

ENTRE EL CONTROL
DE LEGALIDAD, DE
CONSTITUCIONALIDAD
Y LA PROTECCIÓN
DE DERECHOS

Eduardo Román González

Nota introductoria
Norma A. Hernández Carrera y
Mario León Zaldivar Arrieta



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

12

SERIE COMENTARIOS
A LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL ELECTORAL
VERTIENTE SALAS REGIONALES

ENTRE EL CONTROL DE LEGALIDAD, DE CONSTITUCIONALIDAD Y LA PROTECCIÓN DE DERECHOS

**COMENTARIOS A LA SENTENCIA
SM-JDC-255/2010**

Eduardo Román González

NOTA INTRODUCTORIA A CARGO DE

Norma A. Hernández Carrera

Mario León Zaldivar Arrieta

342.7966
R647e

Román González, Eduardo.

Entre el control de legalidad, de constitucionalidad y la protección de derechos / Eduardo Román González; nota introductoria a cargo de Norma A. Hernández Carrera, Mario León Zaldivar Arrieta. -- México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

76 pp.; + 1 cd-rom. -- (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Vertientes Salas Regionales; 12)

Comentarios a la sentencia SM-JDC-255/2010.

ISBN 978-607-708-121-0

1. Control de constitucionalidad. 2. Legitimación. 3. Agrupaciones políticas. 4. Financiamiento público de agrupaciones políticas. 5. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación – Sala Regional Monterrey (México) – Sentencias. I. Hernández Carrera, Norma A. II. Zaldivar Arrieta, Mario León. III. Serie.

**SERIE COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL.
VERTIENTE SALAS REGIONALES**

Edición 2012

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, México, DF,
teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.
Edición: Coordinación de Comunicación Social.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-121-0

Impreso en México

Sala Superior

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Presidente

Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa

Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Magistrado Pedro Esteban Penagos López

Comité Académico y Editorial

Magistrado José Alejandro Luna Ramos

Magistrado Flavio Galván Rivera

Magistrado Manuel González Oropeza

Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar

Dr. Álvaro Arreola Ayala

Dr. Rafael Estrada Michel

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Secretarios Técnicos

Dr. Carlos Báez Silva

Lic. Ricardo Barraza Gómez

CONTENIDO

Presentación	9
Nota introductoria	13
Entre el control de legalidad, de constitucionalidad y la protección de derechos	21

SENTENCIA

SM-JDC-255/2010.	Incluida en CD
--------------------------	----------------

PRESENTACIÓN

En esta entrega de Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales, Eduardo Román González hace un análisis de la sentencia SM-JDC-255/2010 de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) interpuesto por la asociación política estatal Defensa Permanente de los Derechos Sociales en el estado de San Luis Potosí. Su propósito era combatir un acuerdo emitido por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (CEEPAC), en el que se señalaban varias irregularidades en el informe financiero anual correspondiente al ejercicio 2009 presentado por dicha agrupación.

En la introducción, el autor hace saber que la función de los jueces constitucionales “no es decidir casos, sino fijar las reglas que prevengan y eviten en el futuro la repetición o la aparición de conflictos” (Ahumada 2004, 44). En este sentido, señala que el análisis sustancial de su texto girará en torno a la siguiente pregunta: ¿qué debe primar en la función del Tribunal Electoral: el control de constitucionalidad y la garantía de los derechos o el control de legalidad?

En el primer apartado nos presenta un breve resumen de la sentencia, que servirá como contexto para plantearse cuatro preguntas: “¿pueden las agrupaciones políticas nacionales presentar un JDC?, ¿puede el TEPJF hacer la escisión de un recurso que incumple con no haber agotado las instancias locales, para devolver a la jurisdicción local las cuestiones de legalidad y quedarse con las de constitucional, sin transformar el control concreto

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

de constitucionalidad en control abstracto?”; en las situaciones de fondo, se cuestiona: “dada la naturaleza de las agrupaciones y los partidos políticos, ¿está justificado el trato igualitario?, ¿cuáles son los límites a la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas electorales locales?”.

En el segundo apartado hace un análisis de la legitimación de las agrupaciones políticas para presentar un JDC. Primero, realiza un breve recuento de la historia de la protección de los derechos fundamentales políticos en México desde finales del siglo XIX hasta la actualidad. Posteriormente, determina que haber dado acceso a las agrupaciones políticas para presentar el JDC fue como “abrir la caja de pandora” para que surjan controversias por parte de agrupaciones políticas nacionales o por los partidos políticos. Fomentando un “garantismo exacerbado por cuestiones de derecho de asociación”.

Por otra parte, señala la escisión del medio de impugnación presentado, por haber considerado que los agravios respecto de la legalidad de los actos reclamados los debía conocer la autoridad local y los actos señalados inconstitucionales sí eran de su competencia.

Respecto al fondo del asunto, en el tercer apartado hace referencia al principio de igualdad, criticando a la Sala Regional, pues ante la pregunta: ¿por qué se les deben aplicar los mismos criterios para el financiamiento y las sanciones tanto a las agrupaciones políticas como a los partidos políticos?, el Tribunal fue legalista y no hizo un estudio exhaustivo.

Finalmente, hace evidente una aparente contradicción del Tribunal, pues “inicia con una actitud garantista al estudiar el juicio y finalmente en las soluciones termina siendo legalista”. Asimismo, advierte que después del pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y de la reforma constitucional de 2011, pueden surgir conflictos en los tribunales locales, pues ya es posible inaplicar leyes contrarias a la

Constitución, y, por ello, el TEPJF debe ser más cuidadoso con el principio de definitividad.

El TEPJF los invita a leer el análisis de esta sentencia, así como a reflexionar acerca de los dilemas y los retos de la justicia electoral. El lector tendrá la mejor opinión.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

NOTA INTRODUCTORIA

SM-JDC-255/2010

Norma A. Hernández Carrera

*Mario León Zaldivar Arrieta**

Preámbulo

Las agrupaciones políticas son asociaciones ciudadanas que contribuyen al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una ciudadanía mejor informada. Existen las nacionales, reguladas por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), y las locales o estatales, previstas en las respectivas leyes sustantivas.

Este asunto se sitúa en San Luis Potosí, en donde la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, específicamente en el título cuarto, capítulo IX, referente al “régimen jurídico de los partidos políticos”, contempla el funcionamiento y constitución de tales organismos.

En lo que respecta al tema, de la interpretación conjunta de los artículos 32, 37, 52 y 54 de la citada legislación, se deduce lo siguiente:

- a) Que las agrupaciones políticas con registro en la entidad tienen derecho a recibir financiamiento público, consisten-

* Secretarios de estudio y cuenta de la Sala Regional Monterrey, adscritos a la ponencia de la magistrada Georgina Reyes Escalera.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

te en 5% de lo que corresponde a los partidos políticos para sus actividades ordinarias.

- b) Que deben informar y comprobar ante el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana el manejo, uso y destino de los recursos recibidos.
- c) Que el referido órgano administrativo electoral, a través de la Comisión Permanente de Fiscalización, cuenta con atribuciones expresas para vigilar la aplicación de dicho financiamiento.
- d) Que a las agrupaciones políticas estatales les será aplicable, en lo conducente, lo establecido por el artículo 32, que se refiere a las obligaciones de los partidos políticos.
- e) Que una de las obligaciones aplicables a ambos entes políticos consiste en reembolsar al referido órgano administrativo electoral los recursos asignados que no fueron ejercidos o no se comprobaron conforme a la norma.

Consecuentemente, es factible concluir de lo anterior que, respecto al deber de rendir cuentas sobre financiamiento público, la propia ley de la materia equipara a las agrupaciones políticas con los partidos, atribuyéndoles derechos y obligaciones en común sobre determinadas cuestiones, como es el reembolso de recursos, tema que se tratará en el presente texto.

Antecedentes del expediente SM-JDC-255/2010

Para el desempeño de sus actividades ordinarias en 2009, la agrupación política estatal Defensa Permanente de los Derechos Sociales recibió financiamiento público por la cantidad de 97,683.36 pesos, y presentó el informe anual sobre su uso y destino ante la Comisión Permanente de Fiscalización del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, el 20 de enero del año posterior.

Dicha comisión practicó la revisión de los informes financieros anuales presentados, entre otras, por esa agrupación, tras lo

cual elaboró el dictamen correspondiente en el que propuso imponerle la obligación de rembolsar la cantidad de 12,578.62 pesos por concepto de recursos sin ejercer ni comprobar.

En sesión ordinaria del 1 de julio de 2010, el mencionado consejo electoral emitió el Acuerdo 44/06/2010, por el que aprobó el referido dictamen.

Inconforme con ello, la agrupación actora promovió el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuyo conocimiento y resolución correspondió a la Sala Regional Monterrey del TEPJF.

Los argumentos principales de la demandante consistieron en que los artículos 32 y 54, fracción V de la Ley Electoral potosina resultaban contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), por lo que solicitaba su inaplicación, pues, en su concepto, el contenido de tales preceptos debía entenderse exclusivamente relacionado con la participación de las agrupaciones políticas en los procesos electorales, sin que ello deba vincularse con obligaciones de carácter financiero o de fiscalización que corresponden sólo a los partidos políticos y no así a las agrupaciones, dado que se trata de entidades distintas. Además, adujo que tal circunstancia transgrede el derecho de asociación de sus integrantes.

Procedencia del juicio ante la Sala Regional Monterrey

La autoridad responsable, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (CEEPAC), al rendir su informe circunstanciado alegó que la agrupación actora carecía de legitimación para promover el juicio ciudadano, ya que, en su concepto, éste procede a favor de tales agrupaciones específicamente cuando los ciudadanos que las conforman consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político, hipótesis que no se actualizaba en el caso, según se expuso.

La Sala Regional desestimó tal argumento, sosteniendo que la agrupación promovente sí contaba con la facultad cuestionada,

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

dado que en la especie se podría conculcar el derecho de asociación, en la medida que la sanción impuesta por el órgano electoral generaba la posibilidad de que se redujeran los recursos económicos que le son otorgados, circunstancia que podría impedir llevar a cabo las actividades necesarias para cumplir con los fines que la ley le señala o realizarlas de manera adecuada. En criterio del Órgano Jurisdiccional, aceptar lo contrario haría nugatorio el derecho de acceso a la justicia pronta, imparcial y expedita de quien se sienta afectado por un acto de autoridad electoral, en contravención al artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución federal.

En el juicio también se hizo valer la causal de improcedencia referente a que la parte actora omitió agotar las instancias ordinarias correspondientes, antes de acudir al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sin embargo, dicha causal fue desestimada atendiendo a que en la especie se trataba de un asunto de inaplicación de normas y, en ese sentido, la facultad exclusiva para conocer y resolver corresponde al TEPJF, conforme a lo dispuesto por el artículo 99, párrafo sexto, de la Carta Magna.

Por su parte, la promovente formuló argumentos para combatir la legalidad del acuerdo emitido por el CEEPAC de San Luis Potosí que le ordenaba reembolsar los recursos en cuestión, determinándose que la legislación estatal prevé medios de defensa eficaces para combatir dicho acto, antes de acudir a la instancia federal, en atención al principio de definitividad, cuya observancia es ineludible para la procedencia del juicio ciudadano.

En tal circunstancia, la Sala Regional decretó la improcedencia del juicio sólo respecto de las cuestiones de legalidad aludidas, reencauzando la impugnación al Tribunal Electoral de San Luis Potosí a fin de que resolviera lo conducente conforme a derecho.

Consideraciones de fondo relativas a la inaplicación de normas

La pretensión de la agrupación actora consistió en que se revocara el acuerdo impugnado y, a su vez, se decretara la inaplicación de los artículos 32 y 54, fracción V, de la Ley Electoral estatal, así como del Reglamento de Agrupaciones Políticas emitido por el Consejo Electoral de la entidad.

En primer término, relativo al planteamiento de inaplicación de los citados preceptos, en la demanda se hizo valer básicamente que, en materia de fiscalización de recursos, a las agrupaciones políticas no debe aplicarse lo dispuesto por el aludido artículo 32, que prevé las obligaciones de los partidos políticos, a pesar de que el diverso 54, fracción V, así lo establezca, pues en concepto de la promovente, ello debe interpretarse sólo en cuanto a la participación de las agrupaciones en los procesos electorales.

El agravio se calificó infundado en virtud de que si bien los partidos y las agrupaciones políticas son entes de diversa naturaleza, como lo afirmó la demandante, el propio ordenamiento sustantivo prevé para cada uno de ellos el deber de rendir cuentas sobre el financiamiento que les es otorgado en ambos casos, tal como lo estatuyen los artículos 32, 37, 52 y 54 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, ya referidos.

Por tanto, se estimó incorrecta la interpretación propuesta por la agrupación actora, pues el hecho de que la obligación de reembolsar los recursos sin ejercer o sin comprobar no esté establecida en la mencionada ley dentro del capítulo específico que regula la existencia y actuación de las agrupaciones políticas, no implica que el órgano administrativo electoral esté impedido para ejercer su facultad de control sobre el uso y destino del financiamiento y, de ser el caso, exigir su devolución, ya que tal circunstancia resultaría a todas luces irracional, en conclusión de la Sala.

En ese contexto, se sostuvo que el derecho de asociación previsto por los artículos 9 y 35, fracción III de la CPEUM, cuya violación alegó la accionante, consiste en que los ciudadanos pueden

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

agruparse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica de los asuntos políticos del país; pero una vez constituidos y registrados en forma, es decir, como una persona jurídica ante el órgano electoral que corresponda, como es el caso de la agrupación Defensa Permanente de los Derechos Sociales, tales entes están sujetos a los derechos y obligaciones que les impone la propia ley, entre ellos, precisamente, el derecho a recibir financiamiento para sus actividades y, por consiguiente, la obligación de rendir cuentas sobre el mismo.

Por tanto, los artículos 32 y 54, fracción V, de la citada ley sustantiva no se consideraron contrarios a la Norma fundamental, dado que el acto de aplicación se estimó correctamente fundamentado o sustentado en las mencionadas disposiciones legales, lo que derivó en sostener que en ninguna forma se conculcó la garantía de asociación planteada por la actora.

En relación con la inconstitucionalidad del Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales emitido por el CEEPAC de San Luis Potosí, la parte actora solicitó su inaplicación sobre la base de que el mismo carece de facultades para legislar a través de reglamentos, pues no es una facultad que le haya sido otorgada por el Congreso del estado.

El agravio se declaró inoperante en una parte e infundado en otra.

Inoperante, porque lejos de centrarse en algún o algunos dispositivos que se hayan aplicado en su perjuicio, la inconforme manifestó cuestiones que no formaron parte de la litis, como las relativas a requisitos de constitución de las agrupaciones y a las facultades del mencionado consejo electoral para expedir reglamentos, y si bien en el acuerdo impugnado se invocaron diversos artículos del referido reglamento, de ninguna manera se consideró que tal cuestión haya constituido un acto concreto que originara afectación alguna para con ello estar en aptitud de verificar la constitucionalidad del mencionado cuerpo normativo en los aspectos planteados.

Tal deducción se sostuvo en que la Sala Regional sólo puede analizar la inconstitucionalidad de una norma ante la existencia de un acto concreto de aplicación, haciendo referencia al criterio vertido en la tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro “CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. PARA SU ANÁLISIS ES INSUFICIENTE LA SOLA CITA DEL PRECEPTO EN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA” (Tesis XI/2010).¹

Finalmente, se estimó infundado el agravio de mérito, en razón de que si bien el órgano administrativo electoral estatal carece de facultades para legislar, la Ley Electoral que rige en el estado sí lo faculta para expedir reglamentos respecto de las agrupaciones políticas de San Luis Potosí, según lo dispone en su artículo 71.

Con base en lo anterior, la Sala Regional Monterrey confirmó el acuerdo impugnado en lo que fue materia de análisis en la controversia planteada, es decir, en lo relativo a la inaplicación de las normas que se tildaban de inconstitucionales.

¹ Aprobada en sesión pública celebrada el 21 de julio de 2010, disponible en internet.

ENTRE EL CONTROL DE LEGALIDAD, DE CONSTITUCIONALIDAD Y LA PROTECCIÓN DE DERECHOS

Eduardo Román González

EXPEDIENTE:
SM-JDC-255/2010

SUMARIO: I. Introducción; II. Un caso modesto de enorme trascendencia; III. La forma es fondo. Legitimación, procedencia y control de constitucionalidad; IV. El fondo también es relevante. Igualdad y límites de la facultad reglamentaria; V. Conclusión, VI. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Uno de los aspectos que más llama la atención —no sólo a juristas—¹ de las masivas transiciones a la democracia que

SERIE
Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral
Vertiente Salas
Regionales

¹ De hecho, si uno repasa la bibliografía (si bien todavía no extensa, sí de tamaño considerable) sobre la función de los tribunales en procesos de transición democrática, se encontrará una interesante mixtura de trabajos escritos por constitucionalistas y politólogos. Algunas de las obras más destacadas que integran esta lista son: Stotzky (1993), Gloppen *et al.* (2004), Sieder *et al.* (2005), Ginsburg (2003), Sadurski (2002), entre otros.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

se han presentado en buena parte del mundo desde la segunda mitad del siglo xx, es el papel de enorme relevancia política que les ha sido asignado a los tribunales y que, en algunos casos, éstos han asumido con éxito. La creación de tribunales constitucionales y jurisdiccionales especializados en asuntos electorales en algunos países sólo puede explicarse como una apuesta por dificultar una posible involución a un régimen autoritario, al garantizar aspectos fundamentales de los pactos cívico-políticos (generalmente, más políticos que cívicos) establecidos durante una transición a la democracia y que suelen quedar plasmados en la Constitución o en leyes fundamentales para el proceso político (como las electorales).

En estos contextos, dichos tribunales están llamados a asumir un papel protagónico en el nuevo escenario democrático, pues se deposita en ellos la fundamental misión de “demostrar que los solemnes compromisos asumidos por el pueblo en su constitución no son meras promesas de papel que pueden ser convenientemente hechas a un lado por los que están en el poder” (Ackerman 1997, 795). Desde luego, no hay ninguna garantía de que logren asumir ese rol protagónico, pues ello dependerá, a su vez, de factores intrínsecos (la autoconcepción, o no, del juez como encargado de esa labor, entre otros) y extrínsecos (el contexto político favorable o desfavorable en el que desarrollen su actividad, etcétera), aunque en términos comparativos el resultado parece ser mayormente favorable para los órganos jurisdiccionales.

Es necesario recordar que el principal instrumento de actuación y de influencia de los jueces, especialmente de los jueces constitucionales,² son sus sentencias. Mediante éstas el juez cons-

² Debo aclarar que, para efectos de este trabajo, se adopta un concepto amplio de “juez constitucional”, para referirme no sólo a aquellos que integran un tribunal constitucional en sentido estricto, sino, en términos generales, a cualquier juez con capacidad de realizar control de constitucionalidad, es decir, de analizar la constitucionalidad de leyes y actos y de eventualmente anular (con efectos generales o particulares) aquellos que resulten contrarios a la norma constitucional. En este sentido, los magistrados que integran el TEPJF entrarían perfectamente en la categoría de “juez constitucional” así entendida. También al utilizar la expresión “tribunal constitucional” lo haré en un sentido amplio,

titucional no sólo resuelve disputas concretas, sino que llena de contenido principios y derechos, y establece interpretaciones que sirven como parámetro para el comportamiento futuro de los demás actores jurídicos, políticos y sociales. Ahumada (2004, 44-5), por ejemplo, ha sostenido, con razón, que la función principal de un tribunal constitucional “no es decidir casos, sino fijar las reglas que prevengan y eviten en el futuro la repetición o la aparición de conflictos”. Y es que, siguiendo con la misma autora, “de ellos no se espera sólo la pura defensa de la Constitución; de ellos depende algo más fundamental: que una Constitución sea capaz de generar ‘derecho constitucional’” (Ahumada 2004, 47).

Un derecho constitucional de creación judicial que no necesita de “grandes casos” —entendidos por éstos aquellos en los que los propios hechos son de enorme trascendencia política, social, económica y que, por lo general, reciben una mayor cobertura mediática, llegando a ser, pues, más conocidos en la sociedad—, ni de sesudos puntos resolutivos, sino, principalmente, de una buena, razonable, convincente y trascendente argumentación.

Efectivamente, la historia da algunos buenos ejemplos de grandes decisiones judiciales que no son dictadas a la luz de un gran caso, pero en las cuales los jueces han sido capaces de identificar perfectamente la trascendencia que pueda tener su resolución, para efectos de llenar de contenido un derecho, un principio o fijar una interpretación trascendente del texto constitucional. Ni más ni menos que el paradigmático Caso *Marbury vs. Madison*, al que la historia atribuye (tal vez injustamente)³ haber inaugurado el control judicial de constitucionalidad en el mundo, es el mejor

para referirme a cualquier tribunal que tenga la capacidad de realizar control de constitucionalidad en los términos antes señalados. Por lo tanto, exclusivamente para los efectos de este trabajo (y sin desconocer por supuesto los rasgos básicos del modelo europeo de tribunales constitucionales —sobre éstos, véase, por todos, Favoreu (1994) y Cruz (1987)—), estaré de acuerdo en considerar al TEPJF como un tribunal constitucional.

³ Con poco que se estudie la historia del control judicial de los Estados Unidos, uno podrá encontrar referencias a casos previos a *Marbury*, sobre todo en cortes estatales, en los que se ejerce esta función. Véase, entre otros, Thayer (1893).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

ejemplo de cómo un caso, hasta cierto punto intrascendente en los hechos, puede convertirse en una decisión judicial histórica. Quizá muchas personas conozcan la trascendencia de la determinación de la Corte Suprema de los Estados Unidos y la argumentación utilizada, pero seguramente un porcentaje bastante pequeño sabrá cómo surgió e, incluso, cómo se resolvió el caso.

Y es que, volviendo a la delicada función de los jueces constitucionales, uno debe recordar que la parte más importante del fallo no está muchas veces en los puntos resolutivos, sino casi siempre en la parte considerativa. De tal manera que para la generalidad de actores muchas veces lo determinante está en la argumentación utilizada (por la trascendencia política o social de la argumentación, por la posibilidad de aplicarla a otros similares, etcétera) y no en el resultado final de la controversia. Incluso, como intenta demostrar Bartee (1984), los casos perdidos, en ocasiones, pueden traducirse en causas ganadas. En fin, como ha señalado García:

Si extremando las cosas suele decirse que lo importante de una sentencia es el fallo, de la jurisdicción constitucional podría decirse que lo fundamental es la motivación (...) más allá de la mayor o menor actualidad de los casos concretos corresponde al Tribunal, a través de la solución de éstos, desarrollar el Derecho constitucional y proporcionar la paz jurídica para el futuro, y, en fin, que entre sus funciones primordiales se cuenta el desarrollo ulterior del Derecho constitucional, esclareciendo y perfeccionando sus preceptos y contribuyendo con ello a la configuración de la realidad constitucional (García 1981, 33-4).

De tal manera que cuando uno se da a la tarea de identificar la jurisprudencia más destacable emitida por un tribunal constitucional, no resulta suficiente acudir a los grandes casos nacionales, sino que puede encontrar verdaderas joyas en algunos

que, aparentemente, tendrían poca trascendencia para la generalidad de actores políticos y jurídicos. Cuya importancia radica no en la relevancia de los hechos, sino en la trascendencia del tema y del debate constitucional que plantea el asunto, así como por la argumentación que utilice el tribunal.

Parece que es el caso del cual me ocuparé en el presente trabajo y que, a primera vista, pudiera resultar insignificante en términos colectivos,⁴ pero que, sin embargo, plantea un debate de enorme relevancia para el propio TEPJF y, en general, para el futuro de la justicia electoral en México. Ciertamente no se trata de un suceso en el que estén involucrados actores de enorme relevancia en el escenario político, económico o social del país, ni la controversia versa sobre alguno de los grandes debates nacionales. Presiento que tampoco habrá recibido una gran cobertura mediática. Sin embargo, la resolución emitida por la Sala Regional de la Segunda Circunscripción Plurinominal del TEPJF (en lo sucesivo, Sala Regional) en el juicio para la protección de los derechos político-electorales SM-JDC-255/2010,⁵ me parece de gran trascendencia, fundamentalmente, por los interesantes debates constitucionales que plantea.

Como hipótesis que servirá de hilo conductor en el presente trabajo, considero que el caso plantea a los magistrados de la Sala Regional un debate interno sobre el papel principal que debe desempeñar el TEPJF. Un debate, pues, sobre su vocación, o sobre cuál de las distintas que pudiera tener es la que debe primar. En términos demasiado simples —seguramente tanto que dirán “muy poco”, pero que espero precisar a lo largo del escrito—, podría decir que en el caso que me ocupa, la Sala Regional discute, en el fondo, qué debe primar en la función del Tribunal: si el control de constitucionalidad y la garantía de los derechos o el control de legalidad.

⁴ Desde luego, no me refiero a que los casos puedan ser insignificantes para todo mundo. Obviamente, para las partes en controversia, el caso tendrá, casi siempre, la máxima importancia y consideración.

⁵ Sentencia dictada en sesión pública el 13 de octubre de 2010.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

El caso, ciertamente, aporta una (o, más bien, varias) respuestas a ese debate. Sin embargo, habría que analizar a la luz de otros resueltos por diferentes Salas del Tribunal si las respuestas a las que arriba la Sala Regional con sede en Monterrey, Nuevo León, son las mayormente compartidas por los demás magistrados electorales. Esto, que excede por mucho las pretensiones de este trabajo, puede ser, sin embargo, un indicador bastante más certero sobre los nuevos pasos (hacia adelante o hacia atrás) que vaya dando el Tribunal para seguirse posicionando en el escenario político.

En este trabajo se inicia —me parece que no puede ser de otra manera— haciendo una breve pero completa exposición de los pormenores del suceso, la cual abarca el primer capítulo. A la par del desarrollo de la exposición identificaré los que, a mi parecer, constituyen los principales temas y debates que plantea y los términos en los que se establece la discusión de los magistrados integrantes de la Sala Regional. Posteriormente, dedicaré un capítulo a discutir cada uno de los temas y debates centrales que se hayan identificado, dividiéndolos en cuestiones de forma (capítulo III) y de fondo (capítulo IV), para finalmente concluir con una reflexión global sobre sus aportaciones generales.

II. Un caso modesto de enorme trascendencia

En este primer capítulo, me centraré exclusivamente en exponer, sin entrar en demasiadas valoraciones, los hechos principales del asunto y los aspectos jurídicos centrales de los que se ocupa la sentencia. El análisis pormenorizado de éstos se realizará en los capítulos subsecuentes.

Los hechos

El caso es promovido por una agrupación política estatal de San Luis Potosí denominada Defensa Permanente de los Derechos Sociales. Esta agrupación, conforme al artículo 20 del Reglamento en Materia de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de dicha entidad federativa, había presentado ante el CEEPAC de aquella entidad el informe consolidado anual correspondiente al ejercicio 2009, sobre el origen y destino de los recursos que le fueron otorgados, entregando para ello la documentación comprobatoria que estimó pertinente.

Como es normal en los procesos de fiscalización de los recursos, esta vez, de una agrupación política estatal, la Comisión Permanente de Fiscalización del CEEPAC llevó a cabo la revisión de los informes financieros anuales presentados por las diversas agrupaciones políticas estatales y, como parte de dicha revisión, se les requirieron a cada una de estas agrupaciones diversas aclaraciones, documentos, informes y evidencias, que le permitieran a la autoridad fiscalizadora verificar la veracidad de lo reportado.

Una vez que se agotó el anterior procedimiento, la Comisión procedió a emitir un dictamen que puso a consideración del pleno del CEEPAC. Con base en éste, el Consejo adoptó, en sesión del 1 de julio de 2010, el Acuerdo 44/06/2010, en el cual aprobó el dictamen de la Comisión, mismo que señalaba diversas irregularidades detectadas en el informe presentado por la agrupación política estatal Defensa Permanente de los Derechos Sociales. Asimismo, imponía una sanción por cada una de las irregularidades detectadas. Concretamente, las irregularidades y las sanciones fueron:

- a) Que la agrupación no había atendido el oficio CEEPAC/DAF/CPF/3632/161/2009 que emitió la Comisión y el cual contenía las observaciones relativas a los informes financieros del primero y el segundo trimestre de 2009, por lo

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

que, en los términos del artículo 20 del Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales, a esa agrupación le sería aplicable lo conducente a lo dispuesto por el artículo 239 de la Ley Electoral del estado. Este artículo no establecía propiamente una sanción, sólo indicaba qué infracciones podrían atribuirse a las agrupaciones políticas estatales.⁶

- b) Que la mencionada agrupación no había ejercido financiamiento público por 34.08 pesos, entonces, procedía el reembolso de dicho importe, de conformidad con el artículo 32, fracción XV de la Ley Electoral del estado, de aplicación para las agrupaciones políticas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54, fracción V, de la propia ley.
- c) Que la agrupación no había comprobado fehacientemente las observaciones cuantitativas por la cantidad de 12,544.54 pesos; debido a esto, incurría en una falta a lo dispuesto por los artículos 15, 16 y 17 del Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales, y dicho importe tenía que ser reembolsado, de conformidad con el mismo fundamento normativo señalado en el inciso anterior.
- d) Finalmente, que dicha agrupación tenía observaciones cualitativas por 639.47 pesos, así, incurría en una falta, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 24.3, 24.4 y 24.5 del Reglamento en Materia de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Como puede apreciarse, si bien el acto genera evidentemente una molestia y una afectación a dicha agrupación política, al menos de carácter patrimonial, no estamos en presencia de un

⁶ Expresamente, el citado artículo señalaba: "Son infracciones atribuibles a las agrupaciones políticas estatales: I. Incumplir las obligaciones que les señala el artículo 54, en relación con el diverso 32 de esta Ley, y II. Incumplir cualquiera de las disposiciones del presente Ordenamiento". Debe tenerse presente que el 30 de junio de 2011 se publicó en el *Periódico Oficial* de ese estado una nueva Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, por lo que dicho artículo ha quedado incluido, prácticamente sin modificaciones, en el artículo 275 de la nueva ley.

acto de autoridad de terribles consecuencias para ella, hasta aquí el caso adquiere dimensiones bastante modestas. Lo realmente trascendente vendrá después con los planteamientos que formulará esta agrupación para combatir el acuerdo del CEEPAC.

Efectivamente, el 12 de julio de 2010, la agrupación política promovió un JDC. Esto nos plantea el primer tema de fondo: ¿está legitimada una agrupación política estatal para promover un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano?

El asunto lo conoció de inicio la Sala Regional Monterrey, la cual ejerce jurisdicción sobre el estado de San Luis Potosí. Sin embargo, en un primer momento, la magistrada a la que había sido turnado decidió someterlo a la consideración de la Sala Superior por estimar que era de su competencia, pero ésta lo rechazó, y mediante un acuerdo del 11 de agosto de 2010 confirmó la competencia de la Sala Regional, por lo que le fueron devueltos los autos y se avocó a la sustanciación del expediente y a emitir, posteriormente, la sentencia que es objeto del presente trabajo. A continuación haré una breve descripción de los principales aspectos jurídicos discutidos en la sentencia, sin detenerme demasiado en su análisis, solamente para ir identificando los temas en los que centraremos el estudio de esta resolución.

La sentencia

La sentencia analizada contiene aspectos de enorme relevancia, tanto en la parte en que estudia el cumplimiento de los presupuestos procesales necesarios para entrar al estudio de fondo, como en la que dedica a esto último. Si bien los temas analizados en una y otra tienen diferencias sustanciales, me parece que en todos ellos se manifiesta de alguna u otra manera el dilema del Tribunal sobre si centrarse exclusivamente en cuestiones de legalidad que, en principio, parecen suficientes para resolver el caso, o bien, obviar algunas de ellas, con el objetivo de no desproteger derechos y enjuiciar la constitucionalidad de algunas disposiciones del ordenamiento jurídico.

PRESUPUESTOS PROCESALES

El primer aspecto de procedencia en el que se centra la sentencia se refiere a la cuestión que ya se había advertido anteriormente sobre la legitimidad o no con la cual cuentan las agrupaciones políticas para promover un juicio para proteger los derechos políticos del ciudadano. Se trataba de una posible causal de improcedencia fácilmente advertible incluso de oficio, además de que en el caso concreto fue alegada por el CEEPA al rendir su informe justificado.

La posible causal de improcedencia que se deriva de lo previsto en los artículos 80, párrafo 1, inciso e, en relación con el 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) es desestimada por la Sala Regional, basándose en las siguientes premisas:

- Las agrupaciones políticas son conjuntos de personas que se reúnen con el objeto de participar en la vida democrática de la sociedad y con el propósito de concretar un bien público consistente en favorecer la cultura cívico-política.
- Estas agrupaciones, de acuerdo con el artículo 52, párrafo cuarto, de la Ley Electoral de San Luis Potosí, gozan de financiamiento público para el apoyo de sus actividades editoriales, de educación y capacitación política, y de investigación socioeconómica y política.
- Todo acto de las autoridades electorales que llegue a determinar la modificación, reducción o negativa en esos recursos financieros a estas formas de asociación política, indiscutiblemente producirá una afectación relevante en la instauración de tales actividades si se toma en cuenta que el financiamiento público es, precisamente, uno de los elementos indispensables para concretizar los objetivos legalmente previstos, consistentes en coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

- Por lo que cualquier determinación de las autoridades electorales que incidan sobre el financiamiento público de las agrupaciones políticas estatales debe ser susceptible de revisión a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual resulta idóneo para controvertir, entre otros, cualquier acto o resolución que se relacione con la garantía de asociarse.
- Y, en consecuencia, la agrupación política estatal Defensa Permanente de los Derechos Sociales sí cuenta con legitimación para promover el juicio ciudadano, en la medida que la sanción impuesta podría generar la posibilidad de que se reduzcan los recursos económicos que se le otorguen y ello le impida realizar las actividades necesarias para cumplir con los fines que la ley le señala o efectuarlas de manera adecuada, con lo que se pone en riesgo el derecho de asociación política de los integrantes de dicha agrupación, según se ha mencionado en párrafos precedentes.
- Finalmente, que no juega en contra de este argumento el hecho de que no sean los ciudadanos integrantes de la asociación los que individualmente acudan a presentar el medio de impugnación, ya que si los ciudadanos forman una sola persona jurídica colectiva, es válido que acudan a defender sus intereses comunes a través de un mismo representante, figura procesal que además es reconocida expresamente en la parte final del numeral 79 de la LGSMIME. Así, estimar lo contrario haría nugatorio el derecho de acceso a la justicia pronta, imparcial y expedita de quien se sienta afectado por un acto de la autoridad electoral, en contravención al artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución federal.

Una vez desestimada esta causal de improcedencia, la Sala Regional atiende una segunda hecha valer por el CEEPAC en su informe circunstanciado, consistente en que la agrupación

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

actora no había cumplido con el principio de definitividad al no haber agotado las instancias que le ofrecía la legislación electoral de San Luis Potosí antes de acudir a la jurisdicción electoral federal, por lo que, a decir de la autoridad responsable, se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso d, de la LGSMIME. Para abordar esta segunda causal, la Sala Regional hace una separación de los agravios hechos valer en el escrito de demanda, para concluir que respecto de uno de dichos agravios no se actualizaba la causal, pero sí respecto de los demás.

En relación con lo primero, indica la Sala Regional que en el escrito de demanda se señala como agravio que los artículos 32 y 54, fracción V, de la ley electoral local, así como el Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales, son contrarios a la CPEUM. En consideración de la Sala, al ser competente sólo el TEPJF para decidir sobre la inaplicación de una norma legal que se estime contraria a la Constitución, en un caso concreto y sin hacer una declaración general de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución, es claro que la agrupación actora no estaba obligada a agotar las instancias locales, toda vez que las mismas resultaban incompetentes para resolver uno de los cuestionamientos planteados en el medio de impugnación.

Sin embargo, en cuanto al resto de los agravios hechos valer por la agrupación actora, la Sala Regional estima que se actualiza la causal de improcedencia, toda vez que, del análisis de la legislación local, la agrupación contaba con recursos que podía promover ante las instancias electorales locales, que resultaban competentes para pronunciarse sobre los agravios relativos a cuestiones de mera legalidad. Y a pesar de que, de conformidad con el artículo 9, párrafo 3 de la LGSMIME, la consecuencia de la actualización de dicha causal sería el desechamiento de plano o el sobreseimiento, la Sala aplica el criterio reiterado por el TEPJF en el sentido de que para privilegiar el acceso a la justicia

en vez de desecharlo o sobreseerlo, debe reencauzarse el recurso por el medio procedente.⁷

El problema que se le presenta a la Sala Regional es el de seleccionar a cuál de los medios locales debe ser canalizada la impugnación, toda vez que del análisis de la legislación local resulta que era procedente tanto el recurso de revocación ante la propia autoridad administrativa emisora del acto impugnado como el recurso de revisión ante el Tribunal Electoral de dicha entidad federativa. La Sala opta por este último medio, toda vez que, de acuerdo con la legislación local, acudir a la instancia administrativa resultaba optativo, por lo que, con buen criterio, la Sala Regional estima que al haberse presentado el medio de impugnación ante el TEPJF quedaba clara la voluntad del promovente de acudir a una instancia jurisdiccional en vez de a una administrativa. Por lo anterior, remite al Tribunal Electoral local los autos del juicio, únicamente en lo respectivo a las cuestiones de legalidad planteadas.

Una vez esto y al no advertir ninguna otra causal de improcedencia y al encontrar acreditados los demás requisitos de procedencia del medio, la Sala Regional entra al estudio del fondo del asunto a partir del Considerando Cuarto de la sentencia analizada.

ESTUDIO DE FONDO

Después de transcribir los agravios —algo que cada vez está más en desuso en los tribunales mexicanos y sobre lo que hay jurisprudencia en diversas jurisdicciones, en el sentido de que no le causa perjuicio alguno al quejoso el que no se transcriban sus argumentos en la sentencia—⁸, la Sala identifica que la litis en este caso se constriñe a determinar si los artículos 54, fracción V, y

⁷ Básicamente, estos criterios se encuentran contenidos en las tesis S3ELJ 01/97 y S3ELJ 12/2004.

⁸ En materia de amparo véase, por ejemplo, la Tesis 2a./J. 58/2010 de la Segunda Sala de la SCJN.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

32 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, así como del Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales, resultaban inaplicables, por ser contrarios a la CPEUM.

ARTICULO 54. Siempre y cuando se sujeten a las siguientes bases, las agrupaciones políticas podrán participar en los procesos electorales del Estado, exclusivamente mediante convenios de participación con un partido político: (...) V. A las agrupaciones políticas estatales les será aplicable en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 32 de la presente la ley.

ARTICULO 32. Son obligaciones de los partidos políticos:

- I. Realizar sus actividades dentro de los cauces legales, ajustando su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático;
- II. Respetar la libre participación de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
- III. Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías, impedir u obstaculizar, aunque sea transitoriamente, el funcionamiento regular de los órganos de gobierno y de los organismos electorales;
- IV. Mantener el mínimo de afiliados en los distritos electorales requeridos para su constitución y registro;
- V. Ostentarse con la denominación, emblema o logotipo y color o colores que tengan registrados;
- VI. Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos, en el entendido de que si aplica el mecanismo público para la elección de sus candidatos, lo deberá concluir al inicio del plazo para la presentación de la solicitud de registro del candidato de que se trate, ante el organismo electoral correspondiente;
- VII. Contar con domicilio social para sus órganos directivos y mantener el funcionamiento efectivo de los mismos;
- VIII. Difundir en los tiempos oficiales que les correspondan en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido

y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate; dicha plataforma deberá presentarse ante el Consejo durante el mes de enero del año de la elección. Queda prohibido a los partidos políticos contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; IX. Comunicar al Consejo las modificaciones a sus documentos internos, su domicilio social e integrantes de los órganos directivos, en un término que no exceda de quince días a partir de que ocurra el hecho; X. Retirar dentro de los treinta días siguientes al de la jornada electoral que corresponda, la propaganda que en apoyo a sus candidatos hubieran fijado, pintado o instalado; XI. Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, y para sufragar los gastos de campaña; XII. Sujetarse a los límites de gastos de campaña que para cada elección determine el Consejo; XIII. Sujetarse en el ejercicio de sus recursos financieros, a las disposiciones fiscales que específicamente las leyes de la materia señalan; XIV. Informar y comprobar al Consejo, con documentación fehaciente al final de cada proceso electoral, sus gastos de campaña; y en forma trimestral lo relativo al gasto ordinario. Asimismo, informar y comprobar fehacientemente respecto del empleo y destino de su financiamiento, tanto público, como privado, así como el origen de éste último; XV. Reembolsar al Consejo el monto del financiamiento público, cuyo uso y destino no haya sido legalmente comprobado ante el mismo, o del que no se haya ejercido; XVI. Permitir y dar todas las facilidades al Consejo en la verificación e inspección de sus recursos, tanto de origen público, como privado; XVII. Abstenerse de realizar afiliación colectiva de ciudadanos; XVIII. Abstenerse de formular expresiones que impliquen diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación, o que denigren a los ciudadanos, a las instituciones públicas, a los organismos electorales, a los tribunales y a los partidos políticos o a sus candidatos; XIX. Actuar y conducirse sin ligas de dependencia

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

o subordinación con partidos políticos, con personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y ministros de culto de cualquier religión o secta; así como abstenerse de utilizar símbolos religiosos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda; XX. Durante el mes de enero de cada año, presentar declaración patrimonial al Consejo, acerca de los bienes muebles e inmuebles adquiridos con recursos provenientes del financiamiento público estatal; XXI. En caso de pérdida de registro o inscripción, y dentro de los treinta días siguientes a aquél en que dicho evento ocurra, entregar al Estado, a través del Consejo, los bienes muebles e inmuebles adquiridos con financiamiento público estatal; XXII. Garantizar la participación de ambos géneros, de manera equitativa, en la toma de decisiones y en las oportunidades políticas, y XXIII. Las demás que resulten de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, y las demás leyes aplicables. Los dirigentes, candidatos o, en última instancia, los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo, son solidariamente responsables por el uso y aplicación de los recursos provenientes del financiamiento público (Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, 2011).

En relación con los artículos de la ley, de lo que se quejaba en esencia la actora era de que, al ser de distinta naturaleza las agrupaciones políticas y los partidos políticos, les aplicaran el mismo régimen jurídico y, especialmente, de que le fuera aplicable la disposición señalada dentro de las obligaciones de los partidos políticos, en el artículo 32, fracción XV, consistente en el deber de regresar al CEEPA el monto del financiamiento público que, de acuerdo con el proceso de revisión realizado, no se hubiera ejercido o que no se hubiese comprobado legalmente.

La Sala Regional desestima los planteamientos de inconstitucionalidad, basándose en los siguientes razonamientos:

- Si bien los partidos y las agrupaciones son entes de diversa naturaleza, el propio ordenamiento sustantivo prevé para cada uno de ellos el deber de rendir cuentas sobre el financiamiento otorgado en ambos casos.
- Que el hecho de que no se estableciera expresamente dentro del artículo 52, que es el que contiene las obligaciones de las agrupaciones políticas, como obligación el devolver el financiamiento no ejercido o no comprobado, no implica que no le fuera aplicable la misma regla que a los partidos políticos, toda vez que en el artículo 54, fracción V, se establece expresamente que a las agrupaciones les serán aplicables, en lo conducente, las mismas obligaciones que a los partidos contenidas en el artículo 32, dentro de las que se encuentra la de devolver el financiamiento público no ejercido o no comprobado.
- El reembolso no es una sanción, sino el cumplimiento de una obligación prevista en la ley.
- El derecho de asociación consiste en que los ciudadanos pueden agruparse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; no obstante, una vez constituidos y registrados en forma, están sujetos a los derechos y obligaciones que les impone la propia ley, entre ellos, precisamente, el derecho a recibir financiamiento para sus actividades y, por consiguiente, la obligación de rendir cuentas sobre el mismo.
- Por lo que las disposiciones de la ley electoral local señaladas como inconstitucionales no resultaban contrarias a la Constitución, dado que se encuentra debidamente fundamentado el acto de aplicación en las mencionadas disposiciones, así, de ninguna forma se conculca la garantía de asociación en los términos propuestos.

Respecto al cuestionamiento de inconstitucionalidad del Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales expedido por el CEEPA, la agrupación actora se limitó a señalar que se encon-

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

traba afectada la validez de dicha regulación debido a que el Congreso del Estado no podía delegar la función de legislar al CEEPAC por medio de reglamentos.

La Sala califica como en parte inoperante y en parte infundado dicho agravio. Lo primero porque la coalición actora no señaló concretamente qué disposiciones de dicho reglamento le fueron aplicadas y respecto de las cuales solicitaba su inaplicación. Por lo que, siguiendo el criterio sostenido en una tesis relevante de la Sala Superior, que establece que para solicitar la inaplicabilidad de una norma electoral por considerarla inconstitucional es necesario señalar un acto concreto de aplicación (véase Tesis XI/2010), la Sala Regional estima como inoperante el agravio.

En relación con la presunta inconstitucionalidad derivada de que el Congreso estatal no podía delegar en el CEEPAC su facultad de legislar mediante reglamentos, la Sala Regional estima infundado el agravio, señalando que si bien efectivamente el Congreso no podía delegar en la autoridad administrativa electoral local su facultad de crear leyes electorales, sí podía —y de hecho así estaba establecido en la legislación electoral— darle facultades para reglamentar las disposiciones legales, un poder que, me parece, comparten todos los consejos, comisiones e institutos electorales de las distintas entidades federativas. El cual, además, no es enteramente libre, sino que se encuentra sujeto a diversos principios, como el de reserva de ley y subordinación jerárquica. Entonces, resulta claro que el CEEPAC sí contaba con facultades para expedir el citado reglamento.

RESOLUTIVOS

Debido a lo anterior, la Sala Regional resuelve, por un lado, en el sentido de declarar improcedente el juicio de protección de derechos políticos en lo que respecta a los agravios de mera legalidad que hacía valer la coalición actora, ordenando además que el medio fuera reencauzado a la jurisdicción electoral local para que se ocupara de esas cuestiones planteadas por la agrupación actora.

Por otra parte, resuelve que el juicio sí es procedente respecto de los agravios relativos a la supuesta inconstitucionalidad de disposiciones legales y reglamentarias. Sin embargo, toda vez que dichos planteamientos fueron calificados como inoperantes e infundados, debía confirmarse el acuerdo expedido por el CEEPAAC.

Debe señalarse que la resolución es expedida por mayoría de votos, toda vez que la magistrada Galindo Centeno decidió formular un voto particular, cuyos aspectos principales comentaré a continuación.

VOTO PARTICULAR

El motivo principal del voto particular de la magistrada Galindo radica en su disenso sobre que se hubiese declarado procedente el JDC respecto de los agravios de inconstitucionalidad, toda vez que, en su opinión, debía desecharse en su totalidad el recurso al actualizarse plenamente la causal de improcedencia relativa al no agotamiento de las instancias locales, es decir, que incumplía plenamente con el principio de definitividad.

En el voto particular, la magistrada Galindo formuló el siguiente argumento, que resulta sugerente:

con la instauración de ese medio de control de legalidad pudiera obtener la revocación o modificación del acto controvertido, vinculado a los preceptos normativos y reglamentarios respecto de los cuales solicita la inaplicación por considerar que son contrarios al texto constitucional (SM-JDC-255/2010, 53).

Es decir, si no entiendo mal, lo que sostiene la magistrada disidente es que el caso puede resolverse pronunciándose exclusivamente sobre los agravios de legalidad, pues lo que pretende la coalición actora es, en esencia, la revocación del acuerdo que ordena que reembolse el presupuesto no comprobado y no ejercido, y eso puede conseguirlo a través de los medios de impugnación

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

que prevé la legislación local, “lo que haría innecesario acudir a esta instancia a hacer valer cuestiones de inconstitucionalidad de las normas aplicadas al acto reclamado” (SM-JDC-255/2010, 53).

Adicionalmente, la magistrada Galindo sostiene que el devolver íntegramente los autos a la autoridad jurisdiccional local no le genera perjuicio a la agrupación actora, ya que después de agotar esa instancia podría regresar a la jurisdicción del TEPJF, cuestionando la constitucionalidad y legalidad de la resolución del Tribunal local y solicitando la inaplicación de las disposiciones legales y reglamentarias que estime inconstitucionales.

Finalmente, en lo que aquí interesa, en uno de los últimos argumentos del voto particular se hace un planteamiento que resulta por demás interesante. En su voto, dice la magistrada Galindo que el análisis de inconstitucionalidad de normas para efectos de desaplicación que está habilitado a realizar el Tribunal “debe practicarse necesariamente *a través del estudio y posterior pronunciamiento* de fondo que esta resolutoria haga respecto del acto de autoridad que encuentra fundamento en los preceptos tildados de inconstitucionales”.[‡]

Pues, de otro modo, se actuaría de manera contraria a lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución, que sólo otorga al TEPJF facultad para realizar control constitucional de normas aplicables a un caso concreto.

Es decir, si no entendí mal, lo que la magistrada Galindo sostiene es que sólo cuando la instancia jurisdiccional local resuelva la controversia aplicando las disposiciones controvertidas, la Sala Regional puede analizar si la aplicación de dichas disposiciones resulta constitucional o no, pues, de lo contrario, el análisis de inconstitucionalidad que estaría realizando la Sala Regional adquiriría tintes de control constitucional abstracto, lo cual está vedado a la jurisdicción del TEPJF.

[‡] Énfasis añadido.

Los debates que plantea el caso

De la anterior narración de hechos y argumentos surgen diversos debates jurídicos que son de lo más interesantes y que intentaré precisar en este apartado, con el fin de abocarme a cada uno de ellos en los siguientes capítulos. Para ello, dividiré dichos debates en dos grandes bloques: el primero, relativo a los relacionados con cuestiones de procedibilidad del juicio, y, el segundo, respecto de cuestiones de fondo, es decir, las que me parece surgen del análisis de constitucionalidad que realiza la Sala en la sentencia.

En el primer bloque, que es, paradójicamente, el más sustancial y en el que encontramos lo más interesante del caso, surgen las siguientes cuestiones:

- ¿Puede una coalición interponer un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano?
- ¿Puede el TEPJF hacer la escisión de un recurso que claramente incumple con no haber agotado las instancias locales para devolver a la jurisdicción local las cuestiones de legalidad y quedarse con las de constitucionalidad, sin transformar el control concreto de constitucionalidad en control abstracto?

En el segundo bloque, el de las cuestiones de fondo, encontraríamos los siguientes aspectos:

- Dada la naturaleza de las agrupaciones y los partidos políticos, ¿está justificado el trato igualitario?
- ¿Cuáles son los límites de la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas electorales locales?

Siguiendo este mismo orden, en los siguientes apartados se realizará un análisis pormenorizado de los debates jurídicos que intentará dar respuesta a estas preguntas, a la luz de los argumentos

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

señalados (u omitidos) en la sentencia analizada y en el voto particular que la acompaña.

Debo advertir que, dada la naturaleza del debate jurídico, es imposible que las siguientes páginas den respuestas definitivas que cierren las controversias antes planteadas. Además, mi naturaleza académicamente inquisidora me lleva a buscar constantemente puntos de controversia que sirvan para el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico y para el mejor funcionamiento de sus instituciones.

Éste, que ciertamente es un lujo que podemos darnos los académicos que analizamos desde la tranquilidad de nuestro despacho los acontecimientos, no es, me parece, un lujo que pueda darse un tribunal de constitucionalidad —o, al menos, no con el desparpajo que podemos hacerlo los académicos—. Y de ahí la importancia de analizar, desde el respeto y la sana crítica, la forma de razonar de nuestros jueces constitucionales.

III. La forma es fondo. Legitimación, procedencia y control de constitucionalidad

En este capítulo me centraré en analizar, ahora sí desde una perspectiva más crítica, los razonamientos esgrimidos y las conclusiones a las que llega la Sala Regional respecto de los dos principales temas de procedibilidad que resaltan de la sentencia. En primer lugar me referiré a la determinación de declarar la procedencia del JDC promovido por una agrupación política estatal. En segundo lugar me referiré al tema más relevante del presente caso y que, precisamente, es el motivo del disenso que se registró en la Sala Regional: declarar parcialmente improcedente el juicio en lo que respecta a los agravios de legalidad y resolver lo concerniente a los de constitucionalidad.

La legitimación de las agrupaciones políticas para promover un JDC

El JDC surge, como es de sobra conocido, con las reformas constitucionales y legales de 1996. Constitucionalmente, se estableció en el artículo 41 de la Carta Magna la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral con el objetivo de, entre otras cosas, garantizar los derechos político-electorales del ciudadano. Consecuentemente, en el artículo 99 de la Constitución se estableció la competencia del TEPJF para conocer de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales. Legalmente, fue mediante la creación de la LGSMIME como el juicio de protección de derechos políticos cobró vida.

Para cualquier observador externo pudiera parecer extraño que un país con más de 160 años de experiencia en amparo —un juicio creado, en teoría, para la protección de los derechos constitucionales— resulte tan novedosa la creación de un juicio especial para la protección de los derechos políticos. La explicación de esto la encontramos, como muchas otras, en la historia político-constitucional de México.

Desde finales del siglo XIX, con la llegada de Ignacio L. Vallarta como presidente del máximo Tribunal, iniciaría una política judicial de alejamiento de todo lo que oliera a cuestión político-electoral. Esta política iniciada con el abandono formal de la tesis de la “incompetencia de origen”⁹ impulsada por el anterior presidente de la Corte, José María Iglesias, llegó en un momento dado a declarar improcedente el juicio de amparo cuando lo que se alegara fuera violación de los derechos políticos.¹⁰ Esta declaración de improcedencia se basaba en el formalista y absurdo argumento de que los derechos políticos no eran garantías individuales, porque no se encontraban dentro del capítulo primero

⁹ Excede por mucho los propósitos de este trabajo detallar sobre las implicaciones de esta doctrina y las cuestiones políticas que motivaron su abandono, por lo cual remito al muy completo trabajo de Moctezuma (1994).

¹⁰ Un análisis de los casos que dieron pie a la formación de esta jurisprudencia puede verse en Moctezuma (1994, 305-13).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

de la Constitución que así se denominaba, De las Garantías Individuales, y que comprendía, como es de sobra conocido, los primeros 29 artículos del texto constitucional.

Era formalista el argumento porque, me parece, iba en contra de la naturaleza del juicio de amparo como instancia mediante la cual quienes se encontraran en territorio nacional podían proteger los derechos reconocidos en la Constitución, sin importar en qué parte del texto se encontraran. Y es absurdo, porque desde un principio quedó claro con la Constitución de 1917, e incluso con algunas de sus predecesoras, que el capítulo de garantías individuales no contenía todos los derechos fundamentales, pero tampoco contenía sólo éstos, pues desde su redacción original se incluyeron en ese capítulo normas de contenido económico que no eran derechos. Por lo tanto, el argumento sobre la ausencia de los derechos políticos comprendidos en el capítulo de garantías individuales fue siempre insostenible ante el menor escrutinio.

En fin, esta tendencia del Poder Judicial de la Federación de alejarse de cuestiones político-electorales, iniciada a finales del siglo XIX y continuada durante buena parte del XX, generaría particularmente dos consecuencias negativas para la vigencia real de los derechos políticos. En primer término, el autoaislamiento de la Corte de los principales conflictos políticos la confinó a desempeñar un papel de poca relevancia, incluso de intrascendencia ante la resolución de éstos, y aquél quedó en manos de otros actores políticos, principalmente del presidente de la República. De acuerdo con Fix-Fierro (2000, 176), esta “abstención política”, aunada a la abrumadora carga de trabajo que se derivó de admitir la procedencia del amparo en contra de resoluciones judiciales, contribuyó a fomentar la debilidad institucional del Poder Judicial de la Federación en un contexto de dominación del Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, el alejamiento de la Corte y de todo el Poder Judicial federal de asuntos político-electorales generó un prolongado periodo de desprotección de los derechos políticos,

los cuales constituyen uno de los prerequisites básicos de cualquier sistema democrático (Nino 1997, 192; Salazar 2006, 181). Con ello no pretendo sostener que esto haya sido el principal detonante de la consolidación del régimen autoritario en el que se mantuvo el país durante buena parte del siglo xx. Sin embargo, sí me parece irrefutable que no contar con instrumentos jurisdiccionales que permitieran la defensa efectiva de los derechos políticos, contribuyó significativamente a minar uno de principales cimientos de nuestro régimen democrático.

Como ha sostenido Ferrajoli (2001, 62), cuando los derechos fundamentales no cuentan con una garantía de carácter secundario, es decir, con algún mecanismo, principalmente jurisdiccional, que permita garantizar su efectividad, estamos en presencia de un “derecho de papel”, sumamente vulnerable. Es por ello que en este ámbito la responsabilidad histórica de la Suprema Corte resulta insoslayable, pues, presa del temor de la pesadilla recurrente de los conflictos políticos, eliminó desde finales del siglo xix la única garantía secundaria con la que contaban los derechos políticos, sin que ésta fuera sustituida por ninguna otra sino apenas en 1996.¹¹

Debido a ello, la creación del JDC sí resultaba fundamental para proteger uno de los aspectos básicos y esenciales de cualquier sistema que se diga democrático: los derechos políticos de sus ciudadanos. De esta manera, el poder reformador de la Constitución daba por terminado un extenso periodo de más de 70 años, iniciado en 1918 con los precedentes en los que la Suprema Corte acuñó el criterio de la improcedencia del juicio de amparo en contra de actos que afectaran derechos políticos, dentro del

¹¹ Además, claro, de las múltiples críticas que esta desprotección generó por años entre grupos políticos y en la sociedad en general, esta situación también generó algún reproche internacional, a partir de una queja presentada por un grupo de ciudadanos de Nuevo León ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con motivo de unas reformas introducidas a la ley electoral de dicha entidad federativa. Una de las principales quejas planteadas por estos ciudadanos era, precisamente, la inexistencia en México de mecanismos jurisdiccionales que permitieran la defensa de los derechos políticos (véase CIDH [1991]. Una muy completa documentación de este caso puede verse en Santos [2001]).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

cual los derechos políticos se habían convertido en “derechos de papel”, al carecer de una garantía secundaria que permitiera reparar efectivamente cualquier violación a éstos. Después de esta reforma, se habilitaba un procedimiento sencillo, de fácil acceso al ciudadano, a partir del cual pudiera defender sus derechos políticos ante una instancia imparcial e independiente.

El TEPJF asumió plenamente desde un inicio la defensa de los derechos políticos de la ciudadanía como una de sus principales banderas, desarrollando una robusta jurisprudencia con la cual, paulatinamente, ha ampliado la protección de estos derechos mediante el JDC.

Así, por ejemplo, ha establecido que la interpretación de las normas que contienen derechos político-electorales del ciudadano no debe realizarse en forma restrictiva, pues se trata de derechos que tienen como finalidad promover la democracia participativa. De ahí 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 fundamental” (Tesis S3ELJ 29/2002).

Asimismo, precisamente producto de esta interpretación expansiva de los derechos políticos y de la función que debe cumplir el JDC, el TEPJF ha sostenido que se trata de un procedimiento que sirve no sólo para la protección de los derechos políticos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación en materia política, sino también para proteger otros derechos asociados a éstos, “a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia complementaria y a tutela judicial efectiva” (Tesis S3ELJ 36/2002). De esta manera, ha sostenido que entran en la protección del JDC derechos como el de petición, acceso a la información, de reunión y de libre expresión y difusión de las ideas en materia político-electoral.

Por ejemplo, en relación con el derecho de acceso a la información, ha sostenido que el correcto ejercicio de los derechos de asociación y afiliación en materia política “supone tener una

información adecuada acerca de los partidos políticos”, pues de negarse ésta

se estarían prohiendo ciudadanos desinformados, en particular, carentes de información básica acerca de los partidos políticos a los que pretendan afiliarse o en los que militen y, por lo tanto, sin estar en una aptitud de tomar una decisión suficientemente informada (Tesis SELJ 58/2002).

Pero, sin duda, una de las aportaciones más significativas de la jurisprudencia del tepjf a la protección de los derechos políticos fue asumir jurisdicción para revisar actos internos de partidos políticos, respecto de los cuales se alegara violación a derechos políticos de sus militantes. No obstante que en sus primeros años de vida el tepjf rechazó esta posibilidad (Tesis S3E-LJ 15/2001) al no estar concedida de manera expresa ni por la Constitución ni por la ley; posteriormente, ante la presentación de casos en los que claramente los militantes de los partidos políticos se encontraban en pleno estado de indefensión respecto de sus derechos políticos, estableció la procedencia del jdc para impugnar actos definitivos e irreparables de los partidos políticos (Tesis S3ELJ 03/2003).¹²

En suma, a lo largo de su corta vida, el TEPJF ha mostrado una clara vocación de defensa de los derechos políticos. Lo cual, sin duda, ha contribuido significativamente a remediar paulatinamente la paupérrima situación en la que se encontraba el disfrute de estos derechos, producto de un prolongado régimen autoritario y de la ausencia de garantías efectivas para su defensa. No es casual que la doctrina haya relacionado al TEPJF con la teo-

¹² Esta jurisprudencia del TEPJF resultó de tanta relevancia, que en la más reciente reforma constitucional electoral de finales de 2007 el poder reformador de la Constitución elevó a rango constitucional, en el artículo 99, esta facultad del Tribunal para analizar actuaciones de partidos políticos que violenten los derechos políticos de sus militantes. Algo que, como ha puesto de manifiesto Alanís (2008), es sólo uno de los varios aspectos en los que la jurisprudencia del TEPJF ha influido en la más reciente reforma constitucional electoral.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

ría garantista de Ferrajoli (Orozco 2005), presentándolo como un tribunal centrado en la garantía de los derechos fundamentales de carácter político. Para lo cual, el JDC ha resultado una pieza fundamental.

Sin embargo, me parece que esta pretensión expansiva del JDC tiene sus límites y no debe derivar en excesos que con el paso del tiempo resulten contraproducentes para el propio TEPJF. Y creo, además, que la sentencia de la Sala Regional que me ocupa se acerca peligrosamente a dichos límites, al permitir, sin además establecer ningún tipo de candado para casos futuros, el que una agrupación política esté legitimada para presentar un JDC. Ciertamente es una manifestación clara de su vocación garantista y de la capacidad expansiva del JDC, pero, hasta donde la sentencia permite ver, pareciera una decisión poco meditada en cuanto a las consecuencias que esto puede generar.

Es necesario recordar lo antes dicho en el sentido de que la función principal de un tribunal constitucional no es sólo decidir casos, sino decidirlos de tal manera que con ello se estén previniendo otros. Pues no hay que olvidar que, al final de cuentas, el derecho es sobre todo una herramienta de pacificación de conflictos sociales (y en este caso también políticos), lo cual se consigue también mediante la prevención. Es por ello que los tribunales constitucionales en ningún momento deben perder de vista el impacto que sus resoluciones puedan generar, no sólo en el aquí y el ahora, sino también (y sobre todo) en el futuro.

En suma, me parece que habilitar a una agrupación política estatal para interponer un JDC tiene el efecto de abrir la caja de Pandora, pues pretenderán ingresar por esa vía una serie de controversias promovidas no sólo por agrupaciones políticas estatales, sino también nacionales e incluso partidos políticos. Esto, porque los criterios que utiliza el Tribunal para nada son excluyentes de que puedan beneficiar a esas otras instituciones políticas, toda vez que no están basados ni en un especial carácter que pudieran llegar a tener las agrupaciones políticas estatales, ni en una situación particular de estado de indefensión, sino

que la artificial construcción de la legitimidad se basa en la persecución de un verdadero interés, algo que también pudieran poseer en un caso concreto los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

En efecto, como se podrá recordar, la argumentación de la Sala Regional tiene por objeto poner de manifiesto, por un lado, que las agrupaciones políticas son conjuntos de ciudadanos que, a través de ellas, participan en la vida democrática del país (también lo son los partidos políticos).

Por otro lado, señala que el financiamiento público es fundamental para que las agrupaciones políticas puedan llevar a cabo la función que les encomienda el ordenamiento jurídico y que cualquier acto de las autoridades electorales “que llegue a determinar la modificación, reducción o negativa en esos recursos financieros a estas formas de asociación política, indiscutiblemente producirá una afectación relevante en la instauración de tales actividades” (SM-JDC-255/2010, 11).

Pero habría que decir que cualquier determinación de la autoridad electoral en ese sentido dificulta no sólo que “estas formas de asociación política” puedan cumplir con sus finalidades, sino que sucede lo mismo con otras formas de asociación política que reciban financiamiento público (como los partidos políticos).

Finalmente, si bien resulta convincente el argumento de la Sala en el sentido de que la merma o disminución en el financiamiento público implicaría el debilitamiento e, incluso, en algunos casos pudiera causar la desaparición de algunas de estas formas de asociación política (podríamos sostener lo mismo respecto de los partidos políticos), no me parece para nada convincente la conclusión a la que arriba en el sentido de que, por lo tanto, “es menester que cualquier determinación de las autoridades electorales que incidan sobre el financiamiento público de las agrupaciones políticas estatales, sea susceptible de revisión a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano” (SM-JDC-255/2010, 12).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Ello, porque como la propia Sala Regional va a reconocer al analizar la siguiente causal de improcedencia, dicha agrupación no se encontraba en estado de indefensión, pues el ordenamiento jurídico sí le proveía de recursos (incluso dos), a partir de los cuales pudiera combatir esa merma o disminución en su financiamiento público.

Pero incluso aceptando que el argumento fuera convincente, su propia lógica pudiera ser utilizada para sostener la legitimidad de los partidos políticos para promover juicios para la protección de derechos político-electorales del ciudadano, para impugnar actos de la autoridad electoral que limiten o mermen su financiamiento público, pues éste también es fundamental para que cumplan con las finalidades que les encomienda el ordenamiento jurídico. Y el argumento de la Sala no señala ninguna situación o circunstancia especial en la que se encuentre la agrupación actora y que pudiera justificar que en este caso, excepcionalmente, dicha agrupación estuviera legitimada para interponer un juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano.

Por el contrario, el argumento, más que establecer una excepción, establece una regla general: todo acto de las autoridades electorales que afecte el otorgamiento de financiamiento público a una organización política estatal, impide que ésta cumpla con las funciones que le confiere el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, es susceptible de ser impugnado a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales. Una regla general que, al no estar basada en ningún tipo de circunstancia especial (y, por lo tanto, no estar planteada en forma de excepción), resulta fácilmente trasladable a toda forma de asociación política (agrupaciones políticas nacionales, partidos políticos estatales, partidos políticos nacionales, etcétera).

En suma, me parece que la decisión en el sentido de reconocer la legitimidad de las agrupaciones políticas para promover el JDC es una muestra del garantismo exacerbado en el que, en ocasiones, incurre el TEPJF. Lo cual, comienza a valerle ya severas críticas académicas.

Salazar, por ejemplo, ha sostenido que el TEPJF, que a partir de la reforma de finales de 2007 cuenta con nuevas y mayores facultades, en ocasiones,

parece que está aprendiendo a utilizarlas como lo haría un infante al que le regalan su primera caja de crayones: con fuerza, sin forma, en todas direcciones, en todas partes. Pero, según los propios jueces, lo hacen con vocación ‘garantista’ (Salazar 2011, 57).

Y que ese actuar, a veces, ha llevado al TEPJF a cometer ciertas inconsistencias, como el olvidar la aplicación de sus propios precedentes o, como en el caso que me ocupa, suplantar abiertamente al legislador democrático ampliando artificialmente la procedencia de un medio de impugnación pensando y diseñado para el acceso exclusivo de los ciudadanos. De lo que se deduce que el TEPJF utiliza el discurso garantista como un pretexto y no como una estrategia argumentativa, con lo que los tribunales traicionan

su función como garantes de los derechos contra la arbitrariedad porque, arropados en la retórica del garantismo, actuaron arbitrariamente. Y con ello, por supuesto, contravinieron el sentido auténtico de la teoría (Salazar 2011, 84).

La escisión del medio de impugnación

Sobre el análisis de la segunda causal de improcedencia, relacionada con el principio de definitividad, entendido en este caso como la necesidad de agotar los medios de impugnación locales antes de acudir a la jurisdicción federal, me parece que sale a la luz el otro debate vocacional interno del TEPJF: si ante determinados supuestos debe actuar como tribunal constitucional o como tribunal de legalidad.

El argumento de la mayoría de la Sala, que me parece refleja la vocación de tribunal constitucional, es en términos muy simplificados

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

el siguiente: puesto que lo que plantea la actora es, en parte, la inaplicación de ciertas disposiciones legales y reglamentarias por considerarlas contrarias a la Constitución, y esto es algo que un juez local no está habilitado para realizar, por consiguiente, no puede exigírsele a la actora, exclusivamente en lo que se refiere a este argumento, que agote los medios de impugnación que le provee el ordenamiento jurídico local y, en consecuencia, sólo respecto de este planteamiento el JDC resulta procedente.

El argumento de la magistrada disidente, que me parece refleja la vocación de legalidad del Tribunal, es, en esencia, el siguiente: el JDC debió declararse improcedente toda vez que el ordenamiento jurídico prevé que deben agotarse las instancias locales antes de acudir a la federal, y en este caso es claro que no se actuó de esa manera, pues, además, de haberlo hecho, hubiese podido eventualmente conseguir el objetivo de su impugnación, que era revocar el acuerdo del CEEPAAC.

En relación con estos argumentos, creo que la postura de la mayoría es la que resulta más convincente, a pesar de lo cual me parece que no actuó de la manera más correcta, pues no debió reencauzar parcialmente el medio de impugnación a la jurisdicción local, sino resolver también las cuestiones de legalidad en plenitud de jurisdicción. Precisamente para no dar pie a señalamientos como el del voto de minoría que se refiere a una posible transformación del concreto a un control abstracto de constitucionalidad, algo que me parece de lo más relevante para efectos de determinar los alcances de la facultad de inaplicación del Tribunal.

Efectivamente, si bien nunca es fácil en algunos casos concretos diferenciar entre cuestiones de legalidad y cuestiones de constitucionalidad, si esto se logra, las cuestiones de inconstitucionalidad por lo general merecen un previo y especial pronunciamiento. En algunos sistemas, sobre todo en países europeos, a través de un mecanismo generalmente denominado “cuestión de inconstitucionalidad”, incluso los procedimientos en los cuales surge el planteamiento de inconstitucionalidad son detenidos, en tanto el tribunal constitucional, a quien le es enviado el planteamiento de incons-

titucionalidad de una norma, resuelva sobre la validez de ésta.¹³ Es decir, que en estos casos lo primero que debe atenderse y resolverse es precisamente el cuestionamiento de que la norma que se está aplicando es inconstitucional, pues, lógicamente, de resultar cierto esto, sería innecesario analizar y pronunciarse sobre cualquier agravio de legalidad, pues al estar fundamentado, así sea en parte, en una norma que se estima inconstitucional, el acto resulta plenamente anulable.

Esta regla general admite, desde luego, matices como los que han definido tribunales de amparo, al sostener que en una demanda de amparo no necesariamente deben atenderse prioritariamente los agravios de inconstitucionalidad si éstos no son la cuestión principal del juicio. Así, por ejemplo, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Civil del Primer Circuito ha establecido jurisprudencia en los siguientes términos:

Entonces, sólo en el supuesto de que se advierta que la norma general que se tilde de inconstitucional en el juicio de amparo directo determine el sentido total de la sentencia definitiva, laudo o resolución reclamados, por referirse a un aspecto fundamental, y que se encuentra aplicada en perjuicio del quejoso, es posible que se dé preferencia al examen de los conceptos de violación que sobre el particular se esgriman; en cambio, si no se refiere a un aspecto primordial y a través del análisis de los aspectos de legalidad, como sería la indebida aplicación de la ley, se llegara a la conclusión de la inconstitucionalidad del acto reclamado, no sería procedente abordar el examen de la ley, pues a nada práctico conduciría, ya que por las particularidades del juicio de que se trata, la determinación de inconstitucionalidad de la norma general sólo tiene efectos limitados a la sentencia reclamada (Tesis I.3o.C. J/63).

¹³ Uno de los estudios más completos que se ha realizado en castellano sobre la figura de la “cuestión de inconstitucionalidad” es, sin duda, el de Corzo (1998), al que remitimos para mayor profundidad sobre el funcionamiento de esta figura en distintos sistemas jurídicos.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Ahora bien, en el caso analizado, claramente el planteamiento de inconstitucionalidad está dirigido a disposiciones que son fundamentales para la emisión del acto reclamado, pues justamente en dichas disposiciones es en donde se establece que a las agrupaciones políticas estatales les serán aplicables las mismas obligaciones que a los partidos políticos, entre las que se encuentra la de devolver al CEEPA los montos de financiamiento público no ejercido o no comprobado. Así, en este asunto resultaba insoslayable para la Sala Regional el pronunciarse sobre las cuestiones de constitucionalidad, antes que respecto del resto de agravios, los cuales, como ya se ha dicho, fueron reencausados a la autoridad jurisdiccional local.

Por lo tanto, me parece que no le asiste la razón a la magistrada disidente cuando plantea en su voto particular que la Sala Regional debía esperar a que este asunto se resolviera en la jurisdicción local para, partiendo de cómo se hubiesen interpretado y aplicado las normas tildadas de inconstitucionales, la Sala realizara el análisis de su constitucionalidad. Ciertamente, lo que propone la magistrada disidente no es algo exótico o poco recurrido en otras jurisdicciones. En Estados Unidos, por ejemplo, es bastante conocido que la Corte Suprema rara vez asume las cuestiones de inconstitucionalidad desde el primer caso planteado.¹⁴ Por lo general, espera a que el debate constitucional se encuentre más maduro, a partir de las discusiones y resoluciones que se generen en casos seguidos ante tribunales inferiores.¹⁵

¹⁴ Ciertamente ello no se debe a que no le sea solicitado a la Corte que conozca de ellas. Es también sabido que la Corte Suprema estadounidense atiende una muy pequeña cantidad de las solicitudes para conocer de casos que año con año le son planteadas principalmente mediante la figura del *writ of certiorari*. Sobre el funcionamiento de esta institución en la Corte Suprema de Estados Unidos puede verse Ahumada (1994).

¹⁵ Como sostiene Magaloni, “los juristas norteamericanos parecen coincidir en que la importancia e impacto nacional de la cuestión controvertida es un factor primordial para pronosticar la intervención del Tribunal en el proceso de formación de la doctrina. Asimismo, también coinciden en que el Tribunal, por lo general, antes de pronunciarse sobre cualquier cuestión constitucional o legal relevante, espera a que tenga lugar el proceso de *percolation* en los tribunales intermedios, de tal modo que, al momento de tomar su decisión, puede contar con una adecuada

Sin embargo, en este caso, dicho actuar no tenía demasiado sentido, toda vez que el órgano jurisdiccional local seguramente no hubiese entrado a hacer ninguna valoración sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, sino que se hubiese limitado a resolver los argumentos de legalidad planteados y, casi con seguridad, declararse incompetente para pronunciarse sobre el planteamiento de inconstitucionalidad. Ello, porque, como es sabido, hasta fechas recientes el Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente a través de la Suprema Corte y demás tribunales de amparo, sostenía, aun a pesar de la literalidad del artículo 133 de la Constitución mexicana, que los jueces locales no podían hacer control de constitucionalidad, ni siquiera por el método de la inaplicación.

El anterior criterio, sin embargo, al parecer ha sido o está por ser oficialmente abandonado, toda vez que la SCJN, al resolver la consulta 912/2010, ha señalado que los jueces de todo el país están obligados a verificar que las leyes que aplican son conformes con la Constitución y con tratados en materia de derechos humanos.¹⁶ Dado el sentido del pronunciamiento de la SCJN y de la obligación que se deriva del artículo 1 de la CPEUM, me parece que no existen razones para pensar que de ello se encuentren excluidos los jueces electorales locales.

Dicho lo cual, si el caso que es analizado se presentara hoy en día, lo señalado por la magistrada Galindo tendría bastante más sentido o, si se prefiere ver de esa manera, carecería de toda solvencia el argumento utilizado por la mayoría de la Sala para devolver los autos a la jurisdicción local para que resolviera las cuestiones de legalidad, conservando para su conocimiento las de constitucionalidad, basado principalmente en el argumento de que

perspectiva del problema y evaluar los efectos jurídicos y sociales que han tenido las distintas reglas de decisión elaboradas por los otros tribunales" (2001, 173).

¹⁶ De hecho, se tiene conocimiento de que el magistrado Carlos Emilio Arenas Bátiz, de la Cuarta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia de Nuevo León, ha hecho uso de esta atribución al resolver el Recurso de Apelación 43/11, el 8 de agosto de 2011, en la cual declaró inaplicable al caso concreto, por inconstitucional, un artículo de la legislación penal de Nuevo León.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

la jurisdicción local no podía pronunciarse sobre los planteamientos de inconstitucionalidad. A la luz de lo señalado por la SCJN en el caso antes mencionado, me parece que el TEPJF no estará en posibilidad de actuar en casos futuros como lo hizo la Sala Regional en este caso. Pues si se toma en serio —como creo debe ser siempre— lo dicho por la Corte, esto implica que de ahí en adelante cualquier juez electoral del país podrá decidir sobre la inaplicación de normas que estime inconstitucionales.

Queda aún por analizar el interesante planteamiento de la magistrada disidente en el sentido de que al haber aceptado la Sala Regional conocer el caso para resolver las cuestiones de constitucionalidad, sin exigir que se hubiese agotado la instancia local, incurre en un control abstracto de inconstitucionalidad, algo que, en principio, está vedado a la jurisdicción del TEPJF. Señalo que “en principio” porque precisamente el planteamiento de la magistrada disidente adentra en la forma como se ejerce el control concreto de constitucionalidad. Sobre todo, lleva a preguntarse si es posible y válido que en el marco de una controversia planteada se pueda analizar la constitucionalidad de una norma, desde una perspectiva más bien abstracta.

Como se sabe, el control concreto de constitucionalidad nace en Estados Unidos, aunque como bien ha dicho Ahumada (2004, 17) no precisamente con *Marbury vs. Madison*, pues previo a este caso, tanto en la Corte Suprema y, principalmente, en cortes estatales, ya se ejercía control de constitucionalidad concreto. Pues bien, es interesante advertir cómo en este país, que tradicionalmente se ha sostenido por la doctrina constitucional no estadounidense, que no admite el control abstracto de inconstitucionalidad, sí es posible que, a partir de casos concretos, se pueda plantear y llevar a cabo un análisis abstracto de la norma que se tilda de inconstitucional.

Efectivamente, en un interesante artículo, Virgala (2001) pone de manifiesto cómo en Estados Unidos también se lleva a cabo un control constitucional abstracto “camuflado” y que la famosa doctrina del *case and controversy* no siempre es demasiado

rigurosa, de tal manera que permite ciertas formas de control abstracto, especialmente tratándose de los tribunales de mayor jerarquía. Ello debido a que, como señala Stone,

el control concreto definido en el sentido de que la función judicial es la de resolver los conflictos jurídicos entre dos partes con intereses enfrentados y aplicando el derecho preexistente no deja de ser un mito en lo que se refiere a los tribunales norteamericanos colocados en el vértice de la estructura judicial, pues tales tribunales se enfrentan a problemas sociales generales e intentan dar soluciones normativas, conformando el momento final de producción de la norma jurídica (Stone citado en Virgala 2001, 79).

De tal manera que, en ocasiones, se admite que estos tribunales en el marco de casos y controversias concretos lleven a cabo un análisis de la norma más bien abstracto, confrontando directamente la norma (y no necesariamente la interpretación que de ella hace la autoridad aplicadora) con la Constitución.

Para el caso que me ocupa, esto tiene enorme relevancia, toda vez que si se hace el tipo de análisis de constitucionalidad que realiza el TEPJF, parece más un estudio abstracto en el que confronta el texto de la porción normativa de la ley impugnada con la Constitución. Sin embargo, lo hace en el marco de una controversia concreta.

Considero que este actuar es casi inevitable y está implícito en la facultad de inaplicar una norma al caso concreto por considerarla inconstitucional. Efectivamente, si el control de constitucionalidad concreto implicara únicamente que el juez se limitara en los casos planteados a enjuiciar la interpretación que hizo la autoridad aplicadora, sin poder confrontar directamente la norma con la Constitución, entonces no habría casos de desaplicación. En efecto, si lo que es inconstitucional es la interpretación que lleva a cabo la autoridad aplicadora, entonces eso no se corrige con la inaplicación, sino con una interpretación conforme.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

La inaplicación, por decirlo de otra manera, procede cuando no hay interpretación conforme posible, y eso sucede cuando el vicio de inconstitucionalidad no está en la interpretación, sino en la norma. Y el juez sólo podrá llegar a ello confrontando directamente la norma con la Constitución, es decir, haciendo un análisis abstracto.

En este sentido, el control concreto en algunos casos guarda enorme cercanía con el mecanismo de la cuestión de inconstitucionalidad que existe en diversos países europeos, conforme al cual si el juez de una causa advierte la existencia de una norma que estime inconstitucional, debe plantear la cuestión ante el tribunal constitucional para que se pronuncie sobre ella. La semejanza, me parece, está en la forma como se ejerce el control de constitucionalidad mediante este mecanismo y en algunos casos de control concreto como el analizado, en donde lo concreto —es decir, la aplicación de la norma— es relevante sólo como un requisito para proceder al análisis de constitucionalidad, pero éste, por las circunstancias del caso, en ocasiones termina siendo más bien abstracto.¹⁷

Dicho lo cual, me parece que el planteamiento que hace la magistrada disidente en el sentido del riesgo de caer en un control abstracto no resulta demasiado problemático, pues, como lo he sostenido, el enjuiciamiento de la inconstitucionalidad cuando se decide sobre la inaplicación de una norma puede llegar a hacerse en términos más bien abstractos si el vicio de inconstitucionalidad que se advierte a partir de un caso concreto se encuentra no en la interpretación que le dio la autoridad aplicadora, sino en la propia norma.

Por lo tanto, no me parece inapropiado lo hecho por la mayoría en el sentido de entrar a conocer y resolver el planteamiento de inconstitucionalidad. Quizá, en aras del principio de economía procesal y, sobre todo, para evitar los cuestionamientos de los

¹⁷ Corzo (1998, 213) ha recordado lo sostenido por Jiménez (1998) en el sentido de que la cuestión de inconstitucionalidad es concreta en su inicio, pero abstracta en su enjuiciamiento.

que es objeto la sentencia en el voto particular, creo que la Sala debió resolver la totalidad de los agravios planteados en plenitud de jurisdicción. Así, me parece que hubiese podido construir más sólidamente la excepción al principio de definitividad basada en la necesidad de atender planteamientos de inconstitucionalidad, de los que no podía hacerse cargo la autoridad jurisdiccional local.

Todo este debate, sin embargo, me parece que cae en letra muerta a partir del pronunciamiento que avala el control de constitucionalidad y convencionalidad difuso, realizado por la SCJN al resolver la consulta 912/2010 y del nuevo contenido del artículo 1 de la CPEUM. Entonces, si a partir de ello cualquier juez del país está obligado a aplicar la Constitución y los tratados internacionales preferentemente a las normas que los contradigan, ello implica, lógicamente, su facultad de declararlas inaplicables a casos concretos. Y si esto es así, la excepción al principio de definitividad construida por la mayoría de la Sala Regional, basada en la premisa de que los jueces locales no pueden realizar inaplicación de normas, pierde entonces cualquier sustento. Lo cual, me parece, obligará al TEPJF a aplicar estrictamente el principio de definitividad en este tipo de casos y, por lo tanto, reencauzarlos a la jurisdicción local, aun cuando se hagan valer planteamientos de inconstitucionalidad de normas.

IV. El fondo también es relevante. Igualdad y límites de la facultad reglamentaria

Aunque ya se ha dicho que lo principal de este caso, me parece, está en el debate que surge a partir de la valoración de los requisitos de procedibilidad del JDC —es decir, en una cuestión de forma—, lo resuelto en relación con los agravios de fondo no es, para nada, intrascendente. Ciertamente me parece que si bien no se le puede acusar a la Sala Regional de no ser exhaustiva en los agravios de fondo o de no haber fundado y motivado suficientemente la calificación de éstos, creo que sí pudo haber

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

echado más mano de su vocación como tribunal constitucional protector de derechos.

Como antes se ha señalado, la principal función de los tribunales constitucionales no es la de decidir casos, sino la de establecer reglas generales que eviten la repetición de casos futuros, o bien, prevean pautas sólidas para su resolución. Considero que, al analizar los argumentos de fondo, la Sala Regional deja pasar parcialmente la oportunidad de establecer esas pautas en relación con los dos principales temas que se derivan del planteamiento de inconstitucionalidad: la igualdad o diferencia entre agrupaciones y partidos políticos (y, por lo tanto, la justificación del trato igualitario que les da la norma) y los límites de la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas electorales.

Ciertamente, me parece que los agravios son planteados de una manera muy deficiente en ambos casos, pero, a pesar de ello, le brindaban a la Sala Regional la oportunidad de construir una argumentación más desarrollada, sólida y convincente sobre esos dos temas de enorme importancia que, seguramente, volverán a la palestra en casos futuros. A continuación me referiré, brevemente, a ambos temas.

Igualdad entre agrupaciones y partidos políticos

El planteamiento de la agrupación actora es deficiente, pero suficiente para poner sobre la mesa un tema de enorme relevancia: ¿son esencialmente iguales las agrupaciones y los partidos políticos? Si no lo son, ¿por qué, entonces, el ordenamiento jurídico les da un trato igualitario? ¿No afecta esto el principio de igualdad?

El razonamiento con el que aborda el Tribunal este planteamiento me parece demasiado legalista, muy propio de la vocación aún remanente de tribunal de legalidad. Palabras más, palabras menos, sostiene que si bien los partidos y las asociaciones tienen naturaleza distinta —sin abundar demasiado en por qué—, el ordenamiento jurídico establece para ambos la obligación de

rendir cuentas del financiamiento que reciben. Y que el ejercicio del derecho de asociación política debe hacerse en cumplimiento de las obligaciones que establezca el ordenamiento, entre las cuales se encuentra la de rendir cuentas y devolver el financiamiento público no ejercido o no comprobado.

Se trata de un razonamiento, me parece, un tanto tautológico, toda vez que no suena demasiado congruente construir un argumento sobre lo que dispone el ordenamiento jurídico si el agravio está dirigido precisamente a cuestionar que el ordenamiento jurídico está mal, porque está tratando igual a instituciones que son esencialmente diferentes y, por lo tanto, resulta inconstitucional por violar el principio de igualdad, más que el derecho de asociación (algo que la Sala Regional debió advertir en suplencia).

Ante esto, aunque coincido plenamente con la conclusión, me resultan un tanto insatisfactorias las premisas utilizadas por la Sala Regional actuando como tribunal de constitucionalidad. Creo que el tema de fondo que debió haber atendido era el de la naturaleza de las agrupaciones y de los partidos políticos, para determinar si se trata de asociaciones esencialmente iguales o diferentes y, por ende, si se encuentra justificado el trato igualitario que dé la ley. Es decir, analizar el agravio a la luz del principio de igualdad.

Ahora bien, el principio de igualdad no implica dar un tratamiento igual a todas las personas en todas las situaciones, sino que es admisible que el ordenamiento jurídico establezca ciertas diferenciaciones de trato sin que ello, por sí solo, violente dicho principio. Incluso, para algún destacado constitucionalista, puesto que el derecho opera regularmente mediante la definición de supuestos de hecho de los que surgen consecuencias jurídicas para unos determinados sujetos, que son así diferenciados de quienes no se encuentran en la misma situación, “puede decirse, sin exageración alguna, que lo propio del Derecho es establecer diferencias” (Rubio 1997, 611).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

La existencia de tratos iguales y desiguales, justificados desde la perspectiva de la igualdad, fue establecida desde la clásica formulación de justicia de Aristóteles: “Por ejemplo, parece que la justicia consiste en igualdad y así es, pero no para todos, sino para los iguales; y la desigualdad parece ser justa, y lo es en efecto, pero no para todos, sino para los desiguales” (Alexy 2001, 385).

El principio de igualdad, por lo tanto, también significa que el legislador no tenga que colocar a todos en las mismas posiciones jurídicas, ni que tenga que procurar que todos presenten las mismas propiedades naturales o que se encuentren en las mismas situaciones fácticas (Alexy 2001, 384). Implica, por el contrario, dar un tratamiento justo que, de acuerdo con la fórmula aristotélica, significa en principio dar un tratamiento igual a quienes se encuentren en una situación de igualdad y dar un tratamiento desigual a quienes se encuentren en una situación de desigualdad.

Sin embargo, incluso la doctrina, la jurisprudencia constitucional y en algunos ordenamientos jurídicos nacionales, entre los que podríamos incluir al mexicano, admiten que se puedan dar tratos diferenciados a quienes en principio se encuentren en una situación de igualdad respecto de un determinado ámbito, con el objetivo de lograr, en los hechos, una igualdad material que en términos reales no existe en otro ámbito. Tal es el caso, por ejemplo, de las normas de discriminación positiva a favor de la mujer, de grupos étnicos o vulnerables, las cuotas de género en materia electoral, etcétera.

Ahora bien, para que los tratos diferenciados estén justificados a la luz del principio de igualdad no pueden ser cualquiera, sino que, en todo caso, deben perseguir una finalidad razonable y no basarse en criterios discriminatorios. Por lo tanto, el quejoso que tilde de inconstitucional una norma jurídica por violentar el principio de igualdad, tiene que acreditar una serie de extremos: la existencia de una situación de igualdad, la existencia de una norma que da un tratamiento jurídico diferenciado a esa situación

de igualdad pero, además, que éste no persigue una finalidad razonable, o que está basado en criterios discriminatorios. O bien, lo contrario, como lo que me parece debió argumentar con mayor profundidad la agrupación actora, la existencia de una situación de diferencia sustancial, que, sin embargo, recibió un trato igual por el ordenamiento jurídico.

La primera clave, claro está, se encuentra en determinar si entre dos objetos de comparación existe igualdad sustancial o no. Para ello, debe recordarse que el principio de igualdad designa un concepto relacional y no la cualidad de una persona, de un objeto o de una situación cuya existencia pueda ser afirmada o negada como descripción de esa realidad aisladamente considerada. Se trata, por el contrario, del resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de elementos, entre los que se encuentran los sujetos u objetos respecto de los cuales se aduce que son iguales o desiguales y el “término de comparación”, que es el criterio con base en el cual se predica dicha igualdad o desigualdad (Rubio 1997, 608). Así, por ejemplo, cuando se compara a una persona de raza blanca con una persona de raza negra utilizando como término de comparación el color de la piel, el resultado del juicio de igualdad necesariamente señala la diferencia entre ambos sujetos. Por el contrario, si se hace esta misma comparación utilizando como término de comparación la dignidad de la persona, la solución es completamente diferente, pues, de acuerdo con este criterio, tanto las personas de raza blanca como las de raza negra son seres humanos igualmente dignos (Rubio 1997, 639).

Así, es completamente relevante para el efecto de determinar si una norma es válida a la luz del principio de igualdad identificar adecuadamente el o los términos de comparación con base en los cuales se realiza el juicio de igualdad para, precisamente, establecer las premisas de las que se parten y, por ende, la validez de la conclusión a la que se arriba.

En el presente caso, comparando en general a las agrupaciones con los partidos políticos, si bien como advierte

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

la Sala Regional no se puede sostener que exista una igualdad sustancial, sí existen, por otro lado, muchas similitudes y, por lo tanto, términos de comparación a partir de los cuales el resultado de un juicio de igualdad entre agrupaciones y partidos políticos da —pongámoslo así— positivo. Uno de ellos, estrechamente vinculado al derecho de asociación, es el relativo al financiamiento público que reciben y a las obligaciones que de ello se desprenden. Es decir, en relación con el tema del financiamiento me parece que sí existe en alguna dimensión del análisis una igualdad sustancial: al final ambas son organizaciones de ciudadanos que reciben financiamiento público para hacer efectivo, entre otras cosas, el derecho de asociación política de sus miembros.

En fin, me parece que en esto la Sala Regional deja pasar una buena oportunidad para desarrollar una argumentación más convincente de por qué, siendo en términos generales diferentes las agrupaciones y los partidos políticos, está justificado —y no viola, por tanto, el principio de igualdad— el hecho de que el ordenamiento jurídico dé un trato igual. La respuesta que seguramente hubiese advertido la Sala, de haber llevado a cabo un juicio de igualdad más riguroso, hubiese sido algo parecido a lo que ya hemos apuntado: que si bien las organizaciones y los partidos políticos son diferentes en muchas cosas, hay algunas en las que son esencialmente iguales y, respecto de algunas de ellas, por la finalidad que se persigue, está justificado que el ordenamiento jurídico dé un trato igual.

Los límites a la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas

Sobre el análisis relacionado con este agravio, tendría bastante menos qué decir. Esencialmente estoy de acuerdo con la forma como aborda y resuelve este planteamiento la Sala Regional, aunque nuevamente me parece que el análisis de constitucionalidad (y no hay que olvidar que para ello la Sala decidió conocer el caso) resulta ligeramente mal planteado.

Por un lado, es verdad que la Sala establece correctamente que la autoridad administrativa electoral, en este caso el CEEPA, contaba con facultades expresas otorgadas por el Congreso del Estado de San Luis Potosí para emitir disposiciones reglamentarias. También me parece adecuado que la Sala haya recordado que esas facultades no son cheques en blanco, sino que están acotadas por una serie de principios relativos a la naturaleza de los reglamentos y a su relación con las leyes de las cuales emanan.

Efectivamente, la Sala recuerda que la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas —también de las electorales— está sujeta cuando menos a dos principios: el de reserva de ley y el que, con apoyo de una tesis de la Suprema Corte, denomina el de subordinación jerárquica.

El primero de ellos se refiere a cuando la Constitución establece que determinadas materias solamente pueden ser objeto de regulación por parte de una ley, lo que excluye la posibilidad de que un reglamento se ocupe de ellas. Un ejemplo de ello es el proporcionado por Tena, cuando sostiene que la facultad reglamentaria del presidente de la República “no puede tener por objeto, en esa virtud, preceptos de la Constitución, pues la reglamentación de éstos incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución, que por ser leyes deben ser expedidas por el Congreso” (Tena 1995, 467).

El segundo de los principios es el de subordinación jerárquica, o que algunos autores han denominado de “primacía de ley” (Garza 1997, 148). Éste implica que, dada la superioridad jerárquica de la ley sobre el reglamento y el carácter dependiente de éste respecto de aquélla, el reglamento no puede contradecir a la ley, sino que debe circunscribirse al marco de ésta. El propio Tena, siguiendo una idea muy kelseniana, señala que el reglamento no puede exceder el alcance de una ley ni contrariarla, sino que debe respetarla “en su letra y en su espíritu”, toda vez que el reglamento “es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la ley” (Tena 1995, 468).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

En la tesis que cita de soporte la Sala Regional (Tesis P./J. 30/2007), se señala que el principio de subordinación jerárquica implica también que el reglamento no pueda modificar el contenido de una ley. Esto, para algún autor más bien remite a la invocación del principio de autoridad formal de la ley, previsto en el artículo 72, inciso f, de la Constitución, y que se instituye así como un límite más a la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas. Dicho principio, en esencia, implica que “para poder modificar, reformar, derogar o abrogar una ley, deberá seguirse el mismo procedimiento que, el idóneo, para su creación” (Garza 1997, 148).

Sin embargo, por otro lado, creo que en este punto la sentencia tampoco está exenta de crítica, pues me parece un planteamiento implícito de inconstitucionalidad, que si bien es infundado, al menos merecía un análisis por parte de la Sala. Considero que lo que en el fondo está sosteniendo la agrupación actora no es que el CEEPA no tuviese facultades para emitir reglamentos, sino una cuestión previa y más esencial: que el Congreso del Estado de San Luis no puede conceder dicha facultad reglamentaria, es decir, lo que la actora llama delegación de su facultad legislativa.

Estoy cierto de que es un planteamiento mal formulado y de que no se sostiene, pero es algo que la Sala, me parece, no atiende con suficiente profundidad. Creo que en relación con esta parte del agravio nuevamente sale a la luz la vocación de tribunal de legalidad, que considera suficiente sustentar la decisión judicial con lo previsto en la ley. El problema está en que el planteamiento que hace la actora no es de legalidad, sino de constitucionalidad, algo que la propia Sala acepta expresamente al admitir el recurso.

Por lo tanto, si el planteamiento era de constitucionalidad, no se refería tanto a las facultades legales expresas, sino a cuestionar la constitucionalidad de la actuación del legislador al precisamente conceder en la ley dichas facultades expresas. Insisto, me parece un agravio mal elaborado e infundado (es decir, sostengo que constitucionalmente los congresos locales pueden conceder

en las leyes electorales facultades reglamentarias a las autoridades administrativas electorales), pero, a pesar de ello, si el Tribunal hubiese echado mano de su vocación de tribunal constitucional, creo que hubiese tenido que definir este aspecto.

Lo cual necesariamente hubiese llevado a analizar las facultades del Congreso estatal —y no las del CEEPAC— a la luz de la Constitución, especialmente de los artículos 116, fracción IV y 41, los cuales brillan por su ausencia en el juicio de constitucionalidad que la Sala debía realizar de este planteamiento de la actora.

Como puede apreciarse, no sólo en las cuestiones de forma sino también en las de fondo pueden encontrarse en este caso debates constitucionales de la mayor importancia. Especialmente en relación con este apartado de cuestiones de fondo del caso, me parece que lo más criticable de la sentencia es dejar pasar la oportunidad de desarrollar una argumentación sólida —que sirva como precedente para casos futuros— en los cuales se abordarán las cuestiones que, si bien mal planteadas, se desprenden con mediana claridad del caso planteado por la agrupación actora.

V. Conclusión

La crítica académica de las sentencias necesariamente tiene que ir dirigida a motivar la reflexión sobre nuevas o mejores posibilidades de argumentación o resolución de casos similares en el futuro. De tal manera que si bien puede parecer injusta —y lo es hasta cierto punto—, en tanto que dicha crítica no se realiza en las mismas condiciones en las que se elaboró la sentencia, también puede resultar de provecho, no porque se pretenda convencer a los magistrados de un particular y modesto punto de vista —lo cual sería demasiado presuntuoso—, sino porque a partir de ellas la judicatura puede conocer otra opinión, de personas ajenas a los procesos y liberadas del interés de las partes. Y con ello iniciar un diálogo virtuoso en el que tanto la judicatura como la academia resultan recíprocamente beneficiados y que derive

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

en una mayor calidad argumentativa y decisoria de las sentencias que dictan nuestros jueces.

Así pues, y si contribuye como objeto de debate lo aquí expuesto, me parece necesario recapitular lo que, desde mi punto de vista, pone de manifiesto en este caso, que en ocasiones el TEPJF sigue inmerso en una lucha por definir su verdadera vocación. Pero no sólo eso, sino también por actuar en congruencia con lo que se espera de un tribunal: que asuma su vocación, cualquiera que ésa finalmente sea.

En primer término, me parece que en la discusión sobre la legitimidad de la agrupación actora para interponer un JDC, la Sala Regional ciertamente actúa motivada por una clara vocación garantista y asumiéndose como tribunal constitucional, sin embargo, la conclusión a la que llega me parece un tanto decepcionante, tomando en cuenta que proviene de un órgano que asume su vocación de tribunal constitucional protector de derechos. Considero que al no definir claramente que dicha legitimidad es motivo de alguna excepción razonable (como alguna característica especial de quien impugna o de la situación en la que encuentra), lejos de sentar las bases para la solución de casos futuros, abre una enorme puerta para que después tanto partidos políticos como agrupaciones políticas nacionales opten por ventilar sus impugnaciones por la vía del JDC. Al no haber establecido ningún tipo de condicionamiento o restricción razonable, veo muy complicado que el TEPJF niegue legitimidad en casos similares a partidos y agrupaciones políticas nacionales sin caer en una franca contradicción. Con lo cual se corre el riesgo de desvirtuar y desnaturalizar innecesariamente uno de los instrumentos más poderosos y efectivos de protección de derechos fundamentales con los que cuentan los ciudadanos en México.

En cuanto a la procedencia parcial del recurso exclusivamente para efectos de analizar los temas de constitucionalidad, creo que aquí es donde más se pone de manifiesto esa tensión interna entre tribunal de legalidad y tribunal de constitucionalidad. Por un lado, la mayoría opta por conocer el medio de impugnación

dada la imposibilidad de que los jueces locales se pronuncien sobre cuestiones de constitucionalidad, pero, por otro lado, la magistrada disidente propone el reencauzamiento total del medio de impugnación, mediante una aplicación estricta del requisito de procedibilidad consistente en agotar las instancias locales antes de acudir a la federal (principio de definitividad). No obstante, como ya se ha comentado, considero que este debate ha perdido todo sentido a partir de la habilitación del control difuso de constitucionalidad, pues dado que ahora se reconoce expresamente que los jueces locales (incluidos los electorales) pueden inaplicar normas que estimen inconstitucionales, en todos los casos posteriores que sean similares, el TEPJF tendrá que aplicar más estrictamente el principio de definitividad para reencauzarlos a la jurisdicción local. Casualmente, tendrá que hacer esto no con base en una premisa de tipo legalista (como la que, me parece, propone la magistrada disidente), sino, paradójicamente, para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de control constitucional difuso.

En relación con los planteamientos de fondo, el análisis de la actuación de la Sala Regional resulta un tanto engañoso. Por un lado, es verdad que el que conozca de estos planteamientos obedece fundamentalmente a que la mayoría opta por seguir su vocación de tribunal constitucional. Sin embargo, a la hora de entrar en el análisis de dichos planteamientos, lo hace más bien parecido a como lo haría un tribunal de legalidad, es decir, limitándose a determinar si los supuestos están o no previstos en el ordenamiento jurídico y resolviendo en consecuencia. Con lo cual, parece olvidar que en un juicio de constitucionalidad (así sea en uno de carácter concreto) el principal objeto de enjuiciamiento es, precisamente, el ordenamiento jurídico. Con lo cual corre el riesgo de terminar dando una respuesta insatisfactoria por no ser totalmente congruente con lo planteado (con bastante deficiencia) por la actora.

Además de ello, ya que había decidido asumir su carácter de tribunal constitucional y, en consecuencia, analizar la constitucio-

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

alidad de las normas tildadas de inconstitucionales, creo que debió actuar verdaderamente como tal, identificando correctamente los vicios de inconstitucionalidad aludidos y desarrollando una argumentación más sólida y convincente en relación con los temas constitucionales planteados.

Por todo ello, concluyo que el TEPJF sigue en casos como éste buscando y tratando de definir cuál es su auténtica vocación. Lo cual me parece que, más que un problema vocacional, es un problema de entendimiento a toda cabalidad de lo que implican sus atribuciones, especialmente aquellas referidas al control de constitucionalidad. Los órganos jurisdiccionales con atribuciones de control de constitucionalidad son, ante todo y antes que cualquier otra cosa, jueces constitucionales, y en ese carácter, con esa responsabilidad y desde esa perspectiva, deben actuar siempre.

Lo cual, además, cada vez es menos exclusivo en sistemas democráticos, donde todos los jueces del ordenamiento jurídico no sólo están vinculados a lo establecido en la ley, sino también —y principalmente— se encuentran vinculados a la Constitución (Aragón 1998, 164 y ss.). Y bastante menos, por no decir que nada, en un país como el nuestro, en el que en la actualidad se establece expresamente que todos los jueces están así vinculados y se les reconoce, también expresamente, su corresponsabilidad en el control de constitucionalidad. Ante dicho panorama, las aparentes crisis vocacionales del TEPJF están irremediablemente destinadas a desaparecer por completo. Y cuanto antes suceda, será mejor para todos.

VI. Fuentes consultadas

- Acuerdo 44/06/2010. México: Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí.
- Ackerman, Bruce. 1997. "The Rise of World Constitutionalism". *Virginia Law Review* 4 (mayo): 771-97.
- Ahumada Ruiz, Marian. 1994. "El 'certiorari'. Ejercicio discrecional de la jurisdicción de apelación por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 41, (mayo-agosto), 86-136.
- . 2004. *La jurisdicción constitucional en Europa. Bases teóricas y Políticas*. Pamplona: Thomson Civitas-Cátedra Garrigues de la Universidad de Navarra.
- Alanís Figueroa, María del Carmen. 2008. La jurisprudencia del TEPJF: fuente formal de la reforma electoral 2007-2008. En Córdova y Salazar 2008, 4-33.
- Alexy, Robert. 2001. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Aragón, Manuel. 1998. *Estudios de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bartee, Alice Fleetwood. 1984. *Cases Lost, Causes Won. The Supreme Court and the Judicial Process*. Nueva York: St. Martin's Press.
- CIDH. 1991. *Informe No. 8/91. Caso 10.180*, 22 de febrero.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar, coords. 2008. *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007: hacia un nuevo modelo*. México: TEPJF.
- Corzo Sosa, Edgar. 1998. *La cuestión de inconstitucionalidad*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Cruz Villalón, Pedro. 1987. *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

- Favoreu, Louis. 1994. *Los tribunales constitucionales*. Barcelona: Ariel.
- Ferrajoli, Luigi. 2001. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. 2ª ed. Madrid: Trotta.
- Fix-Fierro, Héctor. 2000. Poder Judicial. En González y López-Ayllón 2000, 176.
- García Pelayo, Manuel. 1981. "El 'estatus' del Tribunal Constitucional". *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1 (enero-abril): 33-4.
- Garza García, César Carlos. 1997. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: McGraw-Hill.
- Ginsburg, Tom. 2003. *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian cases*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gloppen, Siri, Roberto Gargarella y Elin Skaar, eds. 2004. *Democratization and the Judiciary. The Accountability Function of Courts in New Democracies*. Londres y Pórtland: Frank Cass.
- González, María del Refugio y Sergio López-Ayllón, eds. 2000. *Transiciones y diseños institucionales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM.
- Jiménez Campo, Javier. 1998. Sobre la cuestión de inconstitucionalidad. En *Estudios sobre jurisdicción constitucional*. Madrid: McGraw-Hill.
- Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí. 2011. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2008. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Magaloni, Ana Laura. 2001. *El precedente constitucional en el sistema judicial norteamericano*. Madrid: McGraw-Hill.
- Moctezuma Barragán, Javier. 1994. *José María Iglesias y la justicia electoral*. México: UNAM.
- Nino, Carlos Santiago. 1997. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.

- Orozco Henríquez, José de Jesús. 2005. "Justicia electoral y garantismo jurídico". *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 13 (julio-diciembre): 151-203.
- Reglamento de agrupaciones políticas estatales. 2003. México: Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí.
- Reglamento en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. 2008. México: Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí.
- Rubio Llorente, Francisco. 1997. *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. 2ª ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Sadurski, Wojciech, ed. 2002. *Constitutional Justice East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in A Comparative Perspective*. La Haya: Kluwer Law International.
- Salazar, Pedro. 2006. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica/UNAM.
- . 2011. Dos versiones de garantismo espurio en la jurisprudencia mexicana. En Salazar, Aguiló y Presno, 2011, 57-84.
- Salazar, Pedro, Josep Aguiló y Miguel Presno. 2011. *Garantismo espurio*. Madrid/México: Fundación Coloquio Jurídico Europeo/Fontamara.
- Santos de la Garza, Luis. 2001. *Los derechos humanos en materia política. Caso 10.180 México. Análisis y documentos*. San Nicolás de los Garza: Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Sentencia SM-JDC-255/2010. Actor: Agrupación Política Estatal "Defensa Permanente de los Derechos Sociales". Autoridad responsable: Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. Disponible en: <http://200.23.107.66/siscon/gateway>.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

dll/nSentencias/nMonterrey/nSENSM2010/jdc/sm-jdc-0255-2010.htm?f=templates\$fn=document-frame.htm\$3.0\$q=\$uq=\$x=\$up=1 (consultada el 25 de abril de 2012).

Sieder, Rachel, Line Schjolden y Alan Angell, eds. 2005. *The Judicialization of Politics in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Stotzky, Irwin, ed. 1993. *Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Judiciary*. Boulder: Westview Press.

Tate, Neal C. y Vallinder, Torbjörn, eds. 1993. *The Global Expansion of Judicial Power*. Nueva York y Londres: New York University Press.

Tena Ramírez, Felipe. 1995. *Derecho constitucional mexicano*. 29ª ed. México: Porrúa.

Tesis I.3o.C. J/63. AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. EL EXAMEN DE SU CONSTITUCIONALIDAD NO SIEMPRE DEBE SER PREVIO AL DE LAS CUESTIONES DE LEGALIDAD, SINO QUE DEBE ESTAR DETERMINADO POR LA TRASCENDENCIA QUE LA NORMA GENERAL TENGA EN EL SENTIDO DEL FALLO RECLAMADO Y SU RELACIÓN CON LOS ASPECTOS PRINCIPALES O ACCESORIOS DEL JUICIO NATURAL. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, Julio de 2009, 656.

— S3ELJ 01/97. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN EN LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, 171-74.

— S3ELJ 15/2001. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. *Justicia Electoral*, suplemento 5, 2002, 19-20.

- S3ELJ 29/2002. DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002. Jurisprudencia*, 72-3.
- S3ELJ 36/2002. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS A LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002. Jurisprudencia*, 120-1.
- SELJ58/2002.DERECHOALAINFORMACIÓNENMATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. ALCANCES JURÍDICOS DE LA PRERROGATIVA DE LOS CIUDADANOS PARA CONOCER DATOS QUE OBREN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS RELATIVOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002. Jurisprudencia*, 58-61.
- S3ELJ 03/2003. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. *Justicia Electoral*, suplemento 7, 2004, 18-20.
- S3ELJ 12/2004. MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL O FEDERAL. POSIBILIDAD DE REENCAUZARLO A TRAVÉS DE LA VÍA IDÓNEA. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, 171-74.
- P./J. 30/2007. FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, 1515.
- XI/2010.CONSTITUCIONALIDADDELEYESELECTORALES. PARA SU ANÁLISIS ES INSUFICIENTE LA SOLA CITA DEL

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

PRECEPTO EN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 3, número 7, 2010, 55-6.

— 2a./J. 58/2010. CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARACUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. Segunda Sala de la SCJN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, Mayo de 2010, 830.

Thayer, James B. 1893. “The origin and scope of the American doctrine of Constitutional Law”. *Harvard Law Review*, vol. VII, núm. 3, octubre.

Vírgala Foruria, Eduardo. 2001. “Control abstracto y recurso directo de inconstitucionalidad en los Estados Unidos”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 62 (mayo-agosto): 79.

Entre el control de legalidad, de constitucionalidad y la protección de derechos es el número 12 de la serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales. Se terminó de imprimir en julio de 2012 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA), Calzada San Lorenzo 244, Paraje San Juan, CP 09830, México, DF.

Su tiraje fue de 1,500 ejemplares.

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES
DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SM-JDC-255/2010

**ACTORA: AGRUPACIÓN POLÍTICA
ESTATAL “DEFENSA PERMANENTE DE
LOS DERECHOS SOCIALES”**

**AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
ESTATAL ELECTORAL Y DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE SAN LUIS
POTOSÍ**

**MAGISTRADA PONENTE: GEORGINA
REYES ESCALERA**

**SECRETARIOS: NORMA ALTAGRACIA
HERNÁNDEZ CARRERA y MARIO LEÓN
ZALDIVAR ARRIETA**

Monterrey, Nuevo León, trece de octubre de dos mil diez.

VISTOS para resolver en definitiva, los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SM-JDC-255/2010, promovido por la agrupación política estatal “Defensa Permanente de los Derechos Sociales”, por conducto de Jorge Arturo Reyes Sosa quien se ostenta como su representante, contra el punto de acuerdo 44/06/2010, emitido por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí en sesión ordinaria del uno de julio del presente año, mediante el cual aprobó, por mayoría de votos, el dictamen presentado por la Comisión Permanente de Fiscalización relativo a la revisión del gasto ordinario de las agrupaciones políticas estatales con registro ante ese órgano electoral, correspondiente al ejercicio dos mil nueve; y,

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. Del escrito de demanda y demás constancias que integran el sumario, se desprende lo siguiente:

1. Otorgamiento de financiamiento. Para el desempeño de sus actividades en el año dos mil nueve, la agrupación política estatal “Defensa Permanente de los Derechos Sociales” recibió financiamiento público por la cantidad de \$97,683.36 pesos (noventa y siete mil seiscientos ochenta y tres pesos 36/100 M.N.)

2. Presentación de informe consolidado anual. El veinte de enero de dos mil diez, la mencionada agrupación presentó informe consolidado anual correspondiente al ejercicio dos mil nueve sobre el origen y destino de los recursos que le fueron otorgados, a efecto de dar cumplimiento al artículo 20 del Reglamento en Materia de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, exhibiendo la documentación comprobatoria que estimó pertinente.

3. Revisiones. La Comisión Permanente de Fiscalización del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de la señalada Entidad, a través del procedimiento atinente, practicó la revisión de los informes financieros anuales presentados por diversas agrupaciones políticas estatales, entre otras la aquí demandante, requiriendo a cada una de ellas, a través de su respectivo órgano, las aclaraciones, documentos, informes y evidencias que permitieran verificar la veracidad de lo reportado.

4. Dictamen. Una vez agotado el procedimiento anterior, la Comisión de referencia sometió a consideración del susodicho

Consejo, el dictamen obtenido de la revisión contable aplicada a los informes financieros en cuestión.

5. Acto impugnado. En sesión ordinaria celebrada el uno de julio del año en curso, el mencionado Consejo emitió el punto de acuerdo 44/06/2010, a través del cual aprobó en sus términos, por mayoría de votos, el referido dictamen en el que, con relación a las irregularidades encontradas en el informe rendido por la agrupación política estatal actora, determinó lo siguiente:

“ ...

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Que la Agrupación Política Defensa Permanente de los Derechos Sociales, presentó en tiempo y forma, el día 26 de enero de 2009, su Plan de Acciones Anualizado para el ejercicio 2009, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 12 del Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales.

SEGUNDO. Que esa agrupación cumplió con las actividades propuestas en su plan de acciones anualizado para el ejercicio 2009.

TERCERO. Que cumplió en tiempo y atendió los señalamientos de esta Comisión, en relación con la presentación de los cuatro informes trimestrales y consolidado anual del ejercicio 2009.

CUARTO. Que no atendió el oficio CEEPAC/DAF/CPF/3632/161/2009 que emitió esta Comisión, que contenía las observaciones relativas a los informes financieros del 1er. y 2do. trimestre de 2009, por lo que en los términos del artículo 20 del Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales, a esa agrupación le será aplicable lo conducente a lo dispuesto por el artículo 239 de la Ley Electoral del Estado.

QUINTO. Que no ejerció financiamiento público por \$34.08 (*Treinta y cuatro pesos 08/100 m.n.*), importe que deberá ser reembolsado en los términos que señala la fracción XV del artículo 32 de la Ley Electoral del Estado, de aplicación para las agrupaciones políticas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54, fracción V de la propia ley.

SEXTO. Que no comprobó fehacientemente las observaciones cuantitativas por la cantidad de \$12,544.54 (Doce mil quinientos cuarenta y cuatro pesos 54/100 m.n.), por lo que incurre en falta a lo dispuesto por los artículos 15, 16 y 17 (sic) Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales, así mismo el importe señalado por la cantidad de \$12,544.54 (Doce mil quinientos

cuarenta y cuatro pesos 54/100 m.n.), deberá ser reembolsado en los términos que señala la fracción XV del artículo 32 de la Ley Electoral del Estado, de aplicación para las agrupaciones políticas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54, fracción V de la propia ley.

SÉPTIMO. Que esta Agrupación tiene observaciones cualitativas por \$639.47 (Seiscientos treinta y nueve pesos 47/100 m.n), incurriendo en falta a los (sic) dispuesto por los artículos 24.3, 24.4 y 24.5 del Reglamento en Materia de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

SANCIONES

Las sanciones a que es acreedora la Agrupación Política Estatal Defensa Permanente de los Derechos Sociales, que deriven de los incumplimientos a la Ley Electoral del Estado, al Reglamento en Materia de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y al Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales, señalados en los resolutivos de referencia se aplicarán de conformidad con las disposiciones que señalan las leyes respectivas, tomando en consideración la gravedad de las mismas, iniciando para tal efecto los procedimientos sancionadores una vez que cause estado el presente dictamen.

El reembolso sobre la cantidad no ejercida y no comprobada (sic) por un total de \$12,578.62 (Doce mil quinientos setenta y ocho pesos 62/100 m.n.), señalada en los resolutivos quinto y sexto del presente apartado, deberá de realizarse una vez que el presente dictamen cause estado, en un plazo no mayor a seis meses contados (sic). Las cantidades mencionadas, les serán descontadas de las ministraciones que legalmente le corresponden a esa Agrupación Política Estatal, conforme a lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley Electoral del Estado.

...

II. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El día doce de julio siguiente, la agrupación política estatal “Defensa Permanente de los Derechos Sociales”, por conducto de Jorge Arturo Reyes Sosa, en su carácter de presidente, promovió el presente juicio ciudadano para controvertir la resolución precisada en el apartado que antecede.

III. Trámite. En la misma fecha, los licenciados Rodolfo Jorge Aguilar Gallegos y Rafael Rentería Armendáriz, Consejero Presidente y Secretario de Actas, respectivamente, del referido

órgano administrativo electoral, dieron aviso, vía fax, a esta Sala Regional de la presentación del juicio de mérito.

Posteriormente, el diecinueve de julio pasado, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, el oficio CEEPC/P/SA/627/10 suscrito por los mencionados funcionarios, a través del cual remitieron el informe circunstanciado, escrito original de demanda, certificación de publicitación del medio impugnativo y demás documentación que estimaron pertinente, relacionada con el mismo.

IV. Turno a ponencia. Mediante proveído de la misma fecha, se ordenó turnar el expediente a la ponencia responsabilidad de la Magistrada Georgina Reyes Escalera, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; determinación cumplida el mismo día por la Secretaría General de Acuerdos a través de oficio TEPJF-SGA-SM-700/2010.

V. Acuerdo de competencia. Por acuerdo plenario datado el veintiuno del mismo mes, este órgano de justicia federal sometió a consideración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la decisión de competencia para conocer y resolver el presente asunto, toda vez que en el escrito de demanda se hace valer una aplicación indebida, por parte de la autoridad administrativa electoral local, de normas generales por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico, la Ley Electoral y el Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales, ambos ordenamientos del estado de San Luis Potosí.

VI. Acuerdo de Sala Superior. En fecha once de agosto del año que transcurre, la mencionada Superioridad declinó sobre

la competencia para conocer y resolver del juicio ciudadano que nos ocupa, ordenando devolver el expediente respectivo a esta Sala Regional, por estimar que es ésta quien tiene la atribución legal para emitir, con plenitud de jurisdicción, el fallo correspondiente.

VII. Recepción del expediente. Mediante oficio SGA-JA-3334/2010 de esa misma data, signado por el licenciado Rubén Galván Villaverde, Actuario adscrito a la Sala Superior, se recibió esta Oficialía de Partes copia certificada del acuerdo indicado en el párrafo precedente, así como el original de las constancias que conforman este medio de impugnación.

Asimismo, por acuerdo del día trece de agosto posterior, se tuvo por recibida la documentación precisada y se determinó devolver el expediente a la ponencia de la Magistrada Georgina Reyes Escalera, a efecto de que continuara con la sustanciación prevista en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VIII. Tercero interesado. Durante la tramitación del asunto de mérito no compareció tercero interesado alguno, como así lo hizo constar el Secretario de Actas del Consejo Estatal Electoral responsable, en la certificación de fecha quince de julio pasado, misma que en original se encuentra glosada a foja 338 del sumario.

IX. Radicación, admisión y cierre de instrucción. Por auto del día veinte de agosto siguiente, la Magistrada Instructora determinó radicar el presente juicio y mediante diverso proveído de fecha doce de octubre de este año, se acordó su admisión, se tuvo a la autoridad responsable dando cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 17, párrafo 1, 18, 90, 91, párrafo 1 *in*

fine, de la ley de la materia; por tanto, al encontrarse debidamente sustanciado, se declaró cerrada la instrucción, ordenando formular el proyecto de sentencia correspondiente; y

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, es competente para conocer y resolver el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 94, párrafo primero, 99, párrafos primero, segundo, cuarto, fracción V, y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, inciso c), 192, párrafo primero, 195, fracciones IV, X y XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso c), 4, párrafo 1, 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Disposiciones constitucionales y legales aplicables, en virtud de que es promovido por una agrupación política de carácter estatal, para impugnar la determinación del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, mediante la que se determina que reembolse las cantidades no ejercida y la no comprobada en su informe consolidado anual dos mil nueve, por la cantidad de \$12,578.62 (doce mil quinientos setenta y ocho pesos 62/100 M.N.), además de que solicita la inaplicación de normas electorales por considerarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; hipótesis cuyo conocimiento y resolución atañe a esta Sala Regional.

SEGUNDO. Causales de improcedencia y reencauzamiento.

Tomando en cuenta el orden preferente que revisten las causales de improcedencia, en virtud de que se encuentran relacionadas con aspectos necesarios para la válida constitución del proceso y además por ser cuestiones de orden público, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta Sala procede a analizarlas en forma previa al estudio de fondo, toda vez que de actualizarse alguna de las hipótesis previstas por la ley invocada, deviene la imposibilidad para dilucidar la controversia planteada.

Del informe circunstanciado rendido por el Consejo Estatal Electoral responsable, se desprende que hace valer la causal de improcedencia relativa a la falta de legitimación de la agrupación accionante para promover el presente medio de impugnación, argumentando que éste sólo procede en tratándose de dicha entidad política, cuando los ciudadanos que la conforman consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político, debiendo interponer el juicio a través de su representante legítimo, conforme lo refiere el artículo 80, párrafo 1, inciso e), en relación con el 79, párrafo 1, de la ley de la materia, siendo que el acto que por esta vía se impugna no encuadra en la hipótesis de procedencia en comento.

Tal argumentación se **desestima** por las razones que se exponen a continuación.

En principio, cabe señalar que el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución General de la República estipula que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le

corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la propia Norma Suprema y según lo disponga la ley, las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Al respecto, el citado numeral 79 de la legislación adjetiva dispone que el juicio para la protección de los derechos político-electorales sólo procede cuando el ciudadano por sí mismo e individualmente, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse por sí y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse de igual manera a los partidos políticos.

Por otra parte, el artículo 35, fracción III, de la Carta Magna, así como el correlativo 26, fracción III, de la Constitución Política de San Luis Potosí, instituyen la prerrogativa de los ciudadanos a formar e integrar una clase especial de asociación, a través de la cual se busca establecer mejores condiciones jurídicas y materiales que les garanticen el ejercicio pleno y real de sus derechos políticos, en condiciones de igualdad. Tales entes son las agrupaciones políticas.

Sobre el tópico, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española¹ define el término “agrupación” como:

“Acción y efecto de agrupar o agruparse”, “conjunto de personas o cosas agrupadas”, “conjunto de personas u organismos que se asocian con algún fin...”

¹ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo I, vigésima primera edición, Madrid, España, 2000, p. 62.

Por otro lado, el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual², la describe de la siguiente manera:

“Acción y efecto de agrupar o agruparse”, “Unión, junta, reunión”, “Grupo, partido, colectividad”.

En cuanto a la definición de “política”, los diccionarios consultados señalan:

“Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados”, “Actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos”, “Actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo.”³

“En cualquier acepción en que el vocablo política se utilice, y se persiga uno u otro objetivo, aparece en forma potencial o efectiva una manera de proceder, una práctica, una serie de hechos al servicio de una idea [...] Y es que esta voz, dentro de esta coincidencia de procedimientos teleológicos, posee dimensiones muy distintas, que la diversifica en grado sumo. 1. Preponderancia conceptual. Encontramos ante todo la política genérica, la traza o arte para conducir y resolver un asunto, consistente en la aplicación de los medios adecuados [...] En significado antonomástico, ajustado a su etimología griega, de polis, ciudad, que en su acepción amplia y por singularidades de la vida pública de la antigua Grecia equivalía a Estado, Política es el arte de gobernar, o la intención de hacerlo, dictando leyes y órdenes con autoridad general, cumpliéndolas y haciéndolas cumplir, para remediar las necesidades de los ciudadanos y habitantes de un país y promover el bien público. 2. Catalogación. Aun predominando el criterio de que la Política es un modo de proceder, la actuación de un propósito en el ejercicio del gobierno y para regular la vida pública, no sólo se enfoca como arte sino como ciencia...”⁴

Con base en las definiciones transcritas y en congruencia con lo antes apuntado, por agrupación política puede entenderse todo conjunto de personas que al reunirse tenga por objeto participar en la vida democrática de la sociedad, con el propósito de concretar un bien público consistente en favorecer la cultura cívico-política.

² Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo I, vigésima quinta edición, Buenos Aires, Argentina, p. 219.

³ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Tomo II, op. Cit., nota 4, p. 1634.

⁴ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo VI, op. Cit., nota 5, pp. 297 y 298.

En ese contexto, la Ley Electoral de San Luis Potosí en el numeral 52, párrafo cuarto, dispone que las agrupaciones políticas con registro gozarán de financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, para lo cual se constituirá un fondo consistente en una cantidad equivalente al cinco por ciento del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Como se desprende de lo anterior, con el propósito de que las agrupaciones políticas estatales puedan alcanzar los fines que le son asignados por el citado ordenamiento jurídico, es que se determina les sea conferido financiamiento público para el apoyo de sus actividades antes mencionadas, por tanto, se estima que cualquier acto de las autoridades electorales que llegue a determinar la modificación, reducción o negativa en esos recursos financieros a estas formas de asociación política, indiscutiblemente producirá una afectación relevante en el instauración de tales actividades si se toma en cuenta que el financiamiento público es, precisamente, uno de los elementos indispensables para concretizar los objetivos legalmente previstos, consistentes en coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

En tal sentido, se considera que la negación o merma en ese rubro, puede ser causa o motivo definitorio para que no puedan realizar dichas actividades o no las puedan llevar a cabo de la manera más adecuada, generando el debilitamiento de este tipo de organizaciones y, en algunos casos, llevarlas hasta su extinción, lo que significa necesariamente, que si el acto de

afectación resultara contrario a los principios de constitucionalidad y legalidad, el derecho de asociación política de quienes la integran se vería obstaculizado.

Por tanto, es menester que cualquier determinación de las autoridades electorales que incidan sobre el financiamiento público de las agrupaciones políticas estatales, sea susceptible de revisión a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual resulta idóneo para controvertir, entre otros, cualquier acto o resolución que se relacione con la garantía de asociarse.

Conforme a lo razonado, es inconcuso que, en el caso concreto, la agrupación política estatal “Defensa Permanente de los Derechos Sociales”, sí cuenta con legitimación para incoar el presente juicio ciudadano, en la medida que la sanción impuesta que por esta vía combate, podría generar la posibilidad de que se reduzcan los recursos económicos que se le otorguen y ello le impida llevar a cabo las actividades necesarias para cumplir con los fines que la ley le señala o realizarlas de manera adecuada, con lo que se pone en riesgo el derecho de asociación política de los integrantes de la citada agrupación, según se ha mencionado en párrafos precedentes.

No es óbice a la conclusión anterior, el hecho de que los ciudadanos que conforman el ente político no sean quienes por sí mismos y en forma individual promuevan el presente medio de impugnación, pues la manera en que ejercen su derecho político de asociación que estiman vulnerado, es precisamente integrando una agrupación política, lo cual implica contar con todas las demás prerrogativas o derechos inherentes a tal constitución, para garantizar el pleno desarrollo de las actividades y fines legales que ésta persigue.

En consecuencia, si los ciudadanos forman una sola persona jurídica colectiva, es válido que acudan a defender sus intereses comunes a través de un mismo representante, figura procesal que además le es reconocida expresamente en la parte final del numeral 79 de la propia ley de la materia.

Estimar lo contrario, haría nugatorio el derecho de acceso a la justicia pronta, imparcial y expedita, de quien se sienta afectado por un acto de autoridad electoral, en contravención al artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

Tal criterio ha sido sostenido por la Sala Superior de este Tribunal en la sentencia dictada en el expediente SUP-JRC-015/2004, en el cual se decretó su improcedencia y el reencauzamiento al juicio ciudadano para conocer y resolver la controversia planteada por la agrupación política estatal denominada “Frente Campechano en Movimiento”, relativa a la negativa de financiamiento público decretada por el Consejo General del Instituto Electoral de Campeche y confirmada por el Juzgado Segundo de Primera Instancia del Ramo Electoral del Poder Judicial del Estado.

De igual manera, ha resuelto esta Sala Regional en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano número SM-JDC-478/2010.

En esas condiciones, se considera carente de sustento legal la causal de improcedencia invocada.

En otra parte de su informe, la autoridad señalada como responsable también alega que el presente medio de impugnación debe desecharse, en virtud de que se actualiza la

causal establecida en el artículo 10, párrafo 1, inciso d), de la ley de la materia, pues antes de acudir a esta instancia federal la parte actora tenía a su alcance los recursos de revocación y revisión previstos, en su orden, por los artículos 209 y 210 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí para combatir el acto impugnado, sin que hasta la fecha de presentación de la demanda los haya agotado; además, sostiene que la agrupación demandante no demuestra en forma alguna la razón por la que tendría que soslayar a la autoridad jurisdiccional local para que conociera del asunto, contraviniendo el principio de definitividad, pues dicho ente político conocía los “pasos a seguir” para la promoción del presente juicio, ya que en diverso asunto similar al que hoy se ventila, sí agotó los medios de defensa referidos.

Al respecto, este órgano jurisdiccional estima conveniente destacar que del análisis integral de la demanda, la agrupación promovente hace valer que tanto los artículos 32 y 54, fracción V, de la referida ley sustantiva local, como el Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales, son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual solicita su inaplicación al caso concreto; materia cuyo conocimiento y resolución, indiscutiblemente, es facultad exclusiva del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la especie, de esta Sala Regional, tal como lo establece el artículo 99, párrafo sexto, constitucional, del tenor siguiente:

“Artículo 99.-
(...)

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el

que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

En tales condiciones, es indudable que no se configura la causal de improcedencia argüida por cuanto hace al estudio de la constitucionalidad de las disposiciones referidas, lo cual, luego de verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia, abordará esta Sala colegiada en párrafos subsecuentes.

Por otra parte, en el mismo ocurso de impugnación, aduce la promovente cuestiones de legalidad del acto impugnado en cuanto a que no debe imponérsele sanción alguna dado que en su concepto sí cumplió con las obligaciones establecidas por el artículo 52 de la mencionada ley electoral relativas a la rendición de cuentas sobre los recursos asignados en el año dos mil nueve.

En cuanto a lo anterior, resulta innecesario estudiar los agravios formulados por la agrupación actora, toda vez que tal como lo refiere la autoridad responsable, efectivamente se actualiza una causa notoria de improcedencia prevista por el artículo 10, párrafo 1, inciso d) y 80, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Se sostiene lo afirmado, en virtud de que antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal, se deben agotar los medios de defensa ordinarios establecidos en la normatividad aplicable, tal como lo estatuyen los invocados numerales que literalmente disponen:

“...
Artículo 10
(...)”

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos:
(...)

d) Cuando no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes, federales o locales, o por las normas internas de los partidos políticos, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales o las determinaciones de estos últimos, en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado, salvo que se considere que los actos o resoluciones del partido político violen derechos político-electorales o los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso;
(...)

Artículo 80

1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:
(...)

2. El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.
...”

(Texto subrayado por esta autoridad)

Como se advierte, los preceptos legales transcritos establecen que para la procedencia del juicio constitucional, es necesario el agotamiento previo de las instancias establecidas en las leyes federales o locales, con las cuales pueda lograrse la revocación, modificación o anulación del acto que se pretende controvertir.

En esa tesitura, puede afirmarse que solamente una vez observado el principio de definitividad, en caso de que no se colme su pretensión, los interesados estarán en aptitud jurídica de ejercer la correspondiente acción impugnativa, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para defender el derecho presuntamente transgredido en su perjuicio.

Lo anterior se considera de esa manera, toda vez que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es un medio de impugnación instituido con carácter extraordinario, en atención a que existen legislaciones o normas locales, que prevén mecanismos de defensa eficaces e idóneos para combatir aquellos actos de autoridad con los cuales no se esté conforme, y en ese sentido, solamente agotados dichos medios ordinarios o en la hipótesis de que ello constituya una amenaza seria para los derechos que se reclamen, el tiempo necesario para sustanciarlos se traduzca en una merma considerable en la pretensión o dichas autoridades incurran en violaciones graves al procedimiento que dejen sin defensa al agraviado, exclusivamente en esos casos, el acto o resolución también adquiere definitividad y firmeza, siendo posible combatirlo a través de un recurso o juicio extraordinario como el presente promovido ante esta Sala Regional.

Apoya tal razonamiento, la jurisprudencia de este Tribunal Electoral, clave S3ELJ 09/2001, Tercera Época, consultable en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 80 y 81, de rubro: ***“DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO.”***

En ese contexto, atendiendo a la naturaleza del acto impugnado, mismo que proviene de la autoridad administrativa responsable, Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, es factible afirmar que, en la especie, son procedentes los recursos de revocación y/o de

revisión, según lo estatuyen los numerales 209 y 210 de la Ley Electoral del Estado, que disponen:

“Artículo 209.- Durante el desarrollo de un proceso electoral, el recurso de revocación procede contra resoluciones o acuerdos dictados por el Consejo, las comisiones distritales, y los comités municipales electorales, hasta antes del día de la jornada electoral. Se interpondrá directamente ante el organismo emisor, por los representantes de los partidos políticos que estuvieran acreditados ante el organismo respectivo, dentro del término de tres días contados a partir del siguiente en que tuvieran conocimiento del acto, bien sea porque hayan participado en su discusión, o porque se les haya notificado expresamente.

Será planteado por escrito señalando el acuerdo impugnado, el precepto legal violado y los conceptos de violación que estimen pertinentes, así como ofreciendo y anexando las pruebas documentales de que dispongan.

La resolución correspondiente se dictará por el organismo competente dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso.

Concluido el proceso electoral conforme a lo dispuesto por el artículo 121 fracción III de esta Ley, podrá ser interpuesto este recurso dentro del término legal, para impugnar acuerdos o resoluciones del Consejo.

La interposición del recurso de revocación será optativa para el afectado, antes de acudir en recurso de revisión.

Artículo 210.- El recurso de revisión procede en contra de las resoluciones que decidan el recurso de revocación, o cuando éste no haya sido resuelto dentro del plazo legal, y directamente en contra de las resoluciones dictadas por los organismos electorales, cuando el afectado decida no interponer el recurso de revocación.

El recurso de revisión se interpondrá ante el organismo electoral que corresponda, por los representantes de los partidos políticos que estuvieran acreditados ante el organismo respectivo, mediante escrito dirigido a la Sala de Primera Instancia del Tribunal Electoral competente, o bien a la Sala de Segunda Instancia, cuando la resolución que se impugne se haya emitido fuera del proceso electoral, dentro de los tres días siguientes al día en que se hubiese efectuado la notificación o celebrado el acto recurrible, expresando los fundamentos legales y conceptos de violación. El organismo electoral responsable, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la interposición del recurso, deberá remitirlo al Tribunal Electoral con un informe, agregando las pruebas y constancias que obren en su poder, así como las que el impugnante haya ofrecido. La resolución se pronunciará dentro de los cinco días siguientes a su recepción.”

Como puede advertirse de los preceptos trasuntos, es claro que la agrupación accionante tenía a su alcance dos medios de impugnación ordinarios para hacerlos valer en contra del acto que controvierte, mismos que, según se desprende del análisis del expediente, no agotó antes de acudir al juicio ciudadano federal cuando tenía que haberlo realizado, por lo que al no suceder de tal forma, esta vía federal resulta improcedente por cuanto hace a la legalidad del acto reclamado que aduce.

Ante tal circunstancia, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su numeral 9, párrafo 3, dispone que la consecuencia jurídica es el desechamiento de plano del juicio o bien atendiendo al estado procesal, una vez admitido que fuera el mismo, lo que procede es sobreseerlo.

No obstante, ha sido criterio reiterado de este órgano colegiado federal que a efecto de privilegiar el acceso efectivo a la justicia, en términos de lo establecido por el artículo 17 de la Carta Magna, debe reencauzarse el medio de impugnación a la instancia administrativa o jurisdiccional correspondiente, a fin de que sea la autoridad competente quien lo sustancie y resuelva conforme a las disposiciones aplicables al caso concreto; tal forma de actuar se encuentra contenida en las jurisprudencias S3ELJ 01/97 y S3ELJ 12/2004, Tercera Época, cuyos rubros son: “MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN EN LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA” y “MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL O FEDERAL. POSIBILIDAD DE REENCAUZARLO A TRAVÉS DE LA VÍA IDÓNEA”, consultables en las páginas 171 a 174 de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005.

Ahora bien, ante la existencia de dos recursos competencia de diversas autoridades, administrativa y jurisdiccional, para efectos de determinar a cuál debe reencauzarse el presente juicio, esta Sala colegiada estima que debe remitirse a la autoridad jurisdiccional estatal en vía de recurso de revisión y no a la administrativa como revocación, esto con la finalidad de ser congruente con la intención de la agrupación actora misma que al haber acudido a esta instancia constitucional federal y no a una de distinta naturaleza, se colige su intención de que el medio de impugnación incoado sea conocido, sustanciado y resuelto por un órgano jurisdiccional, máxime que el mencionado recurso de revocación es optativo según lo dispuesto en el referido artículo 209 de la ley electoral estatal.

Por tanto, debe remitirse a la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de dicha Entidad, órgano competente para sustanciar y resolver el recurso de revisión previsto en el transcrito numeral 210 de la ley estatal de la materia. En igual sentido resolvió este juzgador en los juicios ciudadanos expedientes SM-JDC-153/2009, SM-JDC-205/2009 y SM-JDC-209/2009.

En virtud de lo que antecede, previa copia certificada que se deje del expediente, deberán remitirse las constancias originales al Tribunal Estatal en mención, a fin de que, solamente por lo que se refiere a las cuestiones de legalidad que hace valer la demandante respecto del acuerdo impugnado, determine sobre su admisión y, en su caso, una vez sustanciado, emita el fallo que corresponda. Con ese propósito, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional, certifique las copias de mérito y realice las diligencias pertinentes.

Asimismo, dictada la resolución, dentro de las veinticuatro horas siguientes, el referido Tribunal local deberá informarlo por escrito a esta Sala Regional, acompañando original o copia certificada legible de la documentación que así lo acredite.

TERCERO. Requisitos de procedencia. Precisado lo anterior, por lo que hace al estudio de la no aplicación de normas por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, competencia de esta autoridad jurisdiccional federal procede enseguida verificar el cumplimiento de los requisitos del juicio ciudadano instado, previstos por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

a) Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella consta la denominación de la parte actora, así como el nombre y firma autógrafa de quien promueve en su representación, se señala domicilio para oír y recibir notificaciones, al igual que las personas autorizadas para tal efecto; se identifica con precisión el acto impugnado y la autoridad emisora del mismo, se enuncian los hechos y agravios que dicha decisión le causa; se señalan los preceptos legales presuntamente violados, además de las razones por las que solicita la no aplicación de normas electorales por estimarlas contrarias a la Constitución General de la República.

b) Oportunidad. El juicio fue promovido dentro del plazo legal previsto en el artículo 8, en relación con el 7, párrafo 2, ambos de la referida legislación procesal federal.

Se afirma lo anterior tomando en consideración que la actora manifiesta que el siete de julio del año en curso le fue notificado el acuerdo impugnado, lo que en modo alguno se encuentra

desvirtuado por la autoridad responsable ni con documento idóneo que obre en el sumario, entonces el plazo de cuatro días para interponer el presente medio de impugnación, transcurrió del jueves ocho al martes trece de julio pasado, habida cuenta que el diez y once de ese mes fueron inhábiles por ser sábado y domingo, respectivamente, y si la demanda se presentó el lunes doce posterior, es inconcuso que se observó lo dispuesto en el numeral en cita.

Es de resaltarse que el cómputo del plazo debe realizarse en la forma que antecede, toda vez que en el estado de San Luis Potosí no se desarrolla en la actualidad proceso electoral alguno que obligue a computar todos los días y horas como hábiles, tal como lo dispone el diverso precepto 7, párrafo 2, de la citada ley adjetiva.

No pasa desapercibido para esta autoridad jurisdiccional que si bien a foja 331 del sumario, obra el original del oficio CEEPC/P/S. A/610/2010, de cinco de julio de dos mil diez, signado por el Consejero Presidente y el Secretario de Actas del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de dicha Entidad, de cuya lectura se desprende que los mencionados funcionarios electorales hacen del conocimiento de la agrupación política hoy actora que en sesión ordinaria celebrada el uno de julio de este año, fue aprobado por el Pleno de dicho Consejo, el acuerdo número 44/06/2010, y que *“en vía de notificación para todos los efectos legales conducentes conforme a los Artículos 232, 233, 234 y relativos de la Ley Electoral del Estado, anexo al presente el ejemplar del dictamen respectivo en original y del anexo correspondiente”*, tal documento no es apto para tener por acreditado que la notificación de ese acuerdo –materia de la presente controversia– se haya efectuado el cinco de julio pasado, dado que no está acusado de recibido, esto es, no

contiene sello, nombre, firma, ni fecha de recepción alguna que demuestre haber sido entregado junto con sus anexos a la agrupación a quien fue dirigido el oficio, deficiencia que lo despoja de toda eficacia probatoria.

En tal virtud, ante la duda del momento en que la enjuiciante tuvo conocimiento de la determinación que controvierte, debe tenerse como cierto, para efectos de la oportunidad en la presentación de la demanda, el día que la misma refiere; así se sostiene en la jurisprudencia S3ELJ 08/2001, Tercera Época, consultable en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 62 y 63, de rubro y texto:

“CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO.—

La correcta aplicación del contenido del artículo 17 constitucional, en relación con lo dispuesto en los artículos 9o., párrafo 3; 10, a contrario sentido y 16, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lleva a determinar que cuando no existe certidumbre sobre la fecha en que el promovente de un medio de impugnación electoral tuvo conocimiento del acto impugnado, debe tenerse como aquélla en que presente el mismo, en virtud de que es incuestionable que, objetivamente, ésta sería la fecha cierta de tal conocimiento, pues no debe perderse de vista que, en atención a la trascendencia de un proveído que ordene el desechamiento de una demanda se hace indispensable que las causas o motivos de improcedencia se encuentren plenamente acreditados, además de ser manifiestos, patentes, claros, inobjetables y evidentes, al grado de que exista certidumbre y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate sea operante en el caso concreto, razón por la cual, de haber alguna duda sobre la existencia y aplicación de las mismas, no es dable a partir de ellas desechar el escrito de demanda de mérito.”

c) Legitimación y personería. Se actualiza el primero de los elementos, en atención a los argumentos esgrimidos al desvirtuar la causal de improcedencia alegada por la autoridad responsable, los cuales en obvio de repeticiones innecesarias se tienen por reproducidos como si a la letra se insertaran.

Asimismo, se encuentra acreditada la personería de Jorge Arturo Reyes Sosa, en su carácter de Presidente de la agrupación política accionante con registro ante el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, dado que la responsable se la reconoce al rendir su informe circunstanciado.

d) Definitividad. Este requisito contemplado en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Carta Magna, y desarrollado en el numeral 80, párrafo 2, de la legislación adjetiva federal, se colma en la especie, atento a las consideraciones plasmadas en el considerando segundo de este fallo.

Derivado de lo que antecede, es factible afirmar que en el caso no existe impedimento para llevar a cabo el estudio de fondo, por lo que previamente a ello, se procede a especificar los agravios y fijar la litis.

CUARTO. Agravios. En el escrito de demanda del juicio que nos ocupa, la parte impetrante hace valer como motivos de inconformidad, los que a continuación se transcriben:

“ ...

AGRAVIOS

La aprobación del Pleno del CEEPAC de la Revisión del Gasto Ordinario correspondiente al ejercicio 2009, y la apertura de los Procedimientos Sancionadores presentados por la Comisión Permanente de Fiscalización del propio CEEPAC relativo a la Agrupación Política Estatal Defensa Permanente de los Derechos Sociales, es violatorio de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnera Garantías Sociales e Individuales, resultan inaplicables las Leyes y reglamentos así como la remisión de disposiciones de una figura jurídica a otra diferente y se da alcance indebido a la norma electoral; todo lo cual se relaciona con el marco legal que considero pertinente señalar en lo conducente y al efecto digo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

ARTÍCULOS 1°, 9°, 14°, 16, 35, 41, 9 (sic).
[Se transcriben]

La Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, en lo conducente establece:

ARTÍCULO 6°, 7°, 26, 29, 30, 34, 57, 136.
[Se transcriben]

La Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, en el título (sic) cuarto, capítulo (sic) IX, trata sobre: 'de las Agrupaciones Políticas Estatales' y en relación a la vigilancia de los recursos (sic) dice: 'Las Agrupaciones Políticas con registro, a fin de acreditar los gastos realizados, deberán presentar, a la Comisión Permanente de Fiscalización que establece el artículo (sic) 37 de esta Ley, Informes Trimestrales de Actividades y resultados, así como el origen y destino de los recursos que por cualquier modalidad reciban acompañando dichos informes con la documentación que compruebe con fidelidad y verdad el manejo, uso y destino de las mismas (sic).

Los informes a que se refiere el párrafo anterior, deberá (sic) presentarse dentro de los veinte días siguientes a la fecha de corte del trimestre que corresponda.

En caso de que exista duda sobre la comprobación del origen, uso y destino de los recursos, que reciban las Agrupaciones Políticas, la Comisión Permanente de Fiscalización, podrá realizar auditorías (sic) por sí (sic), o a través de despachos contables de reconocido prestigio que autorice el Pleno del Consejo'.

Una vez ubicado el marco legal en que nos desenvolvemos procedo a analizar en razón de método en primer término la aprobación de la resolución de la revisión del Gasto Ordinario correspondiente al ejercicio 2009 de la Agrupación Política Estatal Defensa Permanente de los Derechos Sociales, la cual causa agravio, en específico (sic) lo establecido en los resolutivos quinto y sexto, que tratan de que no se ejerció financiamiento público y que no se comprobó fehacientemente observaciones cuantitativas cuyas cantidades se dice deberán ser reembolsadas en los términos que señala la **fracción XV del artículo** (sic) **32** de la Ley Electoral del Estado **de aplicación para las Agrupaciones Políticas** de conformidad por lo dispuesto por el **artículo** (sic) **54, fracción V** de la propia Ley.

Agravia la aprobación de las aseveraciones que anteceden y su pretendida fundamentación que resulta inaplicable para las Agrupaciones Políticas, toda vez, que el artículo 54 de la Ley Electoral del Estado, trata sobre las bases mediante las cuales las Agrupaciones Políticas podrán participar en los Procesos Electorales del Estado, y así los (sic) dispone en sus diferentes fracciones a saber:

I.- Prohibición de participar con coaliciones.

II.- Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán registradas por el Partido Político.

III.- El convenio de participación deberá presentarse para su registro, ante el Consejo, por lo menos con un mes de anticipación al registro de la o las candidaturas de que se trate.

IV.- En la propaganda y campaña electoral se podrá mencionar a la agrupación participante, y

V. A las Agrupaciones Políticas Estatales les será aplicable en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 32 de la presente Ley.

En cuanto a esta última fracción del artículo (sic) 54, de la Ley Electoral del Estado, resulta evidente que **lo aplicable en lo conducente** es en lo relativo a la materia específica (sic) de que trata el artículo (sic), esto es, **sobre las formas de participación de las Agrupaciones Políticas en los Procesos Electorales del Estado** única y exclusivamente, luego entonces, es inaplicable y no tiene el alcance que se pretende de la fracción V del artículo (sic) 54 de la Ley Electoral, al vincularlo con obligaciones de carácter financiero o de fiscalización que corresponden a los Partidos Políticos, como lo es el artículo (sic) 32 de la Ley Electoral, que trata de las obligaciones de los Partidos Políticos y la fracción XV de reembolsar al Consejo el monto del financiamiento Público, cuyo uso y destino, no haya sido legalmente comprobado ante el mismo, o del que no se haya ejercido, y en ese sentido causa el correspondiente agravio los resolutive quintos y sexto de la resolución impugnada (...)

Independientemente de los (sic) anterior resultan contrarios a la Constitución general de la República, sobre materia Electoral, las Leyes y Reglamentos que aplican las disposiciones que corresponden a los Partidos Políticos, a las Agrupaciones Políticas, porque se trata de figuras electorales distintas en su creación, objetivos, finalidades, procedimientos, en lo general y en lo específico (sic) en los aspectos de financiamiento y fiscalización, y la Sala Regional en diverso Juicio señala con toda claridad las diferencias existentes entre las diversas figuras electorales **‘Partidos Políticos’ ‘Agrupaciones Políticas’** por lo que me permito transcribir lo siguiente:

En efecto, de una interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 41, bases de la I a la IV; y 116, fracción IV, incisos del e) al j), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los contenidos en el Libro Cuarto, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con excepción de los relativos al capítulo segundo, del título segundo; los artículos 36 y 37, de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí; así como aquellos del Título Cuarto, de la Ley Electoral de dicha entidad, excepto lo concerniente al capítulo IX; se tiene que los partidos políticos son entidades de interés público, respecto de las cuales, las leyes determinarán las normas y requisitos para su registro, y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Tales entes podrán ser, según el caso, nacionales o estatales; los primeros, tendrán derecho a participar en las elecciones federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, para lo cual, tendrán que acreditarse ante la autoridad electoral local

correspondiente; por su parte, los partidos estatales, únicamente podrán participar activamente en los procesos que se celebren en la entidad federativa en la cual se encuentran registrados.

En general, los partidos políticos tienen diversos fines, de entre los cuales, destacan los siguientes: promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de la representación nacional; y, como organizaciones integradas por ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Lo anterior, en apego a los programas, principios e ideas que postulan, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Así, únicamente los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse individual y libremente al partido político de su preferencia, y como ratificación de ello, en el texto constitucional está expresamente prohibida la creación de partidos surgidos de entes colectivos de naturaleza gremial, o bien, que persigan un objeto social diferente, y en general, cualquier forma de afiliación corporativa o colectiva.

También, se establece que los partidos políticos contarán de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades ordinarias permanentes, las tendentes a la obtención del voto en los procesos comiciales, y las de carácter específico relacionadas con la difusión de ideas, investigación en disciplinas afines a su naturaleza, editoriales, entre otras, para lo cual, gozarán de la prerrogativa de financiamiento público, debiendo garantizarse que los recursos públicos prevailezcan sobre los de origen privado.

Por otra parte, de las normas constitucionales escrutadas, se advierte que para la consecución de uno de sus fines, los partidos podrán celebrar procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, para lo cual podrán realizar precampañas y campañas de índole electoral, en los términos previstos en la misma Norma Superior y las leyes propias de la materia.

Además, que gozarán de acceso permanente a los medios de comunicación masiva, para lo cual, el Instituto Federal Electoral, administrador del tiempo otorgado al Estado en radio y televisión distribuirá, según determinados lineamientos, el tiempo que corresponda a los partidos políticos nacionales, estatales, así como a las autoridades electorales, eliminando cualquier posibilidad para que las entidades de interés público en análisis contraten, por sí o por medio de terceros, tiempo en las vías de difusión señaladas.

Asimismo, que las autoridades electorales únicamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, en los casos establecidos en dicha Constitución y en las leyes.

Ahora bien, la legislación reglamentaria de las normas constitucionales señaladas en párrafos anteriores, establecen los lineamientos a los cuáles (sic) deberán sujetarse las agrupaciones que pretendan constituirse como partidos políticos, así como al régimen jurídico al cual habrán de arreglarse una vez que hayan logrado la aprobación de su registro.

En esa tesitura, el numeral 27, de la Ley Electoral de San Luis Potosí, exige a las organizaciones que pretendan registrarse como Partidos Políticos, a presentar solicitud por escrito ante el Consejo Estatal Electoral, acompañando la declaración de principios, el programa de acción, los estatutos, el emblema o logotipo, y los colores que le caractericen y diferencien de los demás; también, acreditar que cuenta en el Estado, con un número de afiliados que signifique al menos el dos por ciento de los electores inscritos en el listado nominal correspondiente a la última elección estatal, y que dichos agremiados provengan de al menos las dos terceras partes de la totalidad de los municipios, sin que en ningún caso, el número de afiliados de cada uno de los municipios sea inferior al uno por ciento de los electores de su listado nominal, entre otras.

Por otra parte, el numeral 31, de la Ley Electoral de San Luis Potosí, dispone que son derechos de los partidos políticos, además de las prerrogativas ya listadas anteriormente, participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, formar coaliciones con otros partidos, registrar representantes ante los organismos electorales de carácter administrativos, y comparecer a las sesiones de estos (sic) con derecho al uso de la voz, entre otros.

En cuanto a las obligaciones, el artículo 38 de la legislación estatal, contempla las siguientes: difundir la plataforma electoral que el partido político y sus candidatos sostendrán en la elección respectiva; retirar la propaganda fijada en apoyo a sus candidatos durante las campañas electorales; sujetarse a los límites de gastos de campañas; abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos; garantizar la participación equitativa de ambos géneros en la toma de decisiones u órganos de dirección, así como en las candidaturas; entre otras. De esta aproximación al régimen constitucional y legal relativa a los partidos políticos, podemos advertir que tienen características bien definidas, de las que debe partirse para ubicarlas dentro del contexto de organizaciones ciudadanas que se formen con fines eminentemente políticos, y así, estar en aptitud de distinguirlos de otros grupos, como en el caso son las agrupaciones políticas, pues tal como se desprendió de los razonamientos narrados anteriormente, los partidos políticos son los únicos entes colectivos que tienen como facultad, postular candidatos a cargos de elección popular, además de tener el rango constitucional de entidades de interés público, y poder tener acceso al tiempo del estado en radio y televisión, para la difusión de sus promocionales en los que introduzcan en la ciudadanía su plataforma política y su ideología, además de lograr adeptos que puedan traducirse en sufragios, y eventualmente, en espacios físicos de gobierno, en las distintas esferas competenciales.

En otro orden de ideas, cabe puntualizar que las agrupaciones políticas no encuentran un basamento constitucional de la misma manera que los partidos políticos, en virtud de no existir en nuestra Carta Magna, algún dispositivo que, de manera expresa, disponga cuáles serán sus objetivos, las prerrogativas a las que tendrán acceso, si en su caso podrán registrarse en los ámbitos nacional y estatal, y demás.

No obstante, tales gremios políticos tienen su génesis constitucional en los numerales 9 y 35, fracción III, de la Ley Suprema, al disponer que los ciudadanos tienen el derecho

inalienable de asociarse para tomar parte de forma pacífica, en los asuntos políticos del país.

Además, diversos preceptos constitucionales hacen referencia a dichas formas de organización ciudadana. Así, tenemos que la base V, del artículo 41, de la Constitución Federal, dispone que el Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma integral y directa, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y los partidos políticos; o bien, la fracción VIII, del numeral 99, que irroga competencia a este Órgano Jurisdiccional para conocer y resolver los conflictos planteados por tales asociaciones, para controvertir las sanciones que les sean impuestas por el Instituto Federal Electoral; o bien, la prohibición de ese tipo de organizaciones cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa, en términos del inciso c), del artículo 130 correspondiente.

Por su parte, el artículo 51, de la legislación electoral de San Luis Potosí, dispone que bajo ninguna circunstancia, las agrupaciones políticas podrán utilizar las denominaciones de "partido" o "partido político"; además, que sólo las agrupaciones correspondientes registradas ante el Consejo Estatal Electoral, podrán utilizar tal apelativo, o las siglas "APE".

Con respecto a los requisitos que deben cubrir para su constitución y posterior registro, están el contar mínimo con quinientos afiliados en el Estado, tener un órgano directivo de carácter estatal, y por lo menos diez delegaciones municipales en la entidad; contar con declaración de principios, programa de acción, estatutos, denominación, emblema o logotipo, y colores distintos a cualquier otra agrupación o partido.

Asimismo, dicha legislación les permite firmar convenios con los partidos políticos para que participen en los procesos electorales estatales; en ese caso, de especificarse que las candidaturas que surjan serán registradas por el partido al que se asocien, y serán votadas con la denominación, emblema y colores de éste; dicho arreglo deberá registrarse ante el órgano superior de la autoridad electoral, y en caso de ser aprobado, en la propaganda y campaña electoral que al efecto se realice, podrá incluirse o mencionarse a la agrupación asociada.

Por otra parte, a los gremios ciudadanos en estudio, además de llevar a cabo las deliberaciones políticas a que se refieren los artículos 9 y 35, fracción III, de nuestra Carta Magna, únicamente les está permitido realizar actividades tendentes a tomar parte, de forma pacífica, en los asuntos políticos del país.

De todo lo anterior, se concluye que si bien existen aspectos en los que confluyen características de ambas formaciones políticas, también resulta cierto que ello no es determinante para que este organismo jurisdiccional otorgue o asemeje el rango de partido político a la asociación actora, ni siquiera para el efecto de tenerle por satisfecho un presupuesto procesal, pues como ya se hizo patente, existen diferencias que impiden irrogarles el carácter de sujeto legitimado para promover el juicio de revisión constitucional electoral.

Lo anterior se evidencia aún más, por la prohibición expresa respecto de que las agrupaciones no podrán incluir, dentro de su denominación, los apelativos de partido o partido político, así como que tampoco pueden postular, por sí mismos, candidatos a cargos de elección popular, sin contar que las actividades que

pueden desplegar son diversas a (sic) de los partidos políticos, pues su actuar debe sujetarse por disposición legal, a difundir aspectos relacionados con la cultura política, acorde con la filosofía contemplada en su declaración de principios.

Hasta aquí la cita de la Sala Regional.

Se hace énfasis en los aspectos financiero y de fiscalización. Existentes entre los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas, porque sus diferencias son equidistantes; así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Artículo 41, fracción II dice que la Ley garantizará a los Partidos Políticos Nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalara (sic) las reglas a que se sujetará el funcionamiento de los propios Partidos Políticos y que se compondrá:

- a).- El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes,
- b).- El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto.
- c).- El financiamiento público por actividades específicas relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y Política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda cada año por actividades ordinarias.

En la fracción V del artículo invocado, dispone que **la fiscalización** de las finanzas de los Partidos Políticos nacionales, estará **a cargo de un órgano técnico** del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así (sic) como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General.

La Ley Electoral del Estado, en su artículo 52 dispone que las Agrupaciones Políticas con registro, gozaran (sic) de financiamiento público para apoyo de sus actividades electorales, educación Política e investigación socioeconómica y Política. Para el efecto se constituirá un fondo consistente en una cantidad equivalente al cinco por ciento del monto que anualmente reciben los Partidos Políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Las Agrupaciones Políticas con registro, a fin de acreditar los gastos realizados, deberán presentar a la Comisión Permanente de Fiscalización que establece el artículo (sic) 37 de esta Ley, Informes Trimestrales de actividades y resultados, así como el origen y destino de los recursos que por cualquier modalidad reciba acompañando dichos informes con la documentación que compruebe con fidelidad y verdad el manejo, uso y destino de los mismos.

Como es de observarse para el financiamiento público (sic) de los Partidos Políticos, se compone de tres rubros, y el financiamiento público (sic) por actividades específicas (sic),

equivale al tres por ciento del monto total que corresponda en cada año por actividades ordinarias; mientras que para las Agrupaciones Políticas estatales el financiamiento público solo apoya a las actividades específicas (sic) únicamente, aún (sic) cuando en vía de ejemplo, se exige tener un órgano de carácter estatal y delegaciones en cuando menos diez Municipios del Estado, cuyos gastos debieran ser tomados en cuenta como los (sic) son en los Partidos Políticos, en el rubro de gastos ordinarios y por ello en la especie no se puede referir, como se hace en la resolución impugnada de **revisión del gasto ordinario** de las Agrupaciones Políticas Estatales correspondiente al ejercicio 2009, porque los gastos ordinarios de las Agrupaciones Políticas no son tomados en consideración sino solo los correspondientes a las actividades específicas (sic); es decir, en la resolución reclamada cuando se hace la aplicación supletoria, no se considera lo que beneficia a la Agrupación Política sino solo aquello que dificulta y obstaculiza el desarrollo de la Agrupación Política, mediante una exagerada y rígida supervisión de los gastos y su comprobación y sin distinguir que a los Partidos Políticos se les **fiscaliza** y a las Agrupaciones Políticas se les **vigila** en la aplicación de los recursos y al tratarse de figuras electorales distintas como antes vimos y de ahí que no se puedan aplicar supletoriamente las disposiciones legales y reglamentarias de los Partidos Políticos, a las Agrupaciones Políticas, pues al hacerlo, contrarían la Constitución y vulneran entre otros, el derecho fundamental de asociación.

Obviamente, no se esta (sic) de acuerdo con la aprobación de la Resolución impugnada sino que expresa y claramente manifestamos nuestra voluntad de oponernos a dicha aprobación, que es contraria a las Garantías Sociales e Individuales Constitucionales que Adelante se precisan y que son en nuestro perjuicio y de ahí la necesidad de resaltar el nexo causal entre la vulneración que el acto reclamado produce en al (sic) esfera jurídica de este colectivo, y la consecuencia negativa que pueden sufrir los ciudadanos integrantes de este (sic), pues resulta evidente de que ante cualquier afectación que sufra la Agrupación Política, definitivamente impactará en la parte que corresponde a los derechos políticos de cada uno de los ciudadanos que la integran, de ahí que resulte importante considerar que la Agrupación Política, como colectividad integrada por ciudadanos, esta legitimada para comparecer al juicio ciudadano cuando considere que cualquier acto de autoridad, atenta contra el derecho político de asociación.

El órgano Jurisdiccional ante el que comparezco, en diverso Juicio promovido por esta Agrupación Política, consideró que aún (sic) cuando la norma constitucional y legal no dispongan una procedencia expresa de este Juicio, a fin de desahogar el conflicto planteado, por la actora, no obsta para su procedencia, pues en todo caso, debe tenerse presente que la presunta irregularidad que impulso (sic) a la organización impetrante a promover su demanda, eminentemente derivaría en la vulneración del derecho de asociación que cada uno de los ciudadanos que la integran pueda sufrir, al verse afectados en

su conjunto, los intereses de la colectividad que forman, y con ello, la eventual privación o anulación de su derecho, pues ante la vulneración de la esfera jurídica de una persona física o moral, provoca un detrimento que disminuye paulatinamente sus capacidades y potencialidades de crecimiento y consolidación, y en el caso, ello se traducirá en una disminución de las actividades editoriales, culturales, y de difusión de cuestiones político-electorales por las cuales, en algún tiempo, fue constituida la persona moral ahora justiciable, pudiendo llegarse al extremo de la dimisión de esa persona multi-ciudadana.

Derivado de las razones expuestas, resulta válido afirmar que la actora hace valer presuntas violaciones a su derecho político-electoral de asociación, en su vertiente de posible afectación derivada de la remisión de los informes sobre el origen y destino del Financiamiento Público y Privado que al efecto ejerció durante el ejercicio fiscal dos mil nueve, que pueda culminar en el reembolso de un determinado monto pecuniario, o en su caso, que dicha cantidad le sea descontada de sus ministraciones del Financiamiento Público a que tiene derecho, cuestión que evidentemente derivaría, en una disminución de las actividades que legalmente le corresponden; y debe tomarse en cuenta que conforme a la fracción IV del artículo (sic) 41 constitucional, uno de los fines perseguidos con el establecimiento de un sistema de medios de Impugnación consiste en garantizar los Principios de Constitucionalidad y Legalidad de los actos y resoluciones electorales, por tanto, dentro de los derechos electorales reconocidos en la Carta Magna a los ciudadanos (sic), agrupados o individualmente, destaca el de cuestionar la Legalidad o la Constitucionalidad de los actos o resoluciones electorales que consideren les causa agravio, cuestionamiento que se sustancia en un Proceso de interés público, cuyo objeto, por regla general, no esta (sic) a disposición de las partes, por estar relacionado con derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; como es el Artículo (sic) 1° de la Constitución Federal, que señala que en los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo gozará de las Garantías que otorga, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establezca.

Por su parte, el Artículo 9 de la misma Constitución, dispone que no podrá coartarse el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Asimismo, el artículo (sic) 35 fracción III de la misma Constitución, establece que es prerrogativa del ciudadano, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica (sic) de los asuntos políticos del país.

Con base en lo anterior, es evidente que el derecho de asociación, es un derecho fundamental de índole político, al estar previsto en diversas normas constitucionales, aunado a que dicho ordenamiento supremo, también prevé su tutela

efectiva a través de los Medios de Impugnación que al efecto, dispone de manera genérica el numeral 99, de la Ley Fundamental, y reglamentamos (sic) en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

Ahora bien, no debe soslayarse que el ejercicio efectivo del Derecho político de asociación implica necesariamente la creación, consecución y permanencia de las Agrupaciones Políticas; para lograr tal fin, el ciudadano cuando pretenda asociarse a una agrupación, o bien, que a (sic) un conjunto de ciudadanos intenten asociarse con fines políticos, deben tener acceso a una serie de herramientas jurídicas que les permita alcanzar su fin y con ello, el pleno ejercicio de su prerrogativa; por lo que, en ese caso, la tutela del derecho de asociación debe expandirse de manera que el ciudadano o la agrupación a través de su representante legítimo (sic), pueda velar por la consecución de sus objetivos y la defensa a través del Juicio Ciudadano de los actos y resoluciones, que vulnere su esfera Política.

Por otra parte resulta inconstitucional el Reglamento de Agrupaciones Políticas del Estado de San Luis Potosí, y de ahí su inaplicabilidad al caso concreto, por ser contrario y vulnerar derechos fundamentales de que antes se hizo mérito y para acreditar lo anterior solicito se tengan aquí por reproducidas las transcripciones que se realizaron de las disposiciones de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, de donde se desprende la jerarquía de las Leyes en el Estado, la facultad de dictar Leyes ordinarias locales, así como la prohibición de dictar Leyes del Congreso del Estado y de Autoridad alguna, para dispensar la observancia de la Constitución; y en ese sentido se establece que la Ley suprema en el Estado de San Luis Potosí, son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución local; las Leyes ordinarias locales y demás ordenamientos que de ellas emanen conforman su estructura jurídica; en ese tenor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo (sic) 116 fracción IV establece que las **Constituciones y Leyes en los Estados en Materia Electoral** garantizarán; y señalan una serie de prevenciones; luego entonces, las normas jurídicas en materia electoral deben provenir de las Constituciones, las cuales serán reguladas íntegramente por la Ley Electoral del Estado que es una Ley ordinaria local para garantizar el normal desarrollo de los procesos electorales, y en ese sentido la Ley Electoral del Estado, debiera comprender y regular todas las cuestiones de la Materia Electoral, tocando todos los aspectos y excepciones, que por su importancia y trascendencia debieran existir precisamente en la Ley, de tal forma que nada quedara fuera del ámbito legislativo, pues ello es una función obligación y responsabilidad exclusiva del Congreso del Estado; dejando para los reglamentos las cuestiones secundarias derivadas de la propia Ley, que indiquen los modos de ejecutar precisamente lo mandado por la Ley Ordinaria porque es esta (sic), la que da sustento al reglamento, ese decir no se pueden reglamentar jurídicamente las disposiciones, que no estén pormenorizadas en la Ley Ordinaria pues las omisiones trascendentes en la Ley ordinaria, no pueden subsanarse en los Reglamentos así como

tampoco es permisible a estos (sic) la revisión supletoria a figuras electorales diferentes e incompatibles, pues de hacerlo resultan inaplicables por inconstitucionales como es el caso del Reglamento de Agrupaciones Políticas del Estado de San Luis Potosí.

Cierto es que el Congreso del Estado por decreto número 362 publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 10 de mayo de 2008 expidió la Ley Electoral del Estado y no obstante que en la exposición de motivos se reconoce que las atribuciones del CEEPAC son numerosas, se le atribuye entre otras, dictar las **previsiones normativas y procedimentales** necesarias para hacer efectivas **las disposiciones de la Ley Electoral**.

Al efecto debe precisarse que el Congreso del Estado a través de la Ley Electoral del Estado no puede delegar la función de legislar al CEEPAC por medio de Reglamentos, porque estos (sic) estarían afectados de nulidad por inconstitucionales además de que la Constitución Local expresamente establece que ni el Congreso, ni autoridad alguna pueden dispensar la observancia de la Constitución. Independientemente de lo anterior, en el reglamento de las Agrupaciones Políticas Estatales, no se reglamenta sobre las disposiciones correspondientes a las Agrupaciones Políticas estatales contenidas en el capítulo (sic) IX de la Ley Electoral, sino que se establecen nuevas disposiciones casi todas restrictivas y violentando el orden jerárquico de las Leyes, y muestra de ello es que en el artículo (sic) 3 del reglamento dice: En **todo lo previsto por el presente Reglamento se estará a lo dispuesto por la Ley** (Ley Electoral del Estado); así como a **los acuerdos que al efecto emita el Pleno** (CEEPAC). Establece nuevos requisitos además de los que establece la Ley para constituir una Agrupación Política de tal manera que hace nugatorio el derecho fundamental de asociación. Establece las actividades de las Agrupaciones Políticas estatales y señala como objetivo primordial coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura Política; indica los programas, los rubros, contenidos, impone orientaciones, así como la obligación de señalar metodología científica que contemple técnicas de análisis que permitan verificar las fuentes de información y comprobar los resultados obtenidos. Impone criterios para gastos susceptibles de financiamiento público (sic), la última (sic) mitad de su articulado, lo dedica a la materia de origen y uso del financiamiento pero remitiendo invariablemente la aplicación a la normatividad a que están sujetos los Partidos Políticos, que como antes analizamos resulta inconstitucional, y por si fuera poco en el transitorio segundo del Reglamento se establece: 'El Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana podrá en todo tiempo emitir acuerdos que modifiquen o adicionen los preceptos establecidos en el presente reglamento.' Esto es, el CEEPAC se reserva en todo tiempo el derecho de legislar, mediante modificaciones o adiciones al Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales lo que evidentemente es inconstitucional, y por ello ocurrió a esa Sala Regional de la Segunda Circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal

solicitando la no aplicación de la Ley y reglamento de materia electoral a que se hace referencia al caso concreto por ser contraria a la Constitución y por solicitando también suplir las deficiencias, omisiones o planteamientos en los agravios en los términos del artículo (sic) 23 de la Ley General del Sistema y (sic) Medios de Impugnación en Materia Electoral.
...”

QUINTO. Litis. En el caso se circunscribe a determinar si es de acogerse la pretensión de la accionante relativa a la no aplicación de los artículos 54, fracción V, y 32 de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, así como del Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales al caso concreto, por ser contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, en el estudio de los motivos de disenso expresados por la parte actora, esta Sala Regional suplirá la deficiencia de su expresión en términos del artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que bastará con que se exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le provoca el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron el mismo.

SEXTO. Análisis de fondo. Como quedó transcrito en el considerando cuarto de esta sentencia, la agrupación política actora hace valer la inaplicación de los artículos 54, fracción V y 32, de la Ley Electoral del Estado, por estimarlos contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, también considera inconstitucional el Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales de San Luis Potosí expedido por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana.

Precisado lo anterior, en principio se procederá a proveer lo conducente respecto del planteamiento relativo a la inaplicación

de los numerales de la ley sustantiva estatal, agravio que esta Sala regional considera **infundado** por las razones que se exponen a continuación.

El contenido del marco normativo que rige el presente asunto es el que enseguida se transcribe:

Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí

“Artículo 32. Son obligaciones de los partidos políticos:
(...)

XV. Reembolsar al Consejo el monto del financiamiento público, cuyo uso y destino no haya sido legalmente comprobado ante el mismo, o del que no se haya ejercido;
(...)

Artículo 37. El Consejo vigilará constantemente que las actividades de los partidos políticos y agrupaciones políticas se desarrollen con sujeción a la ley; con tal motivo, instaurará una Comisión Permanente de Fiscalización, que se integrará con tres consejeros ciudadanos electos en votación secreta por el Pleno del Consejo, que podrán ser ratificados o relevados anualmente mediante una nueva elección en los mismos términos.

La Comisión Permanente de Fiscalización tendrá las siguientes atribuciones:

I. Revisar el informe y comprobación sobre el origen, uso y destino de sus recursos, y el inventario de bienes muebles e inmuebles adquiridos con recursos públicos que presenten al Consejo los partidos políticos;

II. Llevar a cabo todas las diligencias tendientes a comprobar que los partidos políticos respetaron los límites máximos de gastos fijados por el Consejo, para las campañas electorales;

III. Practicar auditorías a los partidos y agrupaciones políticas por sí, o a través de despachos contables de reconocido prestigio, que autorice el Pleno del Consejo, en los casos en que exista duda sobre la comprobación del origen, uso y destino de los recursos, y

IV. Verificar por los medios que estime pertinentes, la autenticidad de la documentación que presenten los partidos y agrupaciones con motivo de sus informes financieros.

La Comisión deberá dar cuenta inmediata al Pleno del Consejo, de los resultados obtenidos en las acciones a que se refieren las fracciones anteriores, para los efectos legales procedentes.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Comisión solicitará al Pleno del Consejo, su intervención ante el órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para efecto de superar los secretos bancario, fiduciario y fiscal federal.”

“ ...

CAPÍTULO IX

De las Agrupaciones Políticas Estatales

(...)

Artículo 52.- Para obtener el registro como agrupación política estatal, quien lo solicite deberá acreditar ante el Consejo, los siguientes requisitos:

(...)

Las agrupaciones políticas con registro, gozarán de financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, educación y capacitación política, e investigación socioeconómica y política. Para tal efecto, se constituirá un fondo consistente en una cantidad equivalente al cinco por ciento del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Este fondo se entregará anualmente a las agrupaciones políticas, en términos de lo previsto en el reglamento que al efecto emita el Pleno del Consejo.

Las agrupaciones políticas con registro, a fin de acreditar los gastos realizados, deberán presentar a la Comisión Permanente de Fiscalización que establece el artículo 37 de esta ley, informes trimestrales de actividades y resultados, así como sobre el origen y destino de los recursos que por cualquier modalidad reciban, acompañando dichos informes con la documentación que compruebe con fidelidad y verdad, el manejo, uso y destino de los mismos.

Los informes a que se refiere el párrafo anterior, deberán presentarse dentro de los veinte días siguientes a la fecha de corte del trimestre que corresponda.

En caso de que exista duda sobre la comprobación del origen, uso y destino de los recursos que reciban las agrupaciones políticas, la Comisión Permanente de Fiscalización, podrá realizar auditorías por sí, o a través de despachos contables de reconocido prestigio, que autorice el Pleno del Consejo.

(...)

Artículo 54. Siempre y cuando se sujeten a las siguientes bases, las agrupaciones políticas podrán participar en los procesos electorales del Estado, exclusivamente mediante convenios de participación con un partido político:

(...)

V. A las agrupaciones políticas estatales les será aplicable en lo conducente, lo dispuesto por el artículo 32 de la presente la ley.”

Como puede advertirse de las disposiciones transcritas, en primer término, las agrupaciones políticas en el estado de San Luis Potosí, cuyo registro ha sido otorgado, tienen derecho a recibir financiamiento público consistente en un cinco por ciento de lo que corresponda a los partidos políticos para sus actividades ordinarias, debiendo informar y comprobar ante el órgano electoral correspondiente, el manejo, uso y destino de tales recursos recibidos.

Asimismo, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de dicha Entidad Federativa, a través del órgano facultado, Comisión Permanente de Fiscalización, cuenta con atribuciones expresas tendentes a vigilar constantemente que las actividades de las agrupaciones políticas se sujeten a las reglas que estipula la ley.

Además, se establece que a las entidades de referencia les será aplicable lo estatuido por el artículo 32 de la citada legislación electoral local, que entre otras cuestiones prevé el deber de reembolsar al mencionado órgano electoral el monto del financiamiento público, cuyo uso y destino no haya sido legalmente comprobado ante el mismo, o bien no se hubiere ejercido.

En la especie, como se precisó en párrafos precedentes, el Consejo Electoral responsable aprobó por mayoría de votos el dictamen elaborado por la Comisión Permanente de Fiscalización, relativo a la revisión del gasto ordinario de las agrupaciones políticas estatales correspondiente al año dos mil nueve, entre otras, el de la aquí actora.

En dicho dictamen, en lo que interesa, se emitieron los siguientes puntos resolutivos:

“ ...

QUINTO. Que no ejerció financiamiento público por \$34.08 (*Treinta y cuatro pesos 08/100 m.n.*), importe que deberá ser reembolsado en los términos que señala la fracción XV del artículo 32 de la Ley Electoral del Estado, de aplicación para las agrupaciones políticas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54, fracción V de la propia ley.

SEXTO. Que no comprobó fehacientemente las observaciones cuantitativas por la cantidad de \$12,544.54 (Doce mil quinientos cuarenta y cuatro pesos 54/100 m.n.), por lo que incurre en falta a lo dispuesto por los artículos 15, 16 y 17 (sic) Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales, así mismo el importe señalado por la cantidad de \$12,544.54 (Doce mil quinientos cuarenta y cuatro pesos 54/100 m.n.), deberá ser reembolsado en los términos que señala la fracción XV del artículo 32 de la Ley Electoral del Estado, de aplicación para las agrupaciones políticas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 54, fracción V de la propia ley.

(...)

SANCIONES

Las sanciones a que es acreedora la Agrupación Política Estatal Defensa Permanente de los Derechos Sociales, que deriven de los incumplimientos a la Ley Electoral del Estado, al Reglamento en Materia de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y al Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales, señalados en los resolutivos de referencia se aplicarán de conformidad con las disposiciones que señalan las leyes respectivas, tomando en consideración la gravedad de las mismas, iniciando para tal efecto los procedimientos sancionadores una vez que cause estado el presente dictamen.

El reembolso sobre la cantidad no ejercida y no comprobada (sic) por un total de \$12,578.62 (Doce mil quinientos setenta y ocho pesos 62/100 m.n.), señalada en los resolutivos quinto y sexto del presente apartado, deberá de realizarse una vez que el presente dictamen cause estado, en un plazo no mayor a seis meses contados (sic). Las cantidades mencionadas, les serán descontadas de las ministraciones que legalmente le corresponden a esa Agrupación Política Estatal, conforme a lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley Electoral del Estado.

...”

(Texto subrayado por esta autoridad)

Al respecto, de la lectura integral del ocurso de demanda, la agrupación actora pretende que los citados artículos 32 y 54, fracción V, de la Ley Electoral local, no le sean aplicables, ya que éste último se refiere exclusivamente a la participación de las agrupaciones políticas en los procesos electorales, lo que no

debe vincularse con obligaciones de carácter financiero o de fiscalización que corresponde sólo a los partidos políticos, pues éstos son entidades distintas.

Lo anterior, manifiesta la impetrante, violenta su derecho de asociación, pues la obligación de reembolsar los recursos prevista en el numeral 32, fracción XV, afecta directamente el financiamiento que le corresponde para desempeñar sus actividades conforme a la ley, en detrimento de cada uno de los integrantes de la agrupación, de ahí que considere inconstitucionales los señalados preceptos legales.

Ahora bien, esta Sala Regional estima que no le asiste razón a la parte actora en su argumento, ya que si bien los partidos y las agrupaciones son entes de diversa naturaleza como lo afirma, el propio ordenamiento sustantivo prevé para cada uno de ellos el deber de rendir cuentas sobre el financiamiento otorgado en ambos casos, tan es así, que en el diverso artículo 52, párrafos sexto y séptimo, también precitado y transcrito en apartado precedente, se establecen obligaciones para las agrupaciones políticas que reciben tal beneficio, como por ejemplo presentar los informes de gastos a la Comisión Permanente de Fiscalización, sin que efectivamente se haya incluido la de reembolsar recursos no comprobados y no ejercidos; sin embargo, tal circunstancia no puede estimarse una omisión del legislador, en razón de que precisamente en intelección con la fracción V del artículo 54, previó que, en lo conducente, les será aplicable a tales entes lo dispuesto por el numeral 32 de la ley electoral local, que forma parte del capítulo “*De los Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos*”, esto es, están sometidos a la obligación de devolver el monto de financiamiento público que no se compruebe o ejerza.

En ese sentido, considerar correcta la interpretación que pretende la parte accionante y determinar que no se apliquen los precitados numerales, llevaría al absurdo de admitir que por el hecho de que la indicada obligación, como consecuencia legal del acto que se le atribuye, no esté establecida dentro del capítulo específico que regula la existencia y actuación de las agrupaciones políticas, el órgano administrativo electoral se encuentre impedido para ejercer su facultad de control sobre el uso y destino de los recursos, al no poder exigir su devolución.

Cabe mencionar que el reembolso que se determinó, no se impuso como sanción administrativa, pues la devolución de los recursos sin ejercer y sin comprobar sólo es una obligación consecuencia de la falta advertida y que corresponde cumplirla tanto a los partidos políticos como a las agrupaciones.

En ese contexto, el derecho de asociación previsto por los artículos 9º y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya violación se alega, consiste en que los ciudadanos pueden agruparse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; no obstante, una vez constituidos y registrados en forma, es decir, como persona jurídica ante el órgano electoral que corresponda, como es el caso de la agrupación “Defensa Permanente de los Derechos Sociales”, actora en el presente juicio, están sujetas a los derechos y obligaciones que les impone la propia ley, entre ellos precisamente, el derecho recibir financiamiento para sus actividades y por consiguiente la obligación de rendir cuentas sobre los mismos.

En tales condiciones, opuesto a lo afirmado por la promovente, los artículos 32 y 54, fracción V, de la citada ley sustantiva no

resultan contrarios a la Norma Fundamental, dado que se encuentra debidamente fundamentado el acto de aplicación en las mencionadas disposiciones, por lo que de ninguna forma se conculca la garantía de asociación en los términos propuestos.

En cuanto hace al segundo planteamiento, la promovente alega la inconstitucionalidad del Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales expedido por el Consejo Estatal y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, por lo que también solicita su inaplicación, aduciendo que el Congreso del Estado no puede “delegar” la función de legislar al mencionado órgano administrativo electoral por medio de reglamentos.

Asimismo, manifiesta la enjuiciante que tal ordenamiento no puede contener disposiciones que se hayan omitido en la Ley Electoral pues, refiere, contiene requisitos adicionales en relación con la conformación de una agrupación política, así como sus prerrogativas y obligaciones, de tal manera que hace nugatorio el derecho fundamental de asociación.

El agravio se considera **inoperante** en parte e **infundado** en otro aspecto, habida cuenta que, por lo que hace al primer calificativo, la actora no indica en modo alguno el numeral o disposición específico del Reglamento que le haya sido aplicado por la autoridad responsable, sino que aduce argumentos genéricos que no están relacionados con el acto de aplicación motivo del presente estudio, lo que se estima en virtud de que esta Sala colegiada solamente puede analizar la inconstitucionalidad de normas que se aduzcan adversas a la Constitución de la República, a partir precisamente del acto concreto de aplicación que, en la especie, como se ha venido razonando, lo constituye la determinación del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de la Entidad en mención, que obliga a la actora a

devolver recursos sin ejercer y sin comprobar respecto del año dos mil nueve, lo cual se encuentra previsto en el artículo 32, fracción XV, de la Ley Electoral.

Sin embargo, lejos de centrarse en algún o algunos dispositivos que se hayan aplicado en su perjuicio, en sus argumentos la inconforme introduce cuestiones referentes a los requisitos de constitución de las agrupaciones y a las facultades del mencionado órgano electoral estatal para expedir reglamentos, de ahí que se estime inoperante el agravio, pues si bien efectivamente en el dictamen aprobado por la responsable se mencionan diversos artículos del referido ordenamiento, de ninguna manera puede considerarse que tal cuestión constituya el acto concreto que origine la afectación y con ello estar en aptitud de verificar la constitucionalidad del Reglamento de mérito.

Tal criterio ha sido sostenido por la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las ejecutorias que conforman la tesis XI/2010, aprobada en sesión pública celebrada el veintiuno de julio de dos mil diez, visible en su página de Internet con dirección www.tribunalelectoral.gob.mx, de rubro y texto:

“CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. PARA SU ANÁLISIS ES INSUFICIENTE LA SOLA CITA DEL PRECEPTO EN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.”

De conformidad con los artículos 99, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 189, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 6, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Tribunal Electoral está facultado para determinar la no aplicación de leyes electorales, en casos concretos, por considerarlas contrarias a la Constitución; sin embargo, el ejercicio de esta facultad requiere la existencia de un acto específico de aplicación de la norma tildada de inconstitucional. En consecuencia, si en el acto

reclamado se citan artículos, como fundamento legal, sin que se actualicen sus consecuencias jurídicas, en manera alguna puede considerarse la existencia de un acto de aplicación de esos preceptos, para ejercer la facultad de control de constitucionalidad.”

Por otra parte, lo **infundado** del agravio estriba en que si bien es verdad que el Congreso del Estado no puede delegar la función de crear leyes a la autoridad administrativa electoral local, ello no sucede en el caso, pero sí le otorgó facultades para regular las circunstancias, entre otras, las relativas a las agrupaciones políticas, a través precisamente de reglamentos internos para la adecuada observancia de las disposiciones de la ley.

Así, el artículo 71 del propio ordenamiento sustantivo local establece como atribuciones del Consejo Estatal Electoral en mención, “a) *Dictar las previsiones normativas y procedimentales necesarias, para hacer efectivas las disposiciones de esta Ley*” y “j) *Expedir los reglamentos internos necesarios para el buen funcionamiento del Consejo y de los demás organismos electorales*”.

Conforme a lo expuesto, cabe precisar que el Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales de San Luis Potosí, tiene su base en la facultad reglamentaria, la cual está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, a cuya observancia está obligada la autoridad electoral, en razón de que fue expedido con base en un imperativo que le otorgó al legislador, ordenamiento que tiene como finalidad observar los lineamientos legales relacionados con la creación y funcionamiento de las agrupaciones políticas que no están desarrollados a detalle en la misma legislación ordinaria.

Sobre el tema de reserva de ley, deviene trascendente invocar la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación, identificada con la clave Tesis P./J. 30/2007, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, XXV, mayo de 2007, página 1515 cuyo rubro y contenido es el siguiente:

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

Por lo anterior, resulta inexacta la afirmación de la actora relativa a que el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana no tiene atribuciones para legislar en materia electoral, pues como se evidenció, dicha autoridad sí está facultada para expedir los ordenamientos necesarios para su

funcionamiento y de los demás organismos electorales, como en la especie acontece al emitir el Reglamento que se tilda de inconstitucional.

En esas condiciones, toda vez que por una parte la demandante no expresa argumentos sobre un acto específico de aplicación para que este órgano jurisdiccional esté en aptitud de determinar su constitucionalidad o no, y en otro aspecto no le asiste razón en cuanto a la carencia de facultades de la autoridad electoral local para la emisión de la norma reglamentaria cuestionada, no es posible acceder a la pretensión en el sentido de inaplicar el citado cuerpo normativo.

En consecuencia, al haber resultado **infundados e inoperantes** los motivos de inconformidad aducidos, lo procedente es confirmar el punto de acuerdo 44/06/2010, en lo que fue materia de impugnación.

Por todo lo expuesto y fundado, con apoyo además en lo establecido por los artículos 22, 25 y 84, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se

RESUELVE

PRIMERO. Es improcedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por cuanto hace a la legalidad del acuerdo impugnado, en términos del considerando segundo de esta sentencia.

SEGUNDO. Se ordena **REENCAUZAR** el presente medio de impugnación a la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí, a

efecto de que exclusivamente en cuanto a las cuestiones de legalidad que hace valer la demandante respecto del acuerdo que impugna, resuelva lo que en derecho corresponda, de conformidad con lo señalado en el considerando segundo de este fallo.

Para ello, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional, que previa copia certificada que se deje del expediente, remita las constancias originales a la referida autoridad y realice las diligencias pertinentes.

TERCERO. Emitida la resolución respectiva, el Tribunal en mención deberá informarlo por escrito a esta Sala Regional dentro de las veinticuatro horas siguientes a su emisión, acompañando, en original o copia certificada legible, la documentación que así lo acredite.

CUARTO. Solamente por lo que se refiere a la constitucionalidad de las disposiciones que fueron motivo de estudio en términos del considerando sexto del presente fallo, se **CONFIRMA** el punto de acuerdo 44/06/2010, en lo que fue materia de impugnación, emitido por el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí en sesión ordinaria del uno de julio del presente año.

NOTIFÍQUESE por **correo certificado** a la parte actora, en el domicilio señalado en su demanda, anexando copia simple de la presente ejecutoria; por **oficio** tanto al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, como a la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de dicha Entidad, acompañando en ambos casos copia certificada de esta sentencia; y, por **estrados**, de conformidad con lo previsto por los artículos 26, párrafo 3, 28,

29, párrafos 1 a 3, inciso c), 84, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 103, 106, 107 y 109, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvió la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, en sesión pública del día trece de octubre de dos mil diez, por **MAYORÍA** de votos de los Magistrados Rubén Enrique Becerra Rojasvértiz y Georgina Reyes Escalera, ponente en el presente asunto, con el voto en contra de la Magistrada Beatriz Eugenia Galindo Centeno, firmando para todos los efectos legales en presencia de la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y **DA FE**.

BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO
MAGISTRADA PRESIDENTA

RUBÉN ENRIQUE BECERRA
ROJASVÉRTIZ
MAGISTRADO

GEORGINA REYES ESCALERA
MAGISTRADA

MARTHA DEL ROSARIO LERMA MEZA
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE LA MAGISTRADA BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON LA CLAVE SM-JDC-255/2010.

Con el debido respeto que merece la Magistrada Georgina Reyes Escalera, ponente en el asunto, disiento del criterio sostenido en la parte del proyecto en la cual propone estudiar las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Agrupación Política Estatal “*Defensa Permanente de los Derechos Sociales*”, pues en concepto de la suscrita, es fundada la causal de improcedencia invocada por la autoridad responsable, y en todo caso, el medio de impugnación en su integridad resulta improcedente, debiendo reencauzarse en la vía procedente (recurso de revisión local), para que la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí se pronuncie respecto de los agravios dirigidos a evidenciar la presunta ilegalidad del acuerdo controvertido; lo anterior, acorde con el criterio recogido en la jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ 012/2004, visible en las páginas 173 y siguiente, de la “*Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*” editada por este Tribunal Electoral, cuyo rubro y texto son del siguiente tenor:

“ ...

MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL O FEDERAL. POSIBILIDAD DE REENCAUZARLO A TRAVÉS DE LA VÍA IDÓNEA.—*Si bien la tesis jurisprudencial J.01/97 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU*

IMPROCEDENCIA (Justicia Electoral, suplemento número 1, 1997, páginas 26 y 27), versa sobre la equivocación en que pueden incurrir los interesados al intentar alguno de los medios de impugnación contemplados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por regularse en ella una pluralidad de posibilidades para privar de efectos jurídicos a los actos y resoluciones electorales; no obstante, se estima que dicho criterio debe hacerse extensivo no sólo a los casos en que los promoventes equivoquen la vía idónea de entre los distintos juicios o recursos previstos en la legislación adjetiva federal, sino también en aquellos en que el error se produzca con motivo de la confusión derivada de intentar un medio impugnativo federal cuando lo correcto sea invocar uno de los contemplados en las leyes estatales respectivas, y viceversa, dado que resulta evidente que, en estos casos, si bien sólo sea en apariencia, se multiplican las opciones a disposición de los diversos sujetos que intervienen en las cuestiones electorales, para lograr la corrección o satisfacción de la pretensión que se persigue, acrecentándose de este modo las probabilidades de que los interesados, en especial aquellos que ordinariamente no cuenten con un conocimiento técnico jurídico sobre los aspectos procesales, como los ciudadanos y candidatos, expresen que interponen o promueven un determinado medio de defensa, cuando en realidad hacen valer uno diferente, o que, al accionar, fallen en la elección del recurso o juicio legalmente procedente para la consecución de sus pretensiones. Esta ampliación del criterio en comento no solamente resulta acorde y consecuente de los propósitos expuestos de manera detallada en la citada tesis, sino que también hace efectivo el derecho fundamental consignado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la administración de justicia por los tribunales de manera expedita, pronta, completa e imparcial. Obviamente, esta posibilidad de reencauzar un medio de impugnación local o federal a través de la vía respectiva, sólo será posible si se surten los extremos exigidos en la jurisprudencia multicitada.
...

En efecto, desde mi perspectiva, el medio de impugnación incumple con el principio de definitividad recogido en el artículo 80, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues la Agrupación Política Estatal “*Defensa Permanente de los Derechos Sociales*” debió agotar los medios de impugnación locales antes de acudir a la instancia constitucional, tal como se plasma en el proyecto en el apartado concerniente a las cuestiones de legalidad hechas valer en contra del acuerdo impugnado; es decir, el promovente debió agotar, en todo caso, el recurso de revisión, según lo

dispuesto en el artículo 210 de la legislación electoral de la entidad federativa correspondiente.

Ello en virtud de que con la instauración de ese medio de control de legalidad pudiera obtener la revocación o modificación del acto controvertido, vinculado a los preceptos normativos y reglamentarios respecto de los cuales solicita la inaplicación por considerar que son contrarios al texto constitucional; en consecuencia, al no haber agotado el recurso ordinario, incumple con la carga procesal que le impone la ley adjetiva de la materia respecto al agotamiento de todos aquellos medios de defensa por los cuales pueda lograr la reparación de la violación aducida, actualizándose la causal de improcedencia prevista en el artículo 80, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En suma, en el caso es indispensable que el actor haya agotado previamente el recurso de revisión, puesto que dicho medio de impugnación resulta eficaz para alcanzar su pretensión, y con ello, suprimir los efectos del acto de autoridad que transgreden sus prerrogativas político-electorales, en específico, la relativa al derecho de asociación política (en su vertiente de posible afectación a su patrimonio, y con ello, a la disminución de sus actividades, lo que eventualmente puede repercutir en la consecución de sus fines), lo que haría innecesario acudir a esta instancia a hacer valer cuestiones de inconstitucionalidad de las normas aplicadas al acto reclamado (artículos 32 y 54, fracción V, de la Ley Electoral de San Luis Potosí, y Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales), puesto que las violaciones aducidas son susceptibles de ser reparadas mediante el recurso ordinario.

Al respecto, me permito citar como criterio orientador, aplicable en lo conducente, la jurisprudencia P./J. 78/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 5, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, correspondiente a diciembre de dos mil siete, cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

“...

AMPARO CONTRA LEYES CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DENTRO DEL PROCEDIMIENTO. PROCEDE EN LA VÍA INDIRECTA SIEMPRE Y CUANDO CAUSE UN PERJUICIO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN. De los artículos 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 114, fracción I, de la Ley de Amparo, así como de los criterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido sobre el particular, se advierte que es procedente el juicio de amparo indirecto contra una ley que con motivo del primer acto de aplicación dentro de un procedimiento cause un perjuicio de imposible reparación al quejoso, con base en la excepción al principio de definitividad que prevé el artículo 73, fracción XII, párrafo tercero, de dicha Ley, porque no existe obligación de agotar, antes de acudir al juicio de garantías, los recursos ordinarios establecidos por la ley del acto cuando se reclama su inconstitucionalidad, sino que rigen los criterios generales del amparo contra leyes, es decir, no hay obligación de agotar tales recursos, pero si se decide hacerlo, deberá esperar a su resolución para poder acudir al juicio de amparo indirecto. Por el contrario, si el acto de aplicación de la ley reclamada no es de los considerados como de imposible reparación, aun cuando éste se haya dictado dentro de un procedimiento de naturaleza civil, deberá operar la regla contenida en el artículo 158, párrafo tercero, de la Ley de la materia, porque para que se actualice su procedencia resulta indispensable preparar el juicio mediante el agotamiento de los recursos procedentes, en acatamiento al principio de definitividad.

Contradicción de tesis 8/2006-PL. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, y los Tribunales Colegiados Décimo Primero, Octavo y Noveno, todos en Materia Civil del Primer Circuito. 9 de abril de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria. Mariana Mureddu Gilabert.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 78/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

...”

[El texto en negritas es del original.]

Por otra parte, debe destacarse que al reenviar íntegramente el medio de impugnación a la instancia local no se afecta la esfera jurídica de la impugnante, pues en caso de que la instancia local determine confirmar la legalidad del acuerdo reclamado, podrá acudir, ahora sí, a hacer valer las cuestiones de constitucionalidad y legalidad del acuerdo reclamado (a través de los señalamientos que, en su caso, plasme para controvertir la resolución jurisdiccional combatida), así como a solicitar la inaplicación de los preceptos normativos y reglamentarios que estime contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto último reviste especial importancia, pues si bien es cierto que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus Salas Superior y Regionales, puede inaplicar una norma inconstitucional al caso concreto, dicho análisis debe practicarse necesariamente a través del estudio y posterior pronunciamiento de fondo que esta resolutoria haga respecto del acto de autoridad que encuentra fundamento en los preceptos tildados de inconstitucionales; pretender lo contrario sería tanto como desatender lo dispuesto en el párrafo sexto, del artículo 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la facultad otorgada por el Constituyente Permanente a este Órgano Jurisdiccional, consiste en el control constitucional de las normas respecto al caso concreto sobre el que verse el juicio, diferente a como se plantea en el proyecto de sentencia.

Ello no significa que deba excepcionarse el principio de definitividad, pues si bien es cierto que, salvo lo dispuesto en el artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Electoral es el único competente para

analizar la constitucionalidad de las normas, ello no es suficiente para abordar el análisis de la cuestión planteada en la demanda de juicio ciudadano, pues como lo sostuve en párrafos anteriores, la pretensión perseguida por la entidad colectiva puede ser perfectamente alcanzada mediante el estudio que, sobre la legalidad, lleve a cabo el Tribunal Electoral Local.

Además, cabe señalar que tampoco se pone en riesgo el derecho que la promovente pretende tutelar mediante la instauración de este medio de impugnación; lo anterior, pues no pasa desapercibido que la autoridad responsable, al emitir el acuerdo controvertido, determinó lo siguiente:

“...

SANCIONES

...

El reembolso sobre la cantidad no ejercida y no comprobada (sic) por un total de \$12,578.62 (Doce mil quinientos setenta y ocho pesos 62/100 m.n.), señalada en los resolutivos quinto y sexto del presente apartado, deberá de realizarse una vez que el presente dictamen cause estado, en un plazo no mayor a seis meses contados (sic). Las cantidades mencionadas, les serán descontadas de las ministraciones que legalmente le corresponden a esa Agrupación Política Estatal, conforme a lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley Electoral del Estado.

...”

[El texto en negritas es del original; el subrayado es de para destacar lo observado por la suscrita.]

En esos términos, es inconcuso que el acuerdo controvertido no ha causado estado, debido a que el acto de autoridad se encuentra sujeto a escrutinio jurisdiccional, y en tanto no se resuelva en definitiva la situación jurídica planteada, causará estado y adquirirá autoridad de cosa juzgada, momento en el cual, de ser el caso, el Consejo Electoral estatal procederá a aplicar los descuentos a las ministraciones que legalmente le correspondan.

Es por todo lo anterior, que la suscrita estima que el medio de impugnación debe declararse improcedente, y reencausarse en la vía e instancia procedentes.

BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO
MAGISTRADA DE LA SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL