- Cuestiones que no fueron planteadas en los medios de impugnación cuya resolución motivó el juicio de revisión constitucional electoral que ahora se resuelve;
- Alegaciones que no controvertan los razonamientos del acto impugnado de la responsable; y
- Argumentos ineficaces para conseguir el fin pretendido.

En los mencionados supuestos, la consecuencia directa de la inoperancia de los agravios es que las consideraciones expuestas por la autoridad responsable continúen rigiendo el sentido del acto o resolución impugnado, porque tales agravios no tendrían eficacia para anularlo, revocarlo o modificarlo.

Por ende, en el juicio que se resuelve, al estudiar los conceptos de agravio, se aplicarán los señalados criterios para concluir si se trata o no de planteamientos que deban ser desestimados por inoperantes.

En conclusión, por todo el estudio anterior, no procede la suplencia de la queja que solicitan los actores.

CUARTO. Cuestión previa. Los partidos agraviados señalan que les causa perjuicio la sentencia emitida en el expediente JIN/005/2013, de veinticinco de abril de dos mil

SX-JRC-70/2013

trece, emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo al ser inconstitucional.

Al respecto, debe precisarse que los accionantes controvierten de dicha sentencia, únicamente la determinación del tribunal local recaída al tópico de transparencia y confidencialidad de los datos personales de los ciudadanos aspirantes a los cargos electorales locales, dejando de lado la contravención a los demás temas analizados en la resolución señalada.

En vista de ello, no será materia de análisis de esta ejecutoria las consideraciones realizadas por la responsable respecto a los temas de: conformación de los consejos distritales, nivel académico que debe exigirse a los aspirantes y contradicción normativa al excluir a residentes en la entidad, a fin de participar en el proceso de selección, pues no son materia de *litis*.

QUINTO. Estudio de fondo. Previo a este, tratándose de medios de impugnación en materia electoral, el juzgador debe atender a lo que realmente quiso decir el actor, con el objeto de determinar con exactitud su intención, ya que solo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral, por lo que la demanda debe ser analizada en su conjunto para interpretar el sentido de lo que se pretende.

Al efecto, resulta aplicable la jurisprudencia **4/99** de este tribunal electoral, bajo el rubro siguiente: "**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL**

SX-JRC-70/2013

RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR", consultable en la compilación 1997-2012: jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, página 411.

Ahora bien, de la lectura integral del escrito de demanda, este órgano colegiado advierte los motivos de disenso siguientes:

1. La incorrecta interpretación del Tribunal Electoral de Quintana Roo al determinar que la información proporcionada por los aspirantes a ser designados como consejeros y vocales electorales en la entidad quintanarroense, es confidencial y restringida, sin considerar el derecho al acceso a la información, y sobre todo, la prerrogativa de vigilancia a cargo de los partidos políticos.

2. La indebida aplicación de tesis electoral.

3. Estudio de convencionalidad y constitucionalidad de los preceptos legales y reglamentarios locales.

4. La incorrecta interpretación del artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

Ahora bien, respecto a la alegación marcada con el punto 1, se tienen por **infundada**, toda vez que el Tribunal electoral quintanarroense realizó de forma correcta la interpretación y ponderación de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales.

SX-JRC-70/2013

Así las cosas, la Sala Superior ha determinado que la información es en sí misma un valor garantizado directamente por el Estado mexicano, y los partidos políticos como cualquier persona tienen derecho a ella, conforme con el artículo 6 de la Constitución, el cual establece el derecho a la información y el deber del Estado de garantizarlo.

Para su ejercicio, la Constitución Federal prevé, entre otras cuestiones, que toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública. Incluso, conforme con dicho precepto, toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso a la información pública.

En esa tesitura, determinó que la información solo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, o puede ser protegida cuando sea referente a la vida privada o se trata de datos personales, entendiendo como tales a *“La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, el estado de salud físico o mental, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.”*, de conformidad con el artículo 3, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

SX-JRC-70/2013

Dicho criterio se sostuvo al resolver el expediente **SUP-JRC-55/2010**.

