

**ACUERDO PLENARIO DE
INCOMPETENCIA****EXPEDIENTE: AE/03/2016****PROMOVENTE: LUIS ALBERTO
HERNÁNDEZ HERRERA****AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO****MAGISTRADO PONENTE: JORGE
E. MUCIÑO ESCALONA.**

Toluca de Lerdo México, a once de agosto de dos mil dieciséis.

VISTAS para acordar las constancias que integran el expediente del asunto especial identificado con la clave AE/03/2016, derivado de la remisión del oficio TCA-5-SR-303/2016, por el que la actuario adscrita a la Quinta Sala Regional del Tribunal de los Contencioso Administrativo del Estado de México, notifica el acuerdo dictado en los autos del expediente del juicio administrativo J. A. 663/2016 promovido por Luis Alberto Hernández Herrera, a fin de controvertir el acuerdo IEEM/CG/218/2015, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México el veintinueve de octubre de dos mil quince, por medio del cual se aprobó la Resolución de la Contraloría General en el expediente IEEM/CG/DEN/018/15.

**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO****RESULTANDO**

I. Antecedentes. De la narración de hechos que el actor hace en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. Origen del procedimiento administrativo.

a) Conocimiento de la Contraloría General de la conducta infractora.

El catorce de abril del dos mil quince, la Contraloría General del Instituto Electoral del Estado de México recibió el oficio (IEEM/DO/1940/2015) remitido por el Director de Organización del propio Instituto, por medio del cual manifestó que los ciudadanos Alejandro Sánchez Zambrano, Hugo Arturo González Fernández y **Luis Alberto Hernández Herrera**, Vocales de la Junta Distrital número XLI con cabecera en Nezahualcóyotl, Estado de México, no realizaron la sesión de Junta Distrital correspondiente al mes de marzo de dos mil quince.

b) Registro del expediente. El quince de abril del dos mil quince, la Contraloría General del instituto local ordenó el registro del referido asunto, bajo el número de expediente IEEM/CG/DEN/018/15, y se determinó el inicio del periodo de información previa, la autorización del personal para auxiliar en el desahogo de las diligencias y la clasificación de reserva del asunto.

c) Desahogo de la garantía de audiencia. El dieciséis de junio de dos mil quince, el ciudadano **Luis Alberto Hernández Herrera** desahogó su garantía de audiencia, argumentando lo que a su interés convino.

d) Resolución de la Contraloría Interna del Instituto Electoral del Estado de México. El uno de septiembre del dos mil quince, el órgano disciplinario emitió la resolución correspondiente al procedimiento administrativo, en la cual se determinó:



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO

"PRIMERO.- Que los C. C. Alejandro Sánchez Zambrano, Hugo Arturo González Fernández y Luis Alberto Hernández Herrera son administrativamente responsables de la irregularidad administrativa que se les atribuyó en el presente asunto, al infringir con su actuar lo dispuesto por el artículo 42, fracción XXXIV, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; actualizándose dicha infracción en razón de que debieron cumplir con lo que dispone el artículo 207 del Código Electoral del Estado de México, que establece expresamente que "Las Juntas sesionarán por lo menos una vez al mes durante el proceso electoral..."

SEGUNDO. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, se impone a los C. C Alejandro Sánchez Zambrano, Hugo Arturo González Fernández y Luis Alberto Hernández Herrera la sanción administrativa consistente en **inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por un periodo de seis meses, para efectos de que conste en el registro de servidores públicos electorales sancionados...**"

e) **Acto impugnado.** El veintinueve de octubre del dos mil quince, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México aprobó por unanimidad de votos la resolución de la contraloría general dictada en el expediente **IEEM/CG/DEN/018/15.**

2. Interposición del juicio contencioso administrativo. En contra de la anterior determinación, el veinticuatro de noviembre de dos mil quince, **Luis Alberto Hernández Herrera** promovió juicio administrativo, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

3. Acuerdo de incompetencia el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El veintiséis de noviembre de dos mil quince, la Quinta Sala Regional del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, se declaró incompetente para conocer de la demanda presentada por **Luis Alberto Hernández Herrera**, ordenando la remisión de las constancias al Tribunal Electoral del Estado de México, con el objeto de que este órgano jurisdiccional conozca del asunto planteado.

4. Recepción del expediente en el Tribunal Electoral del Estado de México. Por oficio número **TCA-5-SR-303/2016**, recibido en la Oficialía de Partes de este tribunal el cuatro de agosto de dos mil dieciséis, la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, remitió a este órgano jurisdiccional, el expediente integrado con motivo de la demanda presentada por **Luis Alberto Hernández Herrera**, en contra del acuerdo **IEEM/CG/218/2015.**

5. Radicación y turno. Mediante proveído de cinco de agosto de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente acordó integrar y radicar el expediente bajo la clave **AE/03/2016**, y en razón de turno ordenó remitirlo a su ponencia, para acordar, sustanciar y proponer al pleno en su oportunidad lo que en derecho proceda.



CONSIDERANDO

PRIMERO. Actuación colegiada.

La materia sobre la que versa la determinación que se emite, compete a este Tribunal Electoral, mediante actuación colegiada y plenaria, en atención al criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 11/99, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que es al tenor siguiente:

"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR. Del análisis de los artículos 189 y 199 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, destinadas a regir la sustanciación de los juicios y recursos que competen a la Sala Superior del Tribunal Electoral, se desprende que la facultad originaria para emitir todos los acuerdos y resoluciones y practicar las diligencias necesarias de la instrucción y decisión de los asuntos, está conferida a la sala, como órgano colegiado, pero que, con el objeto de lograr la agilización procedimental que permita cumplir con la función de impartir oportunamente la justicia electoral, en los breves plazos fijados al efecto, el legislador concedió a los magistrados electorales, en lo individual, la atribución de llevar a cabo todas las actuaciones necesarias del procedimiento que ordinariamente se sigue en la instrucción de la generalidad de los expedientes, para ponerlos en condiciones, jurídica y materialmente, de que el órgano jurisdiccional los resuelva colegiadamente, pero cuando éstos se encuentren con cuestiones distintas a las ordinarias o se requiere el dictado de resoluciones o la práctica de actuaciones que puedan implicar una modificación importante en el curso del procedimiento que se sigue regularmente, sea porque se requiera decidir respecto a algún presupuesto procesal, en cuanto a la relación que el medio de que se trate tenga con otros asuntos, sobre su posible conclusión sin resolver el fondo ni concluir la sustanciación, etcétera, la situación queda comprendida en el ámbito general del órgano colegiado, para lo cual a los magistrados instructores sólo se les faculta para formular un proyecto de resolución y someterlo a la decisión plenaria de la sala."¹

Lo anterior obedece a que la misma se encuentra relacionada con asumir o no la competencia respecto de la demanda promovida por Luis Alberto Hernández Herrera en contra del acuerdo IEEM/CG/218/2015, a través del cual se aprobó la resolución de la Contraloría General dictada en el expediente **IEEM/CG/DEN/018/15**, derivado del procedimiento administrativo en el que se determinó la responsabilidad y sanción por

¹ Consultable en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=11/99>

inhabilitación para desempeñar el servicio público -entre otros- de Luis Alberto Hernández Herrera.

