



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

EXPEDIENTE: SUP-OP-7/2017

OPINIÓN QUE SE EMITE EN LA  
ACCIÓN DE  
INCONSTITUCIONALIDAD 37/2017,  
PROMOVIDA POR EL PARTIDO  
ACCIÓN NACIONAL RESPECTO DE  
ACTOS DE LOS PODERES  
LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL  
ESTADO DE SONORA

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTO DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 37/2017, A SOLICITUD DEL MINISTRO ARTURO ZALDIVAR LELO DE LARREA.

En el escrito de demanda, el Partido Acción Nacional, por conducto de Ricardo Anaya Cortés, quien se ostenta como Presidente de su Comité Ejecutivo Nacional, impugna la **Ley número 187 expedida por el Congreso del Estado de Sonora, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de esa entidad**, publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el quince de mayo de dos mil diecisiete.

En atención a la solicitud expuesta por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, en términos del artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante acuerdo emitido el pasado dieciséis de junio, en la acción de inconstitucionalidad 37/2017, la Sala

SUP-OP-7/2017

Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,  
formula la siguiente:

### OPINIÓN

#### 1. Temas de los conceptos de invalidez

Los conceptos de invalidez planteados por el Partido Acción Nacional,  
pueden clasificarse en los siguientes temas:

	Tema	Norma impugnada
1	Transferencia de votos entre partidos políticos a través de la figura de la candidatura común	Artículo 22, párrafos décimo séptimo y décimo octavo
2	Atribución del Tribunal Electoral local de resolver en única instancia los procedimientos ordinarios sancionadores; ausencia de un medio de impugnación para controvertir las resoluciones emitidas en dichos procedimientos ordinarios	Artículo 22, párrafo vigésimo tercero

Conforme con lo anterior, se procede al análisis de los planteamientos de invalidez del partido promovente.

#### 2. Transferencia de votos entre partidos políticos a través de la figura de la candidatura común

##### 2.1. Porción normativa impugnada

Las normas respecto de las cuales se cuestiona su validez constitucional, en relación con la figura de la candidatura común, se encuentran contenidas en los párrafos decimoséptimo y decimoctavo del artículo 22 de la Constitución Política del Estado de Sonora.



## ARTÍCULO 22.- [...]

[...]

Las candidaturas comunes se registrarán bajo lo que dispongan las leyes de la materia aplicable, siempre y cuando establezca como mínimo que el convenio de las candidaturas comunes deberá contener el nombre de los partidos políticos que la conforman y el tipo de elección de que se trate; así como el emblema común de los partidos políticos que la conforman y el color o colores con que se participa, la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común para los efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público.

Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrada ante la autoridad electoral.

[...]

## 2.2. Conceptos de invalidez

El Partido Acción Nacional aduce que las referidas porciones normativas son violatorias de los artículos 35, fracción I y 36, fracción III, de la Constitución General de la República, así como de los principios de certeza y objetividad contenidos en los artículos 41, 115 y 116, fracción IV, de la propia Constitución federal, conforme con lo siguiente:

- La previsión de que en el convenio de candidatura común se establezca un emblema común y que la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos postulantes de esa candidatura, resulta inconstitucional, ya que la Ley General de Partidos Políticos regula el tema de las coaliciones, en el sentido de que los partidos políticos deben aparecer con su emblema en la boleta electoral, y prohibir que éstos se distribuyan o transfieran votos entre sí mediante el respectivo convenio.
- No debe permitirse generar un emblema común para que aparezca en la boleta electoral, ya que ello permite el traslado de votos.
- La norma impugnada, al prever que los votos se computarán a favor

de la candidatura común y la distribución del porcentaje de votación se hará conforme con el respectivo convenio, es contraria al artículo 87, apartado 10, de la Ley General de Partidos Políticos, que prohíbe la transferencia de votos entre partidos coaligados.

- Los mecanismos de transferencia de votos vulneran la voluntad del elector, ya que, tratándose de coaliciones, especialmente las parciales, los ciudadanos no manifiestan su preferencia por un partido en lo particular, sino por un proyecto político común.
- Tal permisión deriva de una ficción, al fraccionar el sufragio entre partidos que no tienen como finalidad conformar un gobierno de unidad, pues incluso la candidatura común puede integrarse con partidos con postulados ideológicos distintos, por lo que resultaría contradictorio considerarlos como una unidad para efectos de la postulación y diferentes para la asignación de diputaciones de representación proporcional.
- La norma cuestionada vulnera el sistema de representación proporcional establecido en la Constitución General de la República, al generar una distribución artificial de votos recibidos por los partidos que no postularon, afectando la representatividad de los mismos al momento de la correspondiente asignación.
- Las reglas establecidas por el legislador local para la candidatura común no se enmarcan dentro del ejercicio de la libertad de configuración en materia electoral, al no respetar la decisión del elector, quien debe votar por un partido identificado de manera individual.
- La norma impugnada contraria la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución General de la República, así como el Segundo Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia electoral de diez de febrero de dos mil catorce, conforme con los cuales se emitió la Ley General de Partidos Políticos que establece como postulado democrático, la prohibición a los partidos políticos de distribuirse o transferirse votos mediante convenio de coalición (artículo 87, apartado 10).



- Sobre la base de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 61/2008, la porción normativa impugnada es inconstitucional porque genera una condición de desigualdad a favor de los partidos políticos que postulen una candidatura común, al permitirles convenir la manera que, entre ellos, se acrediten los votos para los efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público, lo cual implica delegar a tales partidos decidir la manera en la cual se van a repartir la votación del candidato común, cuando tal situación debe estar prevista en la ley.
- Si bien en las acciones de inconstitucionalidad 103/2015, así como 50/2016 y sus acumuladas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el hecho de que en el convenio respectivo se establezca la forma en que se asignarán los votos a cada uno de los partidos que postulan la candidatura común, no resulta inconstitucional, la porción normativa impugnada establece cuestiones que pudieran ser interpretadas como transferencia de votos, en contravención a los principios de objetividad, certeza y autenticidad.
- Lo anterior, porque predispone objetivos en la distribución de votos, como lo son la conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público, gobernadas por normativas que establecen un mínimo de votación como condición para que un partido pueda seguir disfrutándolas, aunado a que, al establecer que la distribución del porcentaje de votación será conforme con el convenio, todo ello, se puede interpretar en el sentido de que los partidos políticos tienen la prerrogativa de transferir votos entre ellos para perpetuar su registro y financiamiento.

### 2.3. Opinión de la Sala Superior

Para este órgano jurisdiccional especializado, los argumentos de invalidez que hace valer el Partido Acción Nacional en este tema no

SUP-OP-7/2017

son materia de opinión, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha resuelto la cuestión planteada.

Los conceptos de invalidez se relacionan con la figura de la candidatura común que prevé la norma cuya constitucionalidad se cuestiona.

En esencia, el partido sostiene tal inconstitucionalidad en que la porción normativa impugnada establece que en el respectivo convenio de candidatura común, los partidos políticos involucrados deben establecer el emblema común que la conforma, así como la manera en que se acreditarán los votos a cada uno de esos partidos