

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-867/2016

RECURRENTES: SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA Y MARIA CONCEPCIÓN LANDA GARCÍA TÉLLEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN MONTERREY, NUEVO LEÓN

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIOS: ANDRÉS CARLOS VÁZQUEZ MURILLO Y ANGEL FERNANDO PRADO LÓPEZ

Ciudad de México, a once de enero de dos mil diecisiete.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dicta sentencia en el sentido de **confirmar** la resolución de quince de diciembre pasado, emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal, con sede en la Ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León, al resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificados con las claves de expedientes SM-JDC-296/2016 y SM-JDC-298/2016 Acumulados.

ANTECEDENTES

De la narración de hechos que el promovente hace en su escrito recursal, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

- 1. Denuncia ante la autoridad electoral.** El día siete de septiembre de 2016, se presentó ante la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, denuncia en contra de Samuel Alejandro García Sepúlveda y María Concepción Landa García Téllez, ambos diputados del Congreso del Estado de Nuevo León, por supuestas violaciones a la normativa electoral relacionadas con el incumplimiento al artículo 134 párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La referida denuncia se derivó por la colocación de tres anuncios panorámicos donde a decir de los denunciantes, se promovía la imagen personalizada de los hoy actores con el pretexto de su informe de labores.
- 2. Sentencia del Tribunal Electoral local.** El veintidós de noviembre siguiente, dentro del procedimiento ordinario sancionador, el órgano jurisdiccional electoral local declaró: por un lado, inexistente la conducta denunciada relativa a la promoción personalizada de los hoy actores; y por otro, existente la violación respecto a la extemporaneidad de los informes de gestión legislativa, y como consecuencia de ello, amonestó públicamente a los denunciados.
- 3. Juicios ciudadanos.** Los días veinticinco y veintiocho de noviembre siguientes, en desacuerdo con la decisión del tribunal local, los hoy recurrentes respectivamente, promovieron los juicios para la protección de los derechos político-electorales ante la Sala Regional SM-JDC-296/2016 y SM-JDC-298/2016.
- 4. Sentencia de la Sala Regional.** El quince de diciembre de dos mil dieciséis, la Sala Regional dictó sentencia en los juicios referidos en el sentido de acumularlos, confirmar la ilegalidad de la conducta

sancionada, y modificar únicamente lo relativo a la individualización de la sanción impuesta.

5. **Recurso de reconsideración.** El diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis, los actores por su propio derecho, interpusieron recurso de reconsideración contra la sentencia precisada en el punto anterior.
6. **Turno, radicación y admisión.** Por proveído de veintidós de diciembre, la Magistrada Presidenta, acordó turnar el expediente en que se actúa a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En su oportunidad, radicó el expediente y lo admitió.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer del medio de impugnación, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 64, de la Ley General del Sistema de Medios en Materia Electoral, en virtud de que el recurso se interpuso en contra de una sentencia dictada por una Sala Regional en los juicios para la protección de los derechos político-electorales, lo cual es competencia exclusiva de esta Sala Superior.

2. SEGUNDO. Requisitos de las demandas y presupuestos procesales. En el caso, se cumplen los requisitos generales y de

procedencia previstos en los artículos 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, 63, 64 y 66, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tal y como se demuestra a continuación.

a) Forma. Los medios de impugnación se presentaron por escrito; en ellos se hacen constar el nombre de los recurrentes, el domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para ello, se identifica el acto impugnado, se mencionan los hechos en que basan su impugnación, los agravios que causan el acto impugnado, así como los preceptos presuntamente violados y se hace constar las firmas autógrafas de los recurrentes.

b) Oportunidad. Los recursos de reconsideración se interpusieron oportunamente, pues de las constancias que obran en autos se advierte que la sentencia impugnada se emitió el quince de diciembre de dos mil dieciséis, la cual fue notificada el dieciséis siguiente. Por su parte, el escrito recursal signado por los hoy actores se presentó el diecinueve siguiente ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional, por lo cual resulta evidente que se ajustó al plazo de tres días a que se refiere el artículo 66, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Legitimación. Los presentes medios de impugnación son interpuestos por parte legítima, acorde con lo dispuesto en el artículo 65, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que, tanto Samuel Alejandro García Sepúlveda como María Concepción Landa García Téllez, presentan su escrito recursal por su propio derecho y con el carácter de Diputados del Grupo Legislativo Movimiento Ciudadano, perteneciente a la LXXIV Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Nuevo León.