En esa misma línea, la responsable determinó en la resolución que nos ocupa que, si bien existe una restricción genérica respecto a la protección de datos personales consignada en los actos controvertidos –los lineamientos y la convocatoria- en lo que concierne a los partidos políticos, éstos tienen acceso a la información que se genere en el proceso de designación de los funcionarios electorales locales, a fin de que cumplan con la prerrogativa de vigilancia comicial.

También, manifestó que los documentos emitidos por el instituto local, y que se impugnaron ante la responsable, consignan una restricción genérica de los datos personales, sin contemplar expresamente el caso específico como lo es el derecho de acceder a la información a fin de vigilar el proceso de elección de funcionarios, reiterando que en dicho supuesto deviene una permisión a acceder a la información.

Así las cosas, es claro que la responsable se condujo bajo los lineamientos de permisibilidad y acceso a la información pública, precisando como restricción únicamente aquellos casos en que se traten de datos personales.

En efecto, contrario a lo manifestado por los accionantes, la responsable no determinó que toda la información aportada fuera confidencial y restringida, sino que realizó una distinción de ésta y determinó la existencia de información genérica e información concerniente a los datos

SX-JRC-70/2013

personales, a fin de que, analizado el caso concreto, se determinarían aquellos en que sería aplicable una restricción y los supuestos en que no sería operante dicha limitativa, acorde con el derecho de acceso a la información y la prerrogativa de vigilancia partidaria.

Ahora pues, es menester el referir que la pretensión final de acceder a la información aportada por lo aspirantes a los cargos aludidos es el realizar las observaciones que consideren pertinentes ante una posible conculcación a la normatividad electoral local, en ejercicio de su derecho-obligación de vigilancia del proceso comicial estatal, teniendo como sustento la documentación entregada por los aspirantes.

Así las cosas, es un hecho notorio que, el acceso a la información y la documentación proporcionada por los aspirantes para el proceso de designación de consejeros y vocales fue otorgado por el instituto local a los partidos políticos a fin de que ejercieran de forma adecuada su derecho de vigilancia, tal como consta en el expediente **SX-JRC-40/2013 y acumulados**, de conformidad con el artículo 15, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que no les generó perjuicio a los enjuiciantes el que la responsable haya limitado el acceso a los datos personales, puesto que como ha quedado constatado, esta proporcionó la información necesaria para el ejercicio de las funciones garantes de los institutos políticos.

SX-JRC-70/2013

Ahora bien, respecto a que se omitió precisar el por qué no sería aplicable la tesis con clave **XV/2009**, que lleva por rubro: **“INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL. DEBE ESTAR DISPONIBLE PARA TODOS LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL”**, ya que era aplicable al caso, y no manifestó el por qué utilizó para fundamentar su determinación la tesis **XIV/2011**, con rubro **“DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL ESTATAL LO TIENEN RESPECTO DE LA DOCUMENTACIÓN VINCULADA CON LOS PROCESOS ELECTORALES QUE SEA NECESARIA PARA EJERCER SUS ATRIBUCIONES (LEGISLACIÓN DE QUINTANA ROO)”**, de igual forma se tiene por **infundado** dicho motivo de disenso.

Se estima lo anterior, puesto que la responsable no se encontraba obligada a fundamentar y motivar su determinación con los elementos aportados por los partidos, sumado a que la aplicabilidad de tales tesis (la cual no ha adquirido el rango de jurisprudencia) no es de carácter obligatorio sino más bien orientador, de conformidad con el artículo 233 en relación al artículo 232, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por ende, es potestativa la aplicación de una tesis en materia electoral por parte del juzgador, puesto que puede utilizarla como criterio de orientación para resolver el caso, sin embargo esto no es vinculatorio, así, al utilizar la facultad

SX-JRC-70/2013

discrecional con la que cuentan los órganos judiciales, es que la responsable consideró que la tesis por él aplicada se ajustaba con mayor exactitud al caso concreto, como lo manifestó en su informe justificado.

También, debe tenerse en cuenta que la responsable utilizó la tesis **XIV/2011** a favor de los partidos ahora actores, dado que, tomando dicho criterio, concluyó que tales entes públicos, registrados ante el Consejo General del instituto electoral estatal, tienen el derecho de acceder a la información y documentación necesaria para ejercer sus atribuciones, lo cual de forma atinada favoreció a los actores al permitirles ejercer tal derecho.

Aunado a ello, si bien los enjuiciantes señalan que la tesis **XV/2009** (aludida por ellos en la instancia estatal), le es más favorable, atendiendo al artículo 6 de la Constitución Federal, ello es incorrecto puesto que del cuerpo de tal criterio, no se tiene por interpretado dicho precepto constitucional, como se muestra a continuación:

“INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL. DEBE ESTAR DISPONIBLE PARA TODOS LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.-De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base V, párrafos primero, segundo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 41, párrafo 1, 44, 110 y 171, párrafos 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que los representantes de los partidos políticos y los consejeros del Poder Legislativo, integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral deben tener acceso a la información en poder del instituto, incluyendo aquella que esté calificada como reservada y confidencial, por ser necesaria para el desempeño de sus atribuciones. En consecuencia, la restricción a los referidos miembros de conocer dicha información, prevista en el artículo 77, párrafo 1, inciso a),

SX-JRC-70/2013

del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral vigente hasta el 3 de septiembre de 2008, transgrede los principios de legalidad e igualdad, al permitir un trato discriminatorio y excluyente respecto de los demás integrantes del citado órgano de dirección.”

Contrario a lo anterior, la tesis **XIV/2011** con la que apoyó su determinación la responsable, sí realiza una interpretación del numeral constitucional mencionado.

“DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL ESTATAL LO TIENEN RESPECTO DE LA DOCUMENTACIÓN VINCULADA CON LOS PROCESOS ELECTORALES QUE SEA NECESARIA PARA EJERCER SUS ATRIBUCIONES (LEGISLACIÓN DE QUINTANA ROO).—Conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base I, y 6.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, 75, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, los partidos políticos son entidades de interés público y podrán participar en la preparación, desarrollo, organización y vigilancia de los procesos electorales, para lo cual tendrán derecho a recibir la información pública necesaria para el ejercicio de sus actividades. En ese sentido, los representantes de dichos institutos políticos acreditados ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, pueden acceder a los datos y expedientes que integren la información en poder de la autoridad electoral vinculada con la organización del proceso electoral, a menos que se justifique su carácter de reservada o confidencial y que no sea necesaria para el desempeño de las atribuciones de los partidos políticos, toda vez que es a través del mencionado derecho cuando se tiene la posibilidad de ejercer su deber de vigilancia y co-responsabilidad del adecuado desarrollo del proceso comicial, cumpliendo con lo previsto en las citadas disposiciones constitucionales y legales.”

En vista de ello, contrario a lo esgrimido por los partidos políticos demandantes, es claro que la responsable utilizó la tesis electoral que favoreció a los demandantes de conformidad con el artículo 6 de la Carta Magna.

SX-JRC-70/2013

Por otra parte, respecto a la alegación marcada con el número **3**, consistente en la solicitud de un estudio de convencionalidad y constitucionalidad de los preceptos legales y reglamentarios locales que, en concepto de los actores, restringen el acceso de los representantes de los partidos políticos respecto de la información confidencial necesaria para el desarrollo, se tiene por **inoperante**.

Se estima lo anterior dado que los demandantes sólo se limitan a manifestar que esta Sala realice el estudio de convencionalidad y constitucionalidad de la normatividad estatal que les es restrictivo de sus derechos, sin señalar cuáles disposiciones son las que les causa un perjuicio.

En efecto, como quedo asentado en el considerando TERCERO, del agravio se desprende que la manifestación es genérica, sin que manifieste argumentos jurídicos adecuados, encaminados a destruir la validez de las consideraciones o razones que la responsable tomó en cuenta.

Por consiguiente, si los accionantes exponen una afirmación sin apoyarla en argumentos concretos, esto es, sin que mencionen cuál o cuáles preceptos son los que les causan un perjuicio, no puede ser estudiado tal agravio.

Aunado a ello, como ya se precisó con antelación, las normas utilizadas por la responsable para fundamentar su demanda no le causaron perjuicio, puesto que de la interpretación de éstas, se determinó que los partidos tienen el derecho de acceder a la información proporcionada por los

SX-JRC-70/2013

aspirantes a funcionarios electorales en la entidad de Quintana Roo.

Respecto al concepto de disenso marcado con el número 4, consistente en que el tribunal estatal realizó una incorrecta interpretación del artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, puesto que, para los partidos impugnantes, de dicho numeral se dependen lo siguientes:

a. Si tal dispositivo obliga a la autoridad administrativa electoral para que requiera al aportante el cumplimiento de su obligación de señalar si otorgan o no la referida autorización, o si, como lo afirma el tribunal responsable, no existe esa obligación del sujeto obligado por la ley de transparencia local, y por consecuencia,

b. Si basta o no, que al momento que el aspirante a funcionario electoral entregue la documentación que contenga datos personales y no autorice expresamente su difusión, para considerar que es voluntad que estos no sean entregados.

Deviene igualmente **infundada** la inconformidad pues los actores parten de una interpretación incorrecta de la norma.

Antes de entrar al análisis del numeral referido, cabe precisar que los lineamientos y la convocatoria para la selección de los funcionarios electorales citados, en su punto trece y en la base “DECIMA”, correspondiente a la restricción de datos personales, fundamenta dicho actuar en el artículo

SX-JRC-70/2013

30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

Por otra parte, el Tribunal Electoral de Quintana Roo realizó un análisis del dispositivo en comento, a fin de fundamentar que no existe obligatoriedad por parte del receptor de la documentación de requerir al aportante el permiso de publicar u otorgar la información que otorga.

Lo anterior se trae a colación a fin de esclarecer que, si bien tal artículo deriva de una regulación no electoral, esta se encuentra vinculada de forma estrecha en el caso que nos ocupa, al haber sido utilizado como fundamento de su actuar, tanto de la autoridad administrativa local, como la judicial estatal.

Ahora bien, el artículo 30 de la Ley referida, al texto señala:

“Artículo 30.- Cuando los particulares entreguen a los Sujetos Obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar si autorizan o no, que se proporcionen junto con la demás información en donde se encuentren, en caso de ser solicitados. A falta de autorización expresa, se entenderá como no autorizado la difusión de los mismos.”

Como se observa, de dicho numeral se desprende que:

i. Cuando los particulares entreguen a los Sujetos Obligados la información deberán señalar si autorizan o no que se proporcione.

ii. A falta de autorización expresa, se entenderá como no autorizada la difusión de los mismos.

SX-JRC-70/2013

De lo anterior se colige que **no existe una obligación por parte de la autoridad a la que se aporta la información para que requiera la manifestación del aportante de permitir o no la publicitación de su información.**

Acorde con ello, la responsable determinó de forma correcta que, basta que no exista una autorización expresa del aportante en cuanto a la restricción de la información aportada, para que esta no deba ser entregada, de conformidad con el segundo supuesto que se consigna en el dispositivo de mérito.

Se estima correcto tal actuar, ya que el principio *pro homine* implica que la interpretación jurídica debe tender al mayor beneficio del hombre, por lo que debe llevarse a cabo una interpretación extensiva cuando se trate de derechos protegidos constitucional y legalmente, como lo prevén diversos instrumentos internacionales ratificados por México, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Así, como quedó mencionado, el nuevo modelo de control constitucional que dimana del artículo 1 de la Norma Fundamental, —incorporado el diez de junio de dos mil once, según publicación en el Diario Oficial de la Federación— ha implicado la generación de un paradigma en la interpretación constitucional que ahora conjunta a los derechos humanos reconocidos en la norma fundamental con los que tienen reconocimiento en los tratados internacionales de los que México es parte.

SX-JRC-70/2013

Por otro lado, el Estado mexicano se ha obligado a respetar tales derechos con el carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, al suscribir y ratificar tratados internacionales relativos a tutelar los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, de suerte que también contrajo la obligación específica de adoptar las medidas o disposiciones legislativas, o bien, de otro carácter que fueren necesarias para dar vigencia o efectividad a tales derechos y libertades, mediante el despliegue de actos positivos que se concreten en ciertas leyes o medidas de cualquier índole, por lo que toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho humano.

En ese sentido, cabe advertir, que el respeto al carácter expansivo de los derechos humanos, que determina, a su vez, la afirmación del principio *favor libertatis*, conlleva a que toda limitación o interpretación de un límite de los derechos humanos deba ser hecha restrictivamente, dando el mayor grado de ejercicio posible al derecho humano que se trate.

Al respecto, resulta aplicable el criterio sostenido por la Sala Superior en la jurisprudencia identificada con clave **29/2002**, consultable a fojas 277 a 279, de la compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es: **"DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-**

SX-JRC-70/2013

ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA".

Lo anterior implica la exigencia constitucional de efectuar una interpretación que favorezca ampliamente los derechos humanos, que se traduce en la necesidad de extremar las posibilidades de interpretación conforme al marco constitucional, convencional y legal a efecto de favorecer el ejercicio de los derechos político-electorales, en términos de lo que la propia Constitución General de la República establece.

Este nuevo enfoque interpretativo, si bien ha implicado el reconocimiento constitucional de la posibilidad de efectuar una exégesis que privilegie la protección de los derechos humanos, también tiene sus límites, entre los que se encuentran el pleno respeto de otros derechos humanos a fin de que se tornen acordes entre sí o el de respeto al contenido total de los preceptos, como consecuencia de la efectividad del principio de conservación de la normas.

Conforme a lo expuesto, si bien el derecho de acceder a la información debe ser amplio para los sujetos solicitantes de ésta, también lo es que se encuentra limitado a fin de no restringir y vulnerar los derechos humanos de aquellos que se sujeten a un proceso de elección para conformar órganos electorales en una entidad federativa, como lo es, el respeto a la información personal de estos.

Por lo tanto la interpretación realizada por la responsable fue acertada, al considerar que no se restringían

SX-JRC-70/2013

las prerrogativas de los partidos políticos, puesto que cuentan con pleno acceso a la información, siempre y cuando el aportante no manifieste expresamente la restricción a la información aportada, lo que es acorde con la Constitución Federal, respetando el derecho a la protección de datos personales.

Ahora bien, a nada nos llevaría realizar pronunciamiento alguno respecto a la posibilidad de advertir la existencia de alguna contradicción de tesis entre los criterios manifestados, puesto que, como se ha dicho previamente, la tesis utilizada por la responsable es la que favorece a los intereses de los accionantes, derivando de ello, que estos tienen acceso a la información aportada por los aspirantes. Con las salvedades ya descritas.

Ante lo **infundado** e **inoperante** de los agravios, se confirma la sentencia impugnada.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia de veinticinco de abril de dos mil trece, emitida por el Tribunal Electoral de Quintana Roo, recaída al expediente JIN/005/2013.

NOTIFÍQUESE personalmente a los actores, en el domicilio señalado en su escrito de demanda; **por oficio**, con copia certificada de esta sentencia, al Tribunal Electoral de Quintana Roo y al Consejo General del Instituto Electoral de dicho estado; y por **estrados** a los demás interesados.

SX-JRC-70/2013

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28 y 29, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como en los numerales 102, 103 y 106 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

ADÍN ANTONIO DE LEÓN GÁLVEZ

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**OCTAVIO RAMOS
RAMOS**

**JUAN MANUEL SÁNCHEZ
MACÍAS**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

GUSTAVO AMAURI HERNÁNDEZ HARO