Por lo que el fallo sobre la competencia de este órgano jurisdiccional respecto del medio de impugnación aludido debe pronunciarse no sólo por el magistrado ponente, sino por el Pleno de este Tribunal Electoral; ello con fundamento en lo establecido en el artículo 390, fracciones I y XVIII del Código Electoral del Estado de México.

En este orden de ideas, lo que se resuelva en cuanto a la competencia para conocer de la demanda indicada no constituye un acuerdo de mero trámite, sino una determinación sustancial en el juicio, razón por la cual se debe estar a la regla mencionada en la citada tesis de jurisprudencia. En consecuencia, debe ser este órgano jurisdiccional, actuando en forma colegiada, el que emita la resolución que en derecho corresponda.



SEGUNDO. Determinación sobre competencia.

Este Tribunal Electoral del Estado de México, determina **no asumir la competencia declinada** por la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, puesto que en estima de este órgano jurisdiccional, **la materia sobre la que versa el acto reclamado no es de naturaleza electoral y en adición, ningún precepto del Código Electoral del Estado de México permite el conocimiento de un asunto como el que se plantea, ya que el régimen sancionador previsto en él, no tiene la finalidad de sancionar faltas disciplinarias de los servidores públicos, sino sancionar infracciones directas a la normativa electoral.**

Para sustentar la afirmación anterior, es necesario señalar que del examen del expediente, se advierte que el acto impugnado tiene origen en:

- Un procedimiento administrativo disciplinario **iniciado por la Contraloría General** del Instituto Electoral del Estado de México, en contra de Luis Alberto Hernández Herrera y otros, por la presunta comisión de faltas administrativas consistentes en la infracción del artículo 42 fracción XXXIV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Ello porque dicho

ciudadano incumplió lo dispuesto en el artículo 207 del Código Electoral del Estado de México, en relación a la realización de la sesión mensual que debía celebrar el órgano distrital al que pertenecía.

- Un procedimiento administrativo que se fundamenta en los artículos 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 169 y 197 del Código Electoral del Estado de México (vigente a la fecha de la emisión de la resolución administrativa), 3, fracción IV, 43 y 59 de la **Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios**; 114, 123 y 124 del **Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México**; 5, fracción III, 6, 8 y 15 de la Normatividad de Responsabilidades de los Servidores Públicos Electorales del Instituto Electoral del Estado de México.

Asimismo, de la resolución que por esta vía se pretende controvertir, se colige que:



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO

- La contraloría del instituto local instauró el procedimiento administrativo disciplinario en contra del enjuiciante por la presunta vulneración a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, a causa de que éste no acató la obligación estipulada en el artículo 207 del Código Electoral del Estado de México.
- La competencia de la contraloría para instaurar el procedimiento disciplinario se fundó en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el Código Electoral del Estado de México, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; y la Normatividad de Responsabilidades de los Servidores Públicos Electorales del Instituto Electoral del Estado de México.
- En dicho procedimiento se determinó la responsabilidad de Luis Alberto Hernández Herrera, en atención a que en el desarrollo de sus funciones como servidor público electoral, no acató lo dispuesto en el artículo 207 del Código Electoral del Estado de México, pues *“no sesionó junto con los demás integrantes del órgano de su adscripción, en el mes de marzo de dos mil quince, y con ello incumplió la fracción*

XXIV del artículo 42 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y municipios..."

- En razón de la acreditación de la responsabilidad el órgano disciplinario determinó que la sanción que merecía el servidor público es la inhabilitación por seis meses, ello con fundamento en lo estatuido en el precepto 49, fracción V de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- En la resolución dictada por la Contraloría interna se informó a Luis Alberto Hernández Herrera el derecho que le asiste de promover el recurso de inconformidad ante la Contraloría General o el juicio administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dentro del plazo de quince días hábiles posteriores a que surta efectos la notificación correspondiente.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO**

Actuaciones de las cuales se advierte que la resolución que por este medio se pretende controvertir no tiene **naturaleza electoral**, ya que el nacimiento del acto controvertido (acuerdo por el que se impone sanción de inhabilitación) deriva de la instauración de un procedimiento administrativo de responsabilidad contemplado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, el cual, además fue desarrollado por una autoridad de origen administrativo (Contraloría General), lo que implica que el acto impugnado sea de índole administrativo.

Lo anterior es así, porque de la finalidad que persiguió el procedimiento de responsabilidad, la autoridad que lo instrumentó y la ley que se aplicó, se observa la relación directa con el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, el cual tiene sustento en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 11 de la Constitución local; 169 y 197, fracción XVII del Código Electoral del Estado de México (vigente a la fecha de la emisión de la resolución del consejo general); 3 y 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad; 186 y 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México; puesto que de la

interpretación de dichos preceptos constitucionales y legales se desprende que todo procedimiento disciplinario que tenga como finalidad fincar responsabilidades a los servidores públicos del Instituto Electoral del Estado de México, relacionados con la función pública que desempeñan en su cargo, **forma parte del derecho administrativo sancionador en materia administrativa.**

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el precepto 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se desprende que son susceptibles de **incurrir en responsabilidad administrativa** los servidores públicos de los organismos a los que la constitución federal otorgue autonomía, siendo responsables por los actos u omisiones que desarrollen en el desempeño de sus funciones.

En este orden de ideas, si de conformidad con lo estipulado en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, los Órganos Públicos Electorales Locales poseen el carácter de autónomos, es indiscutible que sus integrantes tienen la calidad de servidores públicos para efectos de responsabilidades en ejercicio de sus funciones.

Sobre el tema de responsabilidades de servidores públicos de los Estados, el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe que:



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO

"Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

Los Tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales".

Como se muestra, la Constitución Federal estatuye una obligación para que las legislaturas locales instauren un tribunal de justicia administrativa, para

el efecto de que éste sea el encargado de dirimir los conflictos que se originen entre la administración pública local y municipal y los particulares.

Bajo esta tónica, el legislador mexiquense en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos del Instituto Electoral del Estado de México dispuso que éstos están sujetos al régimen de responsabilidades contemplado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, al establecer en los artículos 11, 87 y 130 de la constitución local, que la Contraloría Interna del Instituto Electoral del Estado de México conocerá de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del organismo en comento y que para efectos de fincar este tipo de procedimientos disciplinarios, será aplicable la Ley de Responsabilidades citada.

Aunado a lo anterior, de los preceptos en cita, se colige que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo será el órgano jurisdiccional encargado de dirimir las controversias entre la administración pública local y municipal y los particulares.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO**

Asimismo, en los artículos 169 y 197 del Código Electoral del Estado de México, el legislador local de forma expresa estableció que los servidores del Instituto local serán sujetos del régimen de responsabilidades estatuidos en la ley referida y que el instituto local contará con una contraloría general que ejercerá funciones para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores del instituto y para imponer las sanciones correspondientes. Facultades que se fundan en lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios, al establecerse que el Instituto Electoral del Estado de México constituye una autoridad competente para aplicar la ley en mención.

Con lo hasta aquí expuesto se hace patente que el diseño constitucional y legal en materia de responsabilidades de los servidores públicos del Instituto Electoral del Estado de México, tiene origen en la materia administrativa, en tanto que a través de la vía, la contraloría interna, inicia y resuelve procedimientos relacionados con el incumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos del instituto electoral, lo cual de manera alguna irradia en el ámbito electoral, sino en lograr que los

servidores estatales, en caso de incumplir con sus deberes públicos, sean sancionados administrativamente por su indebida actuación en el desarrollo de las funciones de las dependencias de gobierno de las que éste forme parte y evitar que se repita.

De esta manera, si de la interpretación armónica de los preceptos constitucionales y legales citados se colige que los servidores públicos del Instituto Electoral del Estado de México, para efecto de responsabilidades, se rigen bajo la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de la entidad y que la instauración de los procedimientos compete a la Contraloría General del propio instituto, es que se concluye que los actos que deriven de este tipo de procedimientos son de naturaleza administrativa; puesto que la facultad para instaurarlos y la ley aplicable deriva de lo estatuido por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el Código Electoral del Estado de México y la Ley de Responsabilidades de la entidad.

Bajo este contexto, como se indica en párrafos precedentes, la génesis jurídica de la que goza el procedimiento de responsabilidades aplicable a los servidores del Instituto Electoral local, es de índole administrativa, puesto que su origen y finalidad es sancionar a los servidores públicos del Instituto Electoral del Estado de México que puedan incurrir en faltas que pugnan con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en la prestación del servicio público, ello de conformidad con el precepto 42 de la Ley de responsabilidades en

mención.²

En este orden de ideas, si a algún servidor público electoral se le finca un procedimiento de responsabilidad disciplinaria, es inconcuso que éste tiene naturaleza administrativa, puesto que la autoridad que la instaura, la normativa que se implementa, así como la finalidad que persigue, tiene sustento en la materia administrativa por lo que su control legal y constitucional no tiene cabida en los medios de impugnación contemplados en materia electoral, sino bajo los parámetros establecidos en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, dado que la rama del

² Lo que no es finalidad del régimen sancionador contemplado en el código Electoral del Estado de México pues éste está circunscrito a sancionar infracciones electorales y no faltas disciplinarias de los servidores públicos. Tema que se abordará con posterioridad.

derecho administrativo sancionador al que pertenece este tipo de asunto es la materia administrativa.

De modo que, si la sanción consistente en la inhabilitación de un servidor público electoral, se origina por la instauración de un procedimiento de naturaleza administrativa de responsabilidad, no existe fundamento para vincular dicho procedimiento con la materia electoral, ya que la autoridad que lo instrumenta, el ordenamiento que lo contempla y sus consecuencias no son materialmente electorales.

Tiene aplicación por analogía, la jurisprudencia emitida por el máximo órgano de justicia electoral en nuestro país, que a continuación se transcribe:

Francisco Javier Rosas Rosas y otro

vs.

Presidente Municipal del Ayuntamiento Constitucional de San Martín Hidalgo, Jalisco y otros

Jurisprudencia 16/2013



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. LAS SANCIONES IMPUESTAS EN ESOS PROCEDIMIENTOS, NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL.-

De la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo segundo, base sexta, 99 y 108 a 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que existe un sistema de medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de naturaleza electoral y que se prevén diversos ámbitos de responsabilidad de los servidores públicos, entre los cuales se encuentra la **responsabilidad administrativa** por los actos u omisiones que afecten el desempeño del cargo. En ese contexto, las sanciones **administrativas por responsabilidad** en el desempeño de las funciones, no son de carácter electoral, por lo que no pueden ser controvertidas a través de los medios de impugnación en la materia.

Quinta Época:

Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-142/2012 y acumulado.—Actores: Francisco Javier Rosas Rosas y otro.—Autoridades responsables: Presidente Municipal del Ayuntamiento Constitucional de San Martín Hidalgo, Jalisco y otros.—28 de marzo de 2012.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretarios: Omar Espinoza Hoyo y Eleael Acevedo Velázquez.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1826/2012.—Actora: Juana Ceballos Guzmán.—Autoridades responsables: Presidente Municipal del Municipio de San Martín de Hidalgo, en el Estado de Jalisco y otras.—26 de septiembre de 2012.—Unanimidad

de seis votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Rodrigo Escobar Garduño y Sergio Dávila Calderón.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-869/2013.—Actor: Héctor Aguilar Alvarado.—Autoridades responsables: Contraloría General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco y otra.—1 de mayo de 2013.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Flavio Galván Rivera.—Secretario: Genaro Escobar Ambriz.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el siete de agosto de dos mil trece, aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

De igual manera es aplicable por analogía la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se reproduce a continuación:

Época: Décima Época

Registro: 2006153

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 5, Abril de 2014, Tomo I

Materia(s): Administrativa, Común

Tesis: P. XIII/2014 (10a.)

Página: 414



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO

SANCIONES ADMINISTRATIVAS. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUESTAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

El Congreso de la Unión en ejercicio de su competencia estableció en el artículo 387, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocer de la impugnación a las resoluciones en las que se determinen sanciones administrativas a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, lo que resulta congruente con lo previsto en los artículos 73, fracción XXIX-H, 79, fracción IV, párrafo segundo, 108, 109, fracción III, y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de cuya interpretación sistemática se desprende que los servidores públicos de los organismos constitucionales autónomos están sujetos al régimen de responsabilidades administrativas establecido por el Congreso de la Unión, el cual tiene a su cargo el diseño para determinarlas y, consecuentemente, el establecimiento de los recursos que procedan en su contra y las autoridades competentes para su conocimiento, aunado a que tiene la atribución constitucional de regular los procedimientos que se instruyan ante los tribunales de lo contencioso administrativo, a los que la propia Ley Fundamental les otorga competencia para dirimir controversias entre la administración pública y los particulares, así como para conocer de las sanciones administrativas impuestas por un órgano con autonomía constitucional como el Instituto Federal Electoral.

Conflicto competencial 146/2012. Suscitado entre la Séptima Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 6 de enero de 2014. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez

Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosalía Argumosa López.

Conflicto competencial 7/2013. Suscitado entre la Décimo Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 7 de enero de 2014. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosalía Argumosa López.

Conflicto competencial 8/2013. Suscitado entre la Décimo Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 7 de enero de 2014. Mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosalía Argumosa López.

El Tribunal Pleno, el treinta y uno de marzo en curso, aprobó, con el número XIII/2014 (10a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de marzo de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas en el Semanario Judicial de la Federación.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO

El criterio jurisprudencial y la tesis ponen de relieve que los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos electorales tienen naturaleza administrativa al derivarse de la aplicación de una norma de ese carácter, por lo que la materia electoral queda excluida de ese tipo de debates jurídicos, sin que se tenga oportunidad de conocer sobre los mismos. De ahí que, los criterios anotados, fortalecen lo concluido por este órgano jurisdiccional en el sentido de que el acto controvertido tiene naturaleza administrativa, puesto que la autoridad que lo instrumentó fue la Contraloría del Instituto Electoral del Estado de México, el ordenamiento que se aplicó fue la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y el Código de Procedimientos Administrativos de la entidad, y sus consecuencias (inhabilitación) no son materialmente electorales, pues las leyes aplicadas no tutelan derechos electorales.

Para seguir justificando la falta de competencia de este tribunal, es importante tener en cuenta que en relación a los medios de impugnación a través de los cuales puede controvertirse una resolución derivada de un procedimiento administrativo en contra de servidores públicos (del Instituto Electoral del Estado de México), el artículo 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en relación con los artículos 186 y 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, se estatuye que en contra de esas determinaciones, es procedente el **recurso de inconformidad**, que puede interponerse ante la propia autoridad que emitió el acto; o el **Juicio Contencioso Administrativo** contemplado en el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

Sobre el tema, también importa destacar que el legislador del Estado de México estipuló en el artículo 3 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios que el Instituto Electoral local es una autoridad competente para aplicar la ley en comento, mientras que el artículo 65 de la propia legislación dispone que procederá el recurso de inconformidad o el Juicio Contencioso Administrativo en contra de los actos o resoluciones que emitan las autoridades competentes en la aplicación de la ley multicitada.

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO

En este sentido, si el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México es un órgano competente para aprobar las resoluciones que ponga a su consideración la Contraloría Interna sobre procedimientos de responsabilidad de sus servidores públicos³, es inconcuso que dicha resolución puede ser combatida a través del Recurso de Inconformidad o del Juicio Contencioso Administrativo, esto es, a través de los medios de impugnación previstos en la legislación en materia administrativa (Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipio y Código de Procedimientos Administrativos), y no mediante los medios de impugnación contemplados en el Código Electoral del Estado de México, puesto que éstos tienen el objeto de salvaguardar las funciones materialmente electorales que emita el Instituto Electoral local, lo que no sucede en el caso que se examina, en razón de que, si bien el acto

³ Ello en términos del artículo 197, fracción XVII del Código Electoral del Estado de México.

impugnado fue emitido por el órgano de dirección del Instituto Electoral local, como ya se ha patentizado, tiene una naturaleza materialmente administrativa y no electoral, por lo que, si bien formalmente la autoridad emisora del acto es electoral, lo relevante es que la materia de su resolución es eminentemente administrativa.

De ahí que se sostenga que, este tribunal electoral no tenga competencia para conocer de la controversia que el actor plantea a través de la interposición de su demanda.

Bajo este contexto, el artículo 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en relación con los artículos 186 y 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, ponen de manifiesto que la autoridad competente para conocer de las resoluciones a través de las cuales se sancione a un servidor público (en este caso del Instituto Electoral del Estado de México) es la propia autoridad que sanciona, o en su caso, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a través de los medios de impugnación que en esas leyes se contienen, por lo que no es dable afirmar que este tribunal tenga facultades para revisar las resoluciones emitidas por un órgano autorizado para aplicar la Ley de Responsabilidades local, con la finalidad de instaurar procedimientos en contra de servidores públicos, pues el conocimiento de los resultados que arrojen ese tipo de procedimientos se encuentra encomendada expresamente a las autoridades administrativas.

Premisa que incluso la Contraloría General en la resolución IEEM/CG/DEN/018/15 le hizo saber al hoy inconforme, en tanto que, en la misma le señaló que en contra de su determinación procedía el recurso de inconformidad o el juicio contencioso administrativo.

Tomar una postura contraria, esto es, asumir competencia para conocer de resoluciones que recaigan a un procedimiento de responsabilidad administrativa, implicaría vulnerar los artículos 16 y 17 de la constitución federal, en tanto que la competencia de cualquier autoridad debe estar expresamente señalada en la ley y además, se mermaría el principio de seguridad jurídica de los justiciables, a pesar de que la legislación es clara respecto a que:



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO

- Se reputan como servidores públicos los miembros del Instituto Electoral del Estado de México, al ser un órgano dotado de autonomía.
- Dichos servidores están sujetos a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y municipios y por ello, en caso de faltas a su función pública se les instaura el procedimiento de responsabilidad contemplado en esa ley.
- La Contraloría del Instituto Electoral local, es el órgano que tiene atribuciones para identificar, investigar y determinar las responsabilidades de los servidores del Instituto e imponer las sanciones disciplinarias contempladas en la ley.
- Los medios de impugnación que en contra de las determinaciones adoptadas por el órgano de control del instituto local derivadas de un procedimiento de responsabilidad administrativa lo son el recurso de inconformidad o el Juicio Contencioso Administrativo.
- La autoridad a quien compete la resolución de los medios de impugnación procedentes, es a la propia autoridad emisora del acto o en su caso al Tribunal Contencioso Administrativo.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO

Así las cosas, si este tribunal electoral asumiera el conocimiento de la controversia planteada por Luis Alberto Hernández Herrera, ello implicaría incertidumbre respecto de qué medios de impugnación son los legalmente procedentes para controvertir ese tipo de actos y la autoridad que debe resolverlos, dejando en estado de indefensión al justiciable respecto de los medios de impugnación procedentes y la autoridad que debe conocerlos.

Postura que incluso es avalada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, superioridad de este órgano jurisdiccional, puesto que en el expediente **ST-JRC-4/2016** confirmó el **RA/2/2016** resuelto por este tribunal, en el cual este juzgador concluyó que era incompetente para conocer de la controversia planteada, en contra de la resolución de la contraloría aprobada por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, mediante la cual se sancionó a diversos servidores electorales, aplicando el Código de Procedimientos Administrativos.

Así, en dicho asunto, la Sala Regional Toluca determinó que el acto impugnado era materia administrativa y no electoral señalando:

"Por lo tanto, esta Sala Regional considera que la responsable emitió las razones y fundamentos jurídicos que evidencian que el acuerdo IEEM/CG/07/2016, si bien fue emitido por una autoridad electoral (Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México), lo cierto es que, materialmente ese acuerdo es de naturaleza administrativa; por lo que, el recurso de apelación electoral local, no es el medio de impugnación idóneo para controvertirlo, al no tratarse de actos de naturaleza electoral, de ahí que resulte conforme a Derecho la determinación de la responsable para declararse incompetente para conocer del recurso de apelación número RA/02/2016.

Lo anterior es así, pues tal como lo sostuvo la responsable, de asumir el criterio para conocer de procedimientos de responsabilidad administrativa, sería desconocer las prescripciones establecidas en la Constitución federal, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el Código Electoral del Estado de México, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, respecto de los medios de impugnación procedentes para impugnar una resolución derivada de un procedimiento de responsabilidad administrativa, así como de las autoridades competentes para conocerlos.

En esa virtud, se corrobora que la sanción consistente en la inhabilitación de un servidor público electoral, que se origina por la instauración de un procedimiento de naturaleza administrativa de responsabilidad, no tiene fundamento para vincular dicho procedimiento con la materia electoral, ya que la autoridad que lo instrumenta, el ordenamiento que lo contempla y sus consecuencias no son electorales, sino administrativas.



**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO**

*Lo que se sustenta con la Jurisprudencia 16/2013, emitida por la Sala Superior de rubro **RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. LAS SANCIONES IMPUESTAS EN ESOS PROCEDIMIENTOS, NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL**, 4[6] así como con la tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro **SANCIONES ADMINISTRATIVAS. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUESTAS A LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**, 5[7] y que en la especie tienen aplicación por analogía.*

*Con base en lo anterior, esta Sala Regional considera que el acuerdo IEEM/CG/07/2016, al no ser de naturaleza electoral, no es dable controvertirlo a través del recurso de apelación previsto en el artículo 406, fracción III, del Código Electoral del Estado de México, ante el Tribunal Electoral del Estado de México, de ahí que resulten **infundados** los agravios aducidos en este juicio y se confirme el acuerdo impugnado."*

Como se indica, la superioridad de este órgano jurisdiccional en el precedente que se señala, consideró que el acto que se impugnó en el

medio de impugnación que revisaba, estaba vinculado con la materia administrativa y no con la electoral puesto que la inhabilitación de un servidor público electoral, se origina por la instauración de un procedimiento de naturaleza administrativa de responsabilidad, sin ningún elemento para vincularlo con la materia electoral, ya que la autoridad que lo instrumenta, el ordenamiento que lo contempla y sus consecuencias no son electorales, sino administrativas, sustentando dicho criterio en diversas jurisprudencias y tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En razón de ello es que este Tribunal Electoral del Estado de México, sostiene su incompetencia para conocer de la demanda presentada por el ahora actor, ya que el acto impugnado en este juicio es sustancialmente el mismo que aquel que confirmó la Sala Regional Toluca al resolver el Juicio de Revisión Constitucional clave ST-JRC-04/2016, esto es, una resolución de la contraloría general del instituto local, aprobada por su máximo órgano de dirección.

Sin que sea óbice a la anterior determinación la circunstancia de que el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito del Poder Judicial de la Federación al resolver el conflicto competencial 8/2016 suscitado entre la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y este Órgano jurisdiccional, haya determinado que este órgano colegiado resulta competente para conocer de asuntos en los que el acto impugnado fuera una resolución de la contraloría general del instituto electoral local aprobada por su máximo órgano de dirección, ello porque dicho tribunal se sustentó únicamente en lo previsto por artículo 383 del Código Electoral del Estado de México, que establece:



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO

Artículo 383. *El Tribunal Electoral es el órgano público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la jurisdicción y competencia que determinen la Constitución Local y este Código. El Tribunal Electoral deberá cumplir sus funciones bajos los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.*

*Al Tribunal Electoral le corresponderá resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones contra actos y resoluciones del Instituto a través de los medios de impugnación establecidos en este Código, los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores y entre el Instituto y sus servidores, las **determinaciones sobre imposición de sanciones por parte del Instituto y la resolución de los procedimientos sancionadores administrativos, previa sustanciación***

por parte del Instituto, así como garantizar la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos.

Considerando que por el sólo hecho de que el artículo en mención hace referencia a la competencia del Tribunal Electoral del Estado de México, tratándose de la imposición de sanciones por parte del Instituto Electoral y la resolución de los procedimientos sancionadores administrativos, este juzgador resulta competente para conocer del asunto planteado en aquel caso.

Concluyendo que en el conflicto de competencia que se planteaba resultaba necesario atender al criterio de especialidad, ya que en el caso, consideró que no debía aplicarse la regla general de competencia establecida en el artículo 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en tanto que existía una disposición especial que resolvía el problema jurídico, esto es, el artículo 383 del Código Electoral del Estado de México, pues bajo la perspectiva del tribunal colegiado, el Tribunal Electoral tiene competencia para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en contra de las determinaciones sobre imposición de sanciones y las resoluciones de los procedimientos sancionadores administrativos.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO

Conclusiones a la que se llegó sin tomar en cuenta los artículos 383, 390 fracciones IX y XIV, en relación con el título tercero denominado del Régimen Sancionador Electoral, todos ellos del Código Electoral del Estado de México, puesto que si bien, en ellos se establece la competencia de este órgano jurisdiccional para conocer de procedimientos administrativos sancionadores, éstos se encuentran circunscritos a transgresiones directas a la normativa electoral a efecto de salvaguardar los principios que rige a la materia dentro o fuera de un proceso electoral, más no están relacionados con los procedimientos disciplinarios seguidos a los servidores públicos electorales a través de la contraloría del Instituto Electoral del Estado de México.

Ello es así, porque el régimen sancionador establecido en el Código Electoral del Estado de México, competencia de este órgano jurisdiccional,

tiene como objetivo sancionar a los diversos actores políticos, entre ellos a los servidores públicos, por presuntas infracciones a los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, independencia, objetividad que rigen en materia electoral, **sin que dicho procedimiento tenga dentro de sus finalidades sancionar a los servidores públicos disciplinariamente por la indebida ejecución de sus funciones, sino en conductas de éstos que impacten en el equilibrio que deben salvaguardar en un proceso electoral, como lo sería la vulneración al artículo 134 constitucional que establece la prohibición de los servidores públicos de realizar promoción personalizada a su favor o de un tercero dentro o fuera de un proceso electoral, o la utilización de programas sociales o de recursos públicos con la finalidad de indicar o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor de cualquier actor político.**

Conclusión que también encuentra sustento en el artículo 460 del Código Electoral del Estado de México (el cual forma parte del título tercero, capítulo segundo, denominada "De los Sujetos, Conductas Sancionables o Sanciones"), en el que se establecen las conductas sancionables a través de los procedimientos sancionadores electorales (ordinario y especial).



En vista de ello, se pone de relieve que la competencia derivada del artículo 383 del Código Electoral del Estado de México, base de la determinación del Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito del Poder Judicial de la Federación al resolver el conflicto competencial 8/2016, no se encuentra relacionada con el régimen disciplinario de los servidores públicos ya que solamente está acotada a la investigación y sanción de las infracciones cometidas en contra de disposiciones electorales y no administrativas (procedimiento ordinario y especial sancionador), como lo es la actuación en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.

Lo anterior en virtud de que si bien, el Código Electoral del Estado de México, regula el procedimiento administrativo sancionador, dicho régimen forma parte del derecho administrativo sancionador en materia electoral, dado que el derecho administrativo sancionador de acuerdo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se divide al menos en cinco ramas:

- 1) Las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional;
- 2) Las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal;
- 3) Las sanciones administrativas en materia electoral;
- 4) Las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y,
- 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental, entre otros).⁶



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO

6 DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.

El ámbito constitucionalmente legítimo de participación de la autoridad administrativa en los procesos de producción jurídica en el derecho administrativo sancionador, debe determinarse por referencia a los imperativos de tres valores en juego, a saber: 1) el control democrático de la política punitiva (reserva de ley); 2) la previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos; y, 3) la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad (ambas vertientes del principio de tipicidad). Así, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe la premisa de que los componentes del principio de legalidad no pueden tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho citado, sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado, por lo que para determinar el balance debido es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar. Ahora bien, de una lectura íntegra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que, al menos, existen cinco ramas del derecho referido, sin que ello implique que no puedan aceptarse posteriormente nuevas manifestaciones: 1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional; 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal; 3) las sanciones administrativas en materia electoral; 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y, 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental, entre otros). Este listado no tiene el fin de establecer los únicos ámbitos integrantes del derecho administrativo sancionador, pero sí evidencia los que han sido explorados en la jurisprudencia, en que se han fijado distintos balances de acuerdo a los elementos normativos y jurisprudenciales que definen una naturaleza propia que, por ejemplo, en el caso de las sanciones administrativas establecidas en los reglamentos, ha llevado a concluir que no es aplicable el principio de reserva de ley, pero sí el de tipicidad, a diferencia del ámbito donde el Estado se desempeña como policía, en el que los tres principios exigen una aplicación cercana a la exigida en materia penal. Entre ambos extremos, cabe reconocer ámbitos intermedios, donde el Estado desempeña un papel regulador en el que los tres valores adquieren una modulación menor al último pero mayor al primero, pues se permite la integración de los tipos administrativos con fuentes infralegales, pero siempre bajo los lineamientos generales establecidos

Lo que evidencia que cada uno de estos tipos de procedimientos administrativos sancionadores encuentre naturaleza diversa, esto es, poseen balances distintos de acuerdo a los elementos normativos y jurisprudenciales que son los que les dotan de una naturaleza propia a cada una de ellos.

De ahí que sea palpable que si bien en el Código Electoral del Estado de México se establece un procedimiento administrativo sancionador, éste por su normativa y jurisprudencia pertenece al derecho administrativo sancionador en materia electoral y no al correspondiente a la materia administrativa (sanciones a que están sujetos los servidores públicos en términos del título cuarto de la constitución federal), lo que evidencia que este órgano jurisdiccional no es competente para conocer del derecho administrativo sancionador en materia administrativa.

Sin que sea óbice a lo anterior lo establecido en el artículo 383 de código comicial local, en el sentido de que el Tribunal Electoral del Estado de México es competente para conocer de las determinaciones sobre imposición de sanciones por parte del instituto, dado que dicha previsión se tiene que interpretar en relación con lo dispuesto en el título tercero denominado "Del régimen Sancionador Electoral" que específicamente en el artículo 474 del referido ordenamiento, indica que el Instituto Electoral del Estado de México está facultado para sustanciar, resolver y en su caso, imponer sanciones cuando las demandas o promociones dentro de un procedimiento administrativo sancionador se consideren frívolas, circunstancia que evidencia que este tribunal puede conocer de sanciones impuestas por el órgano administrativo electoral local únicamente cuando se trate de procedimiento sancionador por quejas frívolas, y no por imposición



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO

en las leyes. Por tanto, el grado de exigencia del principio constitucional de legalidad exige un ejercicio previo de reconocimiento del ámbito donde se ubica la materia de estudio.

Amparo directo en revisión 3508/2013. Centennial, S.A. de C.V. 30 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo manifestaron apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

de sanciones derivadas de procedimientos administrativos disciplinarios llevado a cabo por la contraloría general del instituto local.

Lo anterior, ya que como se indicó, de la interpretación de los artículos 383, 390 fracciones IX y XIV, en relación con el título tercero denominado del Régimen Sancionador Electoral, se aprecia que la autoridad que sustancia el procedimiento sancionador electoral es el Instituto Electoral del Estado de México, mientras que el tribunal electoral local resuelve sobre la imposición de sanciones; en tanto que la autoridad que sustancia y resuelve sobre el procedimiento sancionador de quejas frívolas, es únicamente el instituto electoral local. Lo cual pone de manifiesto que el artículo 383 del Código local, no otorga competencia a este tribunal para conocer de las infracciones a una normatividad diversa a la electoral por cuestiones disciplinarias, pues como se patentiza, su competencia sólo se centra en el conocimiento de las determinaciones que sobre el tema de sanciones imponga el instituto electoral local tratándose de quejas frívolas en el procedimiento sancionador electoral, ya que las derivadas de procedimientos sancionadores electorales que no deriven de quejas frívolas competente su resolución de manera directa a este tribunal.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO

Una circunstancia que no acontece en el caso concreto en virtud de que, el procedimiento del que derivó la sanción de inhabilitación impuesta al ahora actor, fue sustanciada por la contraloría del instituto electoral local, aprobándose por su consejo general en el acuerdo que por esta vía se impugna, aspecto que evidencia que dicha sanción no derivó de la instauración de un procedimiento administrativo electoral (ordinario o especial) o de la promoción en el mismo procedimiento de una queja frívola; de ahí que no sea dable aseverar que la competencia se surta a favor de este órgano jurisdiccional.

En vista de todo lo reseñado, se torna claro que el artículo 383 del Código electoral local, **no contienen una regla especial** en relación con el 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Municipios, puesto que dichas legislaciones, y en específico las normas, regulan supuestos jurídicos distintos y materias de aplicación diferente dado que mientras que la primera tienen como finalidad establecer la competencia del tribunal

electoral, en lo que interesa el conocimiento sobre el derecho administrativo sancionador electoral (ordinario y especial)⁷; la segunda, estatuye los medios de impugnación que pueden interponerse contra los actos y resoluciones administrativas que dicten y ejecuten las autoridades competentes en aplicación a dicha ley, lo cual pone en evidencia que:

- No existe contradicción entre los artículo 65 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Municipios y 383 del Código Electoral local, puesto que ambas premisas legales regulan supuestos jurídicos distintos y en diversos ámbitos de validez material.
- No es aplicable el criterio de especialidad en virtud de que no existe contradicción entre los artículos referidos.

Premisas que hacen viable aseverar que el criterio de especialidad no resultaba idóneo para definir la competencia de este tribunal para conocer sobre las resoluciones emitidas por la contraloría general del instituto electoral local, derivadas de procedimientos disciplinarios de servidores públicos.



IBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO

En este orden de ideas, se patentiza que el Tribunal Electoral del Estado de México no es competente para conocer de la demanda impuesta por el enjuiciante, porque como ya se indicó el acto impugnado no es de naturaleza electoral y el Código Electoral no otorga competencia para conocer de dichos temas, **ya que el régimen sancionador previsto en el código de la materia no goza de la naturaleza de un procedimiento disciplinario sino de un procedimiento eminentemente electoral**, pues a través de él se conoce de las infracciones a ese ordenamiento y no de infracciones relacionadas con el desempeño del encargo de un servidor público.

Por lo expuesto, al concluir que el acto impugnado no tiene vinculación con la materia electoral, este órgano jurisdiccional **no acepta la competencia declinada** por la Quinta Sala Regional del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, en la que se declaró incompetente

⁷ El cual tienen como objetivo sancionar infracciones cometidas a la normativa electoral dentro y fuera de los procesos electorales.

para conocer de la demanda presentada por Luis Alberto Hernández Herrera.

Existencia de un conflicto competencial negativo.

En atención a lo razonado, este órgano jurisdiccional advierte la existencia de un conflicto competencial negativo⁸, en tanto que la Quinta Sala Regional

⁸ [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5; Pág. 4313

CONFLICTO DE COMPETENCIA POSITIVO Y NEGATIVO. ELEMENTOS Y DIFERENCIAS.

De acuerdo al sistema legal vigente en el Código Federal de Procedimientos Civiles, para que exista un conflicto de competencia es necesario que dos autoridades deseen conocer de un mismo asunto, que es de carácter positivo o no conocer de él (conflicto negativo). Las cuestiones de competencia entre autoridades judiciales son el reflejo de los atributos de jurisdicción e imperio de que están investidas. El supuesto es que a las autoridades judiciales contendientes se les haya planteado el conocimiento de un mismo asunto y emitan resolución en la que decidan sobre si tienen o no competencia para resolverlo, de modo que cuando ambas autoridades la sostienen, o ambas se niegan a conocer, es cuando propiamente surge el conflicto competencial. Por tanto, si no se trata del mismo asunto o si no hay negativa para conocer en función de incompetencia, no se dará conflicto competencial negativo. Estas posturas diversas permiten diferenciar claramente cuándo se está en los casos de un conflicto de competencia positivo o negativo. El conflicto de competencia positivo se da cuando dos Jueces sostienen ser competentes para conocer y resolver un mismo asunto y puede tener su origen en el planteamiento de la excepción de incompetencia por declinatoria o inhibitoria, tal y como se prevé en el artículo 34 del Código Federal de Procedimientos Civiles. En tanto que el conflicto negativo de competencia surge cuando un mismo asunto es planteado ante dos Jueces diversos y ambos se niegan a conocer del mismo; esto es, se presenta la demanda y el Juez declara que carece de competencia o jurisdicción para conocer del asunto y, agotado el recurso correspondiente, se plantea la misma demanda a otro Juez, y éste también declara carecer de competencia o jurisdicción. Esta distinción es relevante porque en los casos de competencia positiva no se coarta el derecho a la jurisdicción, mientras que en el conflicto de competencia negativa, sí. El artículo 35 del Código Federal de Procedimientos Civiles prevé el supuesto de que dos tribunales se nieguen a conocer de un determinado negocio, en cuyo caso el interesado podrá ocurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por delegación de facultades a un Tribunal Colegiado de Circuito, sin necesidad de agotar los recursos previstos en la ley, con la finalidad de que ordene a los que se nieguen a conocer que le envíen los expedientes en que se contengan las respectivas resoluciones y seguidos los trámites respectivos, se dicte la resolución que corresponda. De manera que para que se suscite un conflicto negativo de competencia entre Juzgados de Distrito en juicios de orden civil federal, es necesario que exista pronunciamiento expreso de ambos en el sentido de no conocer de un asunto. Así, la naturaleza jurídica del conflicto negativo de competencia, se aprecia que se compone de dos actos jurídicos autónomos y dictados en momentos distintos y separados, en el que dos Jueces determinan no conocer de un determinado asunto porque consideran que no tienen la competencia legal o la jurisdicción. De lo anterior, conviene destacar que la primera decisión dictada por un Juez federal en el sentido de no conocer de una demanda concreta, constituye una decisión que puede ser impugnada a través de los recursos previstos por la ley que rige el procedimiento que se pretende instaurar válidamente, y sólo la resolución definitiva tendrá la fuerza vinculatoria y justificativa de la negativa a conocer de dicha demanda, porque se sustenta en el hecho de que ha sido revisada por los órganos competentes para ello y que han verificado su legalidad. La segunda demanda planteada por el particular en el mismo sentido que la primera, constituye una nueva instancia, sobre la cual un diverso Juez puede negarse a conocer de ella por las razones que estime pertinentes, y sólo en este caso, el artículo 35 del Código Federal de Procedimientos Civiles justifica de manera expresa que la parte interesada ya no utilice los medios ordinarios de impugnación de esa decisión, sino que eleve la solicitud a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ordene a los Jueces que se hayan negado a conocer de la demanda, le envíen los expedientes en que se contengan las respectivas resoluciones, para que resuelva quién de ellos debe conocer del asunto. Esta situación normativa, analizada armónicamente, exige que la primera decisión sobre la cuestión competencial negativa haya sido impugnada por la parte interesada a través de los recursos ordinarios que prevé la ley del proceso que pretende instaurarse, mientras que en el segundo momento, no será necesario porque el legislador ha estimado que ya ha existido un primer pronunciamiento que constituye un indicio de que ante la misma demanda, se emita otro idéntico que cancelaría materialmente el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal y con la finalidad de



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MEXICO

del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México no aceptó competencia para conocer del asunto interpuesto por Luis Alberto Hernández Herrera sometido a su jurisdicción, y este Tribunal Electoral considera que se no se encuentra facultado legalmente para hacerlo; por lo que en aras de no violentar el derecho al acceso a la justicia, y a fin de evitar una dilación en la administración de justicia hacia el demandante, lo procedente es someter dicho conflicto competencial a la autoridad correspondiente, para que ésta en ejercicio de sus atribuciones determine qué órgano jurisdiccional resulta ser competente para conocer de esta controversia.

Para estar en aptitud de determinar qué autoridad es la competente para dilucidar el presente conflicto, es conveniente tener en cuenta lo establecido en los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 21, fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que señalan:

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



Artículo 106. *Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal...*"

"Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Artículo 21. *Corresponde conocer a las Salas:*

VI. *De las controversias que por razón de competencia se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, entre los de un Estado y los del Distrito Federal, entre cualquiera de éstos y los militares; aquellas que le correspondan a la Suprema Corte de Justicia de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, así como las que se susciten entre las juntas de conciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje...*"

evitar una decisión de ese tipo, agiliza su resolución concreta mediante el pronunciamiento que debe realizar originariamente el Máximo Tribunal, aunque por virtud del Acuerdo General 5/2001, le corresponde a los Tribunales Colegiados ejercer esa competencia delegada para decidir los conflictos de competencia.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. Competencia 2/2011. Suscitada entre los Juzgados Segundo y Séptimo, ambos en Materia Civil en el Distrito Federal. 7 de julio de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: José Luis Evaristo Villegas.

Así, conforme a los artículos transcritos, la competencia para resolver las controversias competenciales que se susciten entre los tribunales de un mismo Estado, se surte a favor de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, ésta ha sido delegada a los Tribunales Colegiados de Circuito, mediante el instrumento normativo aprobado por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el trece de mayo de dos mil trece (acuerdo 5/2013) relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito

Acuerdo que fue emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de la facultad contenida en el artículo 94, párrafo octavo, de la propia Carta Magna, relativa a la expedición de acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Suprema Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, el propio Alto Tribunal determine para una mejor impartición de justicia.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO

En este sentido, en el punto de acuerdo cuarto, fracción II del acuerdo referido (5/2013) se establece, que, corresponde resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito: **los conflictos competenciales, con excepción de los que se susciten entre los Tribunales Colegiados de Circuito.**

Asimismo en su punto Décimo se estatuye que la remisión de los expedientes a los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetará con independencia de los acuerdos administrativos que pudieran existir, a las siguientes reglas:

“...I.

*...Cuando en el circuito correspondiente existan dos o más tribunales Colegiados, se remitirá al especializado en la materia del juicio al que **hubiese prevenido** en el conocimiento de la revisión o, en su caso, al que se encuentre en turno.*

II. Los conflictos de competencia y los de reconocimiento de inocencia se remitirán directamente al Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno en el conocimiento del juicio..."

Con base en lo anterior resulta dable afirmar que, al haber determinado la Corte Suprema una competencia delegada para que los Tribunales Colegiados de Circuito conocieran de asuntos relacionados con conflictos competenciales, es inconcuso que, en términos de lo establecido en el artículo 106 Constitucional, el órgano jurisdiccional federal ante el que se debe ventilar el conflicto competencial de carácter negativo advertido en este asunto, **es el Tribunal Colegiado de Circuito que tiene jurisdicción sobre el órgano que previno en el conocimiento del juicio**, es decir, el Tribunal Colegiado que ejerza jurisdicción sobre la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México.

Ello porque el acuerdo delegatorio de facultades señalado, sólo establece como excepción del conocimiento de los tribunales colegiados de circuito a aquellos conflictos suscitados entre estos, sin que se establezca otra excepción a otros tribunales de diversa naturaleza, por lo que debe entenderse que cualquier conflicto competencial entre distintos órganos jurisdiccionales debe ser resuelto por esos tribunales colegiados, siempre **que en las leyes respectivas no se establezca la autoridad competente para conocer de los mismos en atención a las relaciones jerárquicas.**



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO

De ahí que, sea preciso determinar qué Tribunal Colegiado de Circuito de los establecidos en el Estado de México, es el que ejerce jurisdicción sobre la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en Nezahualcóyotl, Estado de México.

Para ello es necesario tomar en cuenta lo establecido en el Acuerdo General 3/2013 emitido el veintitrés de enero de dos mil trece, por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por Materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, dado que en este acuerdo se establecen los límites territoriales

sobre los cuales los Tribunales Colegiados de Circuito ejercen su jurisdicción.

Dicho acuerdo estatuye que la República mexicana se divide en treinta y dos circuitos, correspondiendo el segundo de ellos, al Estado de México, cuya circunscripción territorial es la siguiente:

“ ...

II. SEGUNDO CIRCUITO:

1. Dieciséis tribunales colegiados, de los cuales **catorce son especializados**: cuatro en materia penal, cuatro en materia civil y dos en materia de trabajo, con residencia en Toluca, y cuatro tribunales colegiados en materia administrativa, con residencia en Naucalpan de Juárez; y **dos tribunales colegiados en Nezahualcóyotl.**

MODIFICADO POR ACUERDO GENERAL 36/2013, PUBLICADO EN EL D.O.F., EL 29/11/2013.

2. Seis tribunales unitarios: cuatro con sede en Toluca y uno con residencia en Nezahualcóyotl.

3. Veinticinco juzgados de Distrito en el Estado de México: seis especializados en Procesos Penales Federales y cinco especializados en materia de amparo y juicios federales, todos con residencia en Toluca; diez juzgados de Distrito mixtos con sede en Naucalpan de Juárez y cuatro con sede en Nezahualcóyotl.

4. Tres Juzgados de Distrito Especializados en Ejecución de Penas, con sede en Tlalnepantla de Baz, Estado de México.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO

Asimismo, en el acuerdo señalado se establece que, la jurisdicción territorial de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito es la siguiente:

“TERCERO. La jurisdicción territorial de los tribunales colegiados y unitarios de Circuito es la que enseguida se indica:

“ ...

II. SEGUNDO CIRCUITO: Los tribunales **colegiados en materia penal, en materia administrativa, en materia civil y en materia de trabajo**, es la establecida para los juzgados de Distrito con sede en Toluca y Naucalpan de Juárez, Estado de México; y **en cuanto a los tribunales colegiados con residencia en Nezahualcóyotl**, su jurisdicción territorial será igual a la establecida para los juzgados de Distrito en el Estado de México, con sede en la referida ciudad.

Para los tribunales unitarios con residencia en Toluca, su jurisdicción territorial será el Estado de México, con la excepción señalada en el párrafo siguiente.

El tribunal unitario con residencia en Nezahualcóyotl, su jurisdicción territorial será igual a la establecida para los juzgados de Distrito en el Estado de México, con sede en la referida ciudad.”

En atención a todo ello y tomando en cuenta que la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México que declinó su competencia a favor de este Tribunal, tiene su sede en

Nezahualcóyotl, Estado de México, se estima que, al existir en el Segundo Circuito dos Tribunales Colegiados en materia Administrativa con residencia en Nezahualcóyotl Estado de México y con la jurisdicción establecida en el acuerdo 3/2013, el conflicto competencial debe remitirse a aquél que se encuentre en turno, ello de conformidad con el punto décimo, fracción I, párrafo segundo del Acuerdo 5/2001 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este orden de ideas, este órgano jurisdiccional estima que debe remitirse el presente expediente junto con sus anexos al **Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en turno, con residencia en Nezahualcóyotl** por conducto de su oficina de correspondencia común, para el conocimiento del presente conflicto competencial.

Por lo tanto se:

ACUERDA:



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO

PRIMERO. No se acepta la competencia para conocer del juicio promovido por Luis Alberto Hernández Herrera; en consecuencia, se somete a consideración del Tribunal Colegiado del Segundo Circuito en Materia Administrativa con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México, en turno, el conflicto competencial, a fin de que determine lo que en derecho corresponda.

SEGUNDO. Remítase el expediente a la **Oficina de Correspondencia Común** de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México, para los efectos precisados en la última parte del considerando segundo de la presente determinación.

NOTIFÍQUESE: personalmente a Luis Alberto Hernández Herrera; por oficio, con copia certificada de este acuerdo, a la Quinta Sala Regional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en Nezahualcóyotl, Estado de México, lo anterior de conformidad con el artículo 429 del Código Electoral del Estado de México.

Así lo resolvió el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México, en sesión celebrada el once de agosto de dos mil dieciséis, aprobándose por unanimidad de votos de los Magistrados Jorge E. Muciño Escalona, Jorge Arturo Sánchez Vázquez, Hugo López Díaz, Rafael Gerardo García Ruiz y Crescencio Valencia Juárez, siendo ponente el primero de los nombrados, quienes firman ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.


JORGE E. MUCIÑO ESCALONA
MAGISTRADO PRESIDENTE


JORGE ARTURO SÁNCHEZ VÁZQUEZ
MAGISTRADO


HUGO LÓPEZ DÍAZ
MAGISTRADO


RAFAEL GERARDO GARCÍA RUÍZ
MAGISTRADO


CRESCENCIO VALENCIA JUÁREZ
MAGISTRADO


JOSÉ ANTONIO VALADEZ MARTÍN
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE
MÉXICO