Esta Sala Superior, estima que el recurso de reconsideración al rubro indicado, fue promovido por parte legítima, dado que derivado de la reforma constitucional de dos mil siete y legal de dos mil ocho en materia electoral, se advierte que a fin de darle funcionalidad al sistema de impugnación electoral y con la finalidad de garantizar a los sujetos de Derecho un efectivo acceso a la justicia constitucional en materia electoral, se estableció en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la competencia de las Salas de este Tribunal Electoral para analizar la constitucionalidad de leyes, a partir de un acto concreto de aplicación.

Una de las finalidades del recurso de reconsideración es que esta Sala Superior revise las sentencias dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otras, cuando determinen la inaplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución federal.

Por cuanto hace a los sujetos de Derecho legitimados para promover el recurso de reconsideración, el artículo 65 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece como sujetos legitimados para promover el recurso de reconsideración únicamente a los partidos políticos y en determinados casos, sólo por excepción, a los candidatos.

No obstante, a fin de garantizar el ejercicio del derecho al acceso efectivo a la impartición de justicia tutelado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a juicio de este órgano jurisdiccional, se deben tener como sujetos legitimados para promover el recurso de reconsideración aquéllos que tengan legitimación para interponer los medios de impugnación electoral en la primera instancia federal, es decir, ante las Salas Regionales.

De lo contrario, se haría nugatorio el derecho de acceso efectivo a la impartición de justicia de los sujetos de Derecho distintos a los partidos políticos y candidatos en los supuestos aludidos, puesto que no estarían en posibilidad jurídica de impugnar las sentencias dictadas por las Salas Regionales que pudieran afectar sus derechos subjetivos, tutelables mediante el control de constitucionalidad o convencionalidad¹.

Por tanto, a juicio de esta Sala Superior, tanto Samuel Alejandro García Sepúlveda así como María Concepción Landa García Téllez, están legitimados para interponer el recurso de reconsideración al rubro identificado.

d) Interés jurídico. Los recurrentes tienen interés jurídico para interponer los presentes recursos de reconsideración, porque aducen que les irroga perjuicio la sentencia impugnada, pues según argumentan, se les está aplicando una norma legal que a su juicio debe ser declarada inconstitucional.

e) Definitividad. Se cumple con el requisito de procedencia previsto en el artículo 63, apartado 1, inciso a), de la referida ley, toda vez que se agotó en tiempo y forma la instancia de impugnación correspondiente, ante la Sala Regional con sede en Monterrey de este Tribunal Electoral.

f) Presupuesto específico de procedibilidad. En la especie, se acredita este requisito, atento a las siguientes consideraciones.

Dentro de la gama de medios de impugnación existentes en materia electoral, el recurso de reconsideración posee una naturaleza dual, ya que, por un lado se trata de un medio ordinario para impugnar las resoluciones de las Salas Regionales referidas en el artículo 61,

¹ Véanse jurisprudencias 3/2014 y 12/2014.

párrafo 1 inciso a); y por otro lado se trata de un medio extraordinario a través del cual esta Sala Superior opera como un órgano de control de la regularidad constitucional, ya que según lo dispuesto por el numeral señalado en su párrafo 1 inciso b), la procedencia de dicho recurso se materializa también cuando las sentencias dictadas por las Salas Regionales, hayan decidido la no aplicación de alguna ley en materia electoral que se estime contraria a la Constitución General.

Así, por regla general, las resoluciones pronunciadas por las Salas Regionales son definitivas e inatacables; sin embargo, serán susceptibles de impugnarse a través del recurso de reconsideración, si y solo si, se refieren a juicios de inconformidad en los supuestos del artículo 62 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, o cuando dichos tribunales se pronuncien sobre temas propiamente de constitucionalidad, en los demás medios de impugnación.

Esto último, porque el recurso de reconsideración no constituye una ulterior instancia, sino una de carácter constitucional extraordinaria, conforme a la cual la Sala Superior ejerce un auténtico control de constitucionalidad de las sentencias pronunciadas por las Salas Regionales, en principio, cuando hayan resuelto la no aplicación de normas electorales, precisamente por considerarlas contrarias a la Constitución, lo que equivale no solo al estudio de dicho ejercicio, sino que la jurisdicción de la Sala Superior habilita una revisión amplia, en la medida en que sobre el tema es el único instrumento procesal con el que cuentan las partes para ejercer el derecho de defensa.

En ello subyace lo excepcional del recurso de reconsideración, esto es, cuando al resolver un problema jurídico, las Salas Regionales hayan efectuado el análisis de constitucionalidad y/o convencionalidad respecto de una disposición legal o bien, desarrollen los alcances de un derecho humano reconocido en la Norma Suprema o convencional, por ser el núcleo duro o sus fundamentos axiológicos.

Lo anterior, en la inteligencia de que las hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración están relacionadas con el análisis de constitucionalidad o convencionalidad de las normas y su consecuente inaplicación; empero, de ninguna manera constituye una segunda instancia en todos los casos.

En ese sentido, a partir de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, 41 y 99, de la Constitución General, así como 3, 61 y 62, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ha determinado que el recurso de reconsideración también es procedente en los casos en que se aducen planteamientos sobre la constitucionalidad de una norma.

Se advierte que el recurso de reconsideración presentado en contra de la decisión de la Sala Regional responsable, actualiza el supuesto normativo referido, toda vez que, de su escrito recursal, se advierten razonamientos lógico-jurídicos tendentes a cuestionar el estudio realizado por la responsable, sobre la constitucionalidad de 449, párrafo 1, inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo sobre el cual, la responsable se pronunció en la sentencia hoy impugnada.²

² Jurisprudencia 12/2014: *RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS*

Por lo anterior, a juicio de este órgano jurisdiccional federal, al estar colmados los requisitos correspondientes, lo procedente es analizar el fondo de la cuestión planteada.

TERCERO. Caso concreto. Se desprenden del expediente que se estudia, las siguientes consideraciones:

- a. La Sala Regional estudió y resolvió tres aspectos fundamentales en su sentencia: a) si la difusión extemporánea de informes de actividades legislativas constituye o no infracción a la normativa electoral, aun cuando no se configure la promoción personalizada de los servidores públicos; b) si el artículo 449, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuya inconstitucionalidad se reclama, es contraria al principio de la exacta aplicación de la ley previsto en el artículo 14 constitucional; y c) si el Tribunal local fundó debidamente la sanción impuesta.

- b. Respecto al primer planteamiento, la autoridad responsable, consideró que existe violación a lo dispuesto por el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, aun cuando no se configure la promoción personalizada de servidores públicos, siempre y cuando se vulnere el límite temporal de la difusión de informes anuales de labores, por lo que desestimó el

LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, pp. 27-28.

agravio de los aquí actores en relación al argumento señalado.

- c. Asimismo, la Sala Regional consideró que no le asistía la razón a los promoventes respecto al planteamiento de inconstitucionalidad referido al artículo 449, párrafo 1, inciso f) de la ley citada anteriormente. Consideró que a pesar de prescribir expresamente una sanción en relación a la conducta denunciada, ello no es óbice para dejar sin consecuencias legales a los hoy actores, ante su actuar antijurídico.

- d. Finalmente, la Sala Regional estimó que le asiste la razón a los actores únicamente en relación a la imposición de la sanción administrativa ordenada por el Tribunal local. Por lo tanto, al advertir violaciones al principio de legalidad, modificó la sentencia derivada del juicio primigenio para dejar sin efectos la sanción administrativa y ordenar se ejecute el procedimiento previsto por el artículo 457 de la multicitada ley.

CUARTO. Estudio de fondo.

4.1. Pretensión y causa de pedir

Los promoventes del presente recurso de reconsideración, buscan como pretensión, que esta Sala Superior revoque la resolución impugnada, ya que la Sala Regional está aplicando una norma inconstitucional, la cual les afecta en sus esferas jurídicas.

4.2 Consideraciones de esta Sala Superior

Los agravios expresados por los actores se pueden dividir de la siguiente manera:

- i. La sentencia de la Sala Regional responsable realiza una indebida interpretación del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, al considerar que la difusión extemporánea de informes de labores se actualiza aun cuando no se configure la promoción personalizada.
- ii. La autoridad responsable vulnera el derecho fundamental de audiencia, tutela judicial efectiva y el derecho a la revisión judicial, al modificar la fundamentación y motivación de la autoridad primigenia. En relación a este agravio en lo particular argumentan también la indebida interpretación y aplicación del artículo 14 de la Constitución Federal y el numeral 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- iii. La declaratoria de constitucionalidad del artículo 449, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es incorrecta porque viola los principios de taxatividad, legalidad y proporcionalidad.

Toda vez que el planteamiento para proceder al análisis del presente recurso de reconsideración, radica principalmente en el cuestionamiento sobre la sobre la constitucionalidad de una norma electoral, se desglosarán en primer término las consideraciones relativas a la referida alusión de inconstitucionalidad, para posteriormente analizar los dos agravios restantes.

A juicio de esta Sala Superior, el agravio señalado en el inciso iii) anterior deviene en **infundado** con motivo de las consideraciones que se dividirán como siguen: 1) en razón de los precedentes de esta Sala Superior respecto al tipo infractor en materia administrativa; y 2) en virtud del esclarecimiento de los alcances sobre la interpretación directa de normas constitucionales.

Respecto a la primera de las consideraciones, vale la pena señalar de manera concreta lo manifestado por los actores. Expresan, que al haber determinado como constitucional el artículo 449 párrafo 1, inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se les violan en su perjuicio, los principios de taxatividad, legalidad y congruencia. Específicamente en el escrito recursal señalan: *que dicho dispositivo no contiene expresamente una sanción con motivo de la infracción denunciada, pero aún peor, argumenta en mi perjuicio debe ser aplicado otro artículo que no citó la autoridad primigenia local, pero que ahora se plasmará como nuevo fundamento legal de una nueva resolución (materialmente hablando), pero ahora de la Sala Regional Monterrey.*

El artículo en comento expresa lo siguiente:

Artículo 449.

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

...f) *El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.*

La Sala responsable estimó que no les asistía la razón a los actores toda vez que, invocó diversos precedentes de esta Sala Superior relacionados con el tipo infractor en materia administrativa, los cuales fueron aplicados para fundamentar la resolución ahora impugnada.

De las constancias del expediente que se estudia, efectivamente se observa en la demanda primigenia, el cuestionamiento expreso sobre la constitucionalidad del numeral señalado, pues según dijeron los promoventes, se trata de un “tipo en blanco” *que contiene un supuesto sancionado indefinido*. Al respecto, la responsable de manera acertada citó diversos precedentes donde se construye la argumentación que tiende a definir cuándo nos encontramos ante un tipo infractor en materia administrativa en sintonía con el principio de legalidad.

Conforme al criterio reiterado de esta Sala Superior, los principios de la facultad punitiva del Estado (*ius puniendi*) desarrollados por el derecho penal son aplicables, en lo que se útil y pertinente, al derecho administrativo sancionador electoral.³

En este sentido, se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no

³ Tesis XLVI/2002: *DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL*. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, pp. 121-122.

todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.⁴

La facultad sancionadora en materia electoral se encuentra prevista a nivel constitucional en los artículos 41, párrafo segundo, base II, inciso c), segundo párrafo, y base V, apartado B, párrafo tercero; así como en el numeral 116, fracción IV, inciso j), aplicables en sus respectivos ámbitos espaciales de aplicación.

Ahora bien, el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios de taxatividad, reserva legal y exacta aplicación de la ley en materia penal, conforme a los cuales, de acuerdo a lo considerado por la doctrina y jurisprudencia, se prohíben los tipos penales *en blanco* o *de reenvío*, que remiten a diversa norma, generalmente de carácter reglamentario, para conocer el núcleo esencial de la prohibición.

Sin embargo, tal los principios mencionados operan de forma distinta en la materia Administrativa Sancionadora Electoral, si se tiene en cuenta que el Derecho Penal se rige por el principio de mínima intervención, conforme al cual se reserva a dicha materia la represión de conductas que afecte a los principios y valores de

⁴ Ídem.

mayor envergadura, como la vida y libertad, lo cual, a su vez, justifica la imposición de sanciones graves.

Lo anterior no sucede en la materia administrativa, que se ocupa de regular una multiplicidad de situaciones de la vida en sociedad y para hacer cumplir las normas, se establecen a favor de las autoridades facultades sancionatorias, con el fin de reprimir e inhibir conductas que transgredan normas de dicho carácter.

Debido a la amplitud de situaciones que regula el derecho administrativo, y sobre todo el derecho electoral, respecto del cual ha aumentado la reglamentación tanto constitucional como legal, no es posible establecer un catálogo de conductas sancionables de la forma que se codifica en materia penal, pues su complejidad lo hace casi imposible.

En este sentido, conforme al criterio reiterado por esta Sala Superior⁵, son indispensables ciertos elementos para considerar como legal un tipo infractor de esta naturaleza. Esto a partir de las diferencias que guardan los tipos infractores en materia administrativa, con los de carácter penal, considerando principalmente la gran variedad de conductas que pueden traducirse en infracciones a la normativa administrativa. De manera concreta se resumen a continuación:

- Una norma que contenga una obligación o una prohibición a cargo de algún sujeto.
- Otra norma que contenga la prevención general, relativa que a la comisión de tal o cual conducta infractora (sea por incumplir una obligación o violar una prohibición) se impondrán sanciones.

⁵ SUP-RAP-198/2010, SUP-RAP-44/2013, SUP-RAP-7/2014 y SUP-RAP-89/2014.

- Finalmente se requiere un catálogo general de sanciones aplicables cuando se actualice alguna conducta infractora.

En el particular, se cumplen todos los elementos citados, ya que, de la cadena impugnativa se desprende que los actores incurrieron en una infracción al numeral 242.5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. El precepto referido contiene un supuesto normativo relacionado con los informes de labores de los servidores públicos, porción que guarda relación con el artículo 134 de la Constitución Federal. El artículo citado contempla:

Artículo 242.

...5. Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral (subrayado añadido).

Derivado de las constancias del expediente en que se actúa, quedó demostrada la violación al dispositivo legal transcrito anteriormente, ya que hubo difusión de los informes de labores de los hoy actores de manera extemporánea. De esta forma, la Sala Regional al realizar el análisis del caso concreto, acertadamente determinó que los elementos del tipo infractor se cumplían cabalmente, ya que, contrariamente a los sostenido por los recurrentes, el numeral 449, párrafo 1, inciso f), en comento prevé un supuesto sancionador,

aunque si bien no específico, sí puede ser vinculado con las diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, tal como sucedió con el numeral 242.5 de la misma norma.

Ello es así, porque como se dijo, existen diferencias entre la construcción de un tipo de naturaleza penal, con uno de naturaleza administrativa. Con lo cual, aun cuando la porción normativa comentada no especifique la conducta concreta para ser acreedor a una sanción, ello no violenta los principios de taxatividad, legalidad y reserva legal, pues el artículo 242.5 describe con claridad la conducta prohibida.

En el particular, fueron adminiculados los supuestos fácticos, medios probatorios y las hipótesis de la ley para llegar a la conclusión de la individualización de la sanción. Es decir, se demostró en el caso que se estudia, la actualización de una conducta contraria a las disposiciones legales (difusión de informes de labores fuera del término establecido por el artículo 242.5), la cual no puede dejar de ser sancionada. Para un mejor entendimiento se reproducen los elementos para calificar la legalidad del tipo infractor con las circunstancias particulares:

- *Una norma que contenga una obligación o prohibición a cargo de algún sujeto.* El artículo 242.5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé una prohibición para que ningún informe de labores a cargo de cualquier servidor público, exceda de los siete días previos y cinco días posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

- *Otra norma con una prevención general, relativa a que, si alguien comete una infracción (ya sea por cumplir alguna obligación o por violar una disposición), se impondrán sanciones.* Es el numeral 449 párrafo 1 inciso f) de la ley señalada, el que dispone como prevención general, que constituyen infracciones por parte de cualquier servidor público, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en la norma jurídica precisada.
- *Un catálogo general de sanciones aplicables cuando se actualice alguna conducta infractora.* En efecto, la multicitada ley a partir de su Libro Octavo, denominado “De los Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno”, contempla diversos supuestos donde determinados sujetos pueden ser sancionados conforme al catálogo que se desarrolla dentro del mismo texto legal. Debe decirse que si bien es cierto el dispositivo violado no incluye expresamente una sanción con motivo de la infracción denunciada, ello no significa que el régimen electoral no prevea, en otras de sus disposiciones, alguna consecuencia ante el actuar antijurídico de las autoridades federales, estatales o municipales.

De ahí que, como lo expresó la responsable, el legislador federal haya establecido, por un lado, el régimen legal aplicable a la difusión de informes anuales y programas de gobierno, así como las obligaciones que ello conlleva para sus destinatarios; y por otro, las sanciones y consecuencias previstas ante el incumplimiento de tales disposiciones.

En consecuencia, el planteamiento de inconstitucionalidad de la porción normativa analizada, a juicio de esta Sala Superior, debe calificarse de **infundado**, ya que, la responsable de manera

correcta, invocó y aplicó los criterios para determinar cuándo un tipo infractor en materia administrativa cumple con el principio de legalidad, y en consecuencia es acorde también al texto fundamental. Por tanto, la conclusión de la Sala Regional donde considera constitucional el artículo 449, párrafo 1, inciso f) es acertada.

Ahora bien, resta analizar las consideraciones hechas en este mismo agravio a partir de la diferencia entre los conceptos sobre la interpretación directa de un precepto constitucional, y la aplicación de criterios previamente establecidos. Ello, porque no pasa desapercibido para esta Sala Superior que existe un planteamiento de constitucionalidad realizado desde el inicio de la cadena impugnativa sobre el numeral 449, párrafo 1, inciso f) señalado. Sin embargo, amerita ser analizado también en razón del enfoque comentado en párrafos anteriores.

Bajo esta arista, el agravio que cuestiona la constitucionalidad de la normativa electoral señalada, debe desestimarse para efectos del recurso de reconsideración estudiado. Las razones parten de esclarecer cuándo nos enfrentamos a una verdadera interpretación de normas constitucionales, cuyo resultado derive en la inaplicación de la normativa secundaria; y cuándo se realiza un ejercicio interpretativo en donde sólo se apliquen argumentos tomados de precedentes (tesis y jurisprudencias) para sustentar las conclusiones allegadas.

Así pues, debemos comenzar por definir qué es interpretar, y de manera concreta, en qué consiste la interpretación jurídica. En términos generales, interpretar en un sentido laxo refiere a una actividad intelectual que busca darle significado a algo. Es decir, un

sujeto cualquiera busca darle contenido a determinadas categorías a través de dicho proceso intelectual.

Por su parte, la interpretación jurídica, como lo señala Ricardo Guastini⁶, pertenece al género de la interpretación textual, sea para darle alcances a una norma, o simplemente para esclarecerla. Ambas, implican una actividad intelectual que permitirá aproximar diversos significados de la norma jurídica. Para el mismo autor, las únicas formulaciones normativas que ameritan interpretación jurídica en un sentido estricto, son aquellas cuyo significado puede ser confuso o equívoco.

En atención a lo anterior, cabe mencionar que el recurso de reconsideración no tiene como finalidad ser una última instancia, ya que, cuando se pretende incoar debido a la existencia de un planteamiento sobre la constitucionalidad de determinada norma, se busca en realidad que bajo la facultad de control de la constitucionalidad de esta Sala Superior, se decida si tal o cual interpretación de las salas regionales fue acertada, y en todo caso verificar si los contenidos y alcances desarrollados a formulaciones normativas que no están del todo claras, se ajustan al espíritu constitucional.

Por ello resulta pertinente diferenciar, cuándo estamos frente a un ejercicio de interpretación directa del texto constitucional (para efectos del recurso de reconsideración); y cuándo estamos frente a un ejercicio netamente de aplicación.

⁶ Obtenido de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1651/3.pdf>

La Suprema Corte de Justicia en el país, ha abordado el tema en cuestión para diferenciar entre uno y otro concepto. En relación a ello, se citan los siguientes criterios jurisprudenciales:

Tesis: 1a./J. 63/2010: INTERPRETACIÓN DIRECTA DE NORMAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA SU IDENTIFICACIÓN.

En la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden detectarse, al menos, dos criterios positivos y cuatro negativos para identificar qué debe entenderse por "interpretación directa" de un precepto constitucional, a saber: en cuanto a los criterios positivos: 1) la interpretación directa de un precepto constitucional con el objeto de desentrañar, esclarecer o revelar el sentido de la norma, para lo cual puede atenderse a la voluntad del legislador o al sentido lingüístico, lógico u objetivo de las palabras, a fin de entender el auténtico significado de la normativa, y ello se logra al utilizar los métodos gramatical, analógico, histórico, lógico, sistemático, causal o teleológico. Esto implica que la sentencia del tribunal colegiado de circuito efectivamente debe fijar o explicar el sentido o alcance del contenido de una disposición constitucional; y, 2) la interpretación directa de normas constitucionales que por sus características especiales y el carácter supremo del órgano que las crea y modifica, además de concurrir las reglas generales de interpretación, pueden tomarse en cuenta otros aspectos de tipo histórico, político, social y económico. **En cuanto a los criterios negativos: 1) no se considera interpretación directa si únicamente se hace referencia a un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia en el que se establezca el alcance y sentido de una norma constitucional. En este caso, el tribunal colegiado de circuito no realiza interpretación alguna sino que simplemente refuerza su sentencia con lo dicho por el Alto Tribunal;** 2) la sola mención de un precepto constitucional en la sentencia del tribunal colegiado de circuito no constituye una

interpretación directa; 3) no puede considerarse que hay interpretación directa si deja de aplicarse o se considera infringida una norma constitucional; y, 4) la petición en abstracto que se le formula a un tribunal colegiado de circuito para que interprete algún precepto constitucional no hace procedente el recurso de revisión si dicha interpretación no se vincula a un acto reclamado.

Tesis: 1a./J. 103/2011: JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SU APLICACIÓN REPRESENTA UNA CUESTIÓN DE MERA LEGALIDAD, AUN CUANDO SE REFIERA A LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES O A LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.

La aplicación de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a un caso concreto por las autoridades jurisdiccionales representa una cuestión de mera legalidad, aun cuando el criterio contenido en ella se refiera a temas de inconstitucionalidad de leyes o de interpretación directa de preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **porque la autoridad jurisdiccional correspondiente no hace un nuevo estudio constitucional, sino que se limita a acatar el contenido del artículo 192 de la Ley de Amparo, que la vincula a aplicar el criterio jurisprudencial correspondiente al supuesto que juzga.**

Tesis: 2a./J. 54/2003: INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN PARA EFECTOS DEL AMPARO DIRECTO. NO SE ACTUALIZA POR LA SOLA INVOCACIÓN DE UNA TESIS DE LA SUPREMA CORTE EN QUE SE INTERPRETE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL.

La invocación de un criterio que haya sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que establezca el significado y alcance jurídico de algún precepto de la Constitución Federal, para apoyar los conceptos de violación de la demanda de garantías expresados por el quejoso, o bien los razonamientos de la sentencia dictada por

el Tribunal Colegiado de Circuito, **no implica, en ninguno de los dos casos, la procedencia del recurso de revisión en contra de dicha sentencia, pues en esta hipótesis no es el Tribunal Colegiado el que realiza esa interpretación, sino que simplemente acoge, como refuerzo de su sentencia, la establecida por la Suprema Corte**, con lo que no se da la razón de la procedencia excepcional del recurso de revisión en amparo directo, a saber, que sea la Suprema Corte el órgano terminal que se pronuncie sobre la cuestión de constitucionalidad respecto de la que el Tribunal Colegiado de Circuito se ocupó de modo original⁷.

Como se puede observar, la Suprema Corte del país ha marcado ciertas directrices para esclarecer la diferencia entre la interpretación propiamente dicha, y la mera aplicación. Si bien las tesis refieren a la procedencia del recurso de revisión en el juicio de amparo directo, los razonamientos señalados (atendiendo a las debidas proporciones) pueden ser invocados también para trazar líneas argumentativas en razón del análisis sobre la pertinencia del recurso de reconsideración competencia de esta Sala Superior.

Por tanto, estaremos frente una interpretación directa del texto constitucional cuando el órgano jurisdiccional dote de significado, alcances y contenidos a dicho texto normativo. Ello quiere decir, que la actividad realizada por el juez, busca darle sentido a formulaciones previstas en la norma que no se encuentran del todo claras en función de aquéllas de carácter electoral que se plantean como posiblemente inconstitucionales. Para ello, el ejercicio hermenéutico avanza más allá de la mera aplicación de criterios previamente establecidos, lo cual se traduciría no en una interpretación directa como tal, sino como la invocación

⁷ En los tres criterios jurisprudencia, el énfasis es nuestro.

argumentativa que sirve de motivación para la decisión tomada en el caso concreto.

La reflexión anterior, cobra importancia cuando se vincula con el criterio de esta Sala Superior en razón de la procedencia del recurso de reconsideración, siempre que éste se interponga en contra de sentencias de las salas regionales que resuelvan el fondo del asunto, y que refieran a la inaplicación de normas electorales consideradas contrarias a la Constitución, o bien respondan a planteamientos de constitucionalidad e interpretación directa de preceptos constitucionales. Se cita de nuevo el criterio mencionado:

Tesis 26/2012: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debe considerarse que, a fin de maximizar el derecho humano de acceso a la tutela judicial efectiva, el recurso de reconsideración procede no sólo cuando una Sala Regional resuelve la inaplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución Federal, **sino también cuando interpreta de manera directa algún precepto de la norma fundamental, pues ello hace patente la dimensión constitucional inmersa en la resolución impugnada y, por tanto, posibilita que la Sala Superior analice si es o no correcta dicha interpretación en ejercicio de su facultad de control constitucional (énfasis añadido).**

En el caso particular, si bien ya anteriormente se calificó de infundado el agravio relativo a la inconstitucionalidad del artículo 449 párrafo 1, inciso f), cierto es también, que la responsable cuando atiende dicho análisis derivado de la demanda primigenia, aquélla no resuelve interpretando (en el sentido señalado) la inaplicación de la porción normativa comentada, sino que, como se demostró previamente, invocó un conjunto de precedentes⁸ de esta Sala Superior en donde ya se había realizado una interpretación sobre los elementos que se deben tomar en cuenta para analizar, cuándo un tipo infractor de naturaleza administrativa cumple con el principio de legalidad. Esto último, sin desarrollar nuevas aproximaciones o significados al mencionado numeral en función de su concordancia con el texto constitucional.

En consecuencia, esta Sala Superior estima que una interpretación directa de las normas constitucionales, se actualiza cuando la actividad intelectual desarrollada por el juzgador, tiende a dotar de contenido y nuevos alcances a la norma suprema, es decir, se produce un verdadero ejercicio hermenéutico que desentraña el sentido de tal o cual formulación normativa. Por el contrario, cuando se invocan los razonamientos expuestos de precedentes como criterios de interpretación realizados previamente, dichas consideraciones deben estimarse como una mera aplicación de argumentos para reforzar y motivar la resolución del caso concreto, las cuales incluso pudieran redundar en aspectos solamente de mera legalidad.

Finalmente, ambos conceptos deben tomarse en cuenta para efectos de la pertinencia del recurso de reconsideración en los supuestos comentados, ya que, de otra forma, estaríamos

⁸ SUP-RAP-44/2013, SUP-RAP-7/2014 y SUP-RAP-89/2014.

atribuyéndole una teleología distinta para la cual fue concebido, pues se configuraría no como un procedimiento extraordinario para ejercer un control de constitucionalidad concreto, sino como un medio de control en última instancia de consideraciones potencialmente de mera legalidad.

Ahora bien, respecto a los dos agravios restantes, esta Sala Superior los estima **inoperantes** para efectos del recurso que se estudia. Lo anterior, pues con independencia de lo correcto o no de la determinación adoptada por la responsable, dichos planteamientos no refieren a una cuestión de constitucionalidad y/o convencionalidad.

Del recurso de reconsideración interpuesto, se aprecian primeramente las siguientes manifestaciones:

La resolución reclamada hace una interpretación incorrecta de lo expuesto por la Sala Superior en relación a la interpretación del artículo 134, párrafo octavo en relación con el diverso 242.5 de la LEGIPE, en virtud de que dicho precepto ha sido interpretado por la Sala Superior de la manera en que fue expuesto en la demanda primigenia por el suscrito, pues contrario a lo dicho por la Sala Regional responsable, es incorrecto afirmar que la difusión extemporánea de informes de actividades legislativas pueda configurarse cuando no exista promoción personalizada de los servidores públicos, y resulta aún más incorrecto, cuando si quiera existe proceso electoral en la Entidad Federativa que se trata.

Como se observa en el párrafo transcrito, los actores aducen cuestiones que escapan al umbral de estudio del recurso de reconsideración, ya que, según se expuso previamente en esta sentencia, el medio de impugnación que nos ocupa procede para

analizar las resoluciones de las Salas Regionales cuando éstas, determinen la inaplicación de una norma electoral por considerarla contraria a la Constitución, y también en los casos donde se plantee una cuestión de constitucionalidad o la interpretación directa de normas constitucionales. En este sentido, las manifestaciones hechas por los actores no refieren a ninguno de los supuestos señalados, sino que de manera genérica se reproducen argumentos que refieren a las aproximaciones interpretativas de la Sala responsable, exclusivamente sobre el artículo 242.5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin hacer una vinculación con el precepto constitucional que cita.

Asimismo, no existe a lo largo de los razonamientos hechos por los recurrentes, ningún planteamiento que permita concluir la materialización de un cuestionamiento sobre la constitucionalidad de algún precepto de la normativa electoral. Las afirmaciones realizadas por los actores bajo ninguna arista pueden estimarse operantes para efectos del recurso de reconsideración, ya que, se insiste, refiere a cuestiones meramente de legalidad. Si bien arguyen una supuesta interpretación errónea del numeral 134 constitucional, como ya se dijo, no expresan razonamientos que impliquen o bien la posibilidad de inaplicación de la normativa electoral, o que ésta sea contraria a la norma suprema.

Por su parte, el agravio referido a la violación del derecho de audiencia, tutela judicial efectiva y revisión judicial, resulta igualmente **inoperante**, pues de nueva cuenta los actores realizan manifestaciones que no encierran planteamientos sobre la constitucionalidad de una norma, y mucho menos sobre la inaplicación de otras que se estimen contrarias a la Constitución. Tal como se advierte en el escrito recursal, dicho agravio implica una

apreciación de mera legalidad, ya que arguye que la responsable ordenó modificar y aplicar una sanción con una fundamentación distinta a la determinada por el tribunal local, dejándolo en estado de indefensión.

Dicha circunstancia como se observa, no puede ser objeto de estudio del presente recurso de reconsideración, pues éste no debe ser concebido simplemente como una ulterior instancia en todos los casos, sino que, al esgrimirse cuestiones de constitucionalidad, se actualiza la facultad de control de la constitucionalidad de esta Sala Superior, lo que le dota a dicho recurso de una naturaleza extraordinaria, y no meramente de un medio ordinario de defensa.

Se concluye de esta manera, que el recurso de reconsideración en estudio, si bien se señaló en el mismo un planteamiento de constitucionalidad, dicha afirmación debe desestimarse para efectos de la pertinencia de este medio de impugnación. Esto principalmente porque no se debe perder de vista, que un escrito recursal de esta naturaleza, busca de manera extraordinaria excitar la ejecución de un control de constitucionalidad concreto, pues de otra forma sólo operaría como un medio de revisión ordinaria que dejaría de lado la esencia de este máximo órgano jurisdiccional electoral, que es precisamente entre otras, salvaguardar las disposiciones constitucionales en las que se funda el Estado Constitucional democrático.

QUINTO. Decisión. Por lo anteriormente expuesto, se desestima el planteamiento de inconstitucionalidad argüido por los actores en el presente recurso.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

RESUELVE:

ÚNICO. Se confirma la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

Archívese el presente asunto como definitivamente concluido y en su oportunidad devuélvanse las constancias atinentes.

Así, por **unanimidad** lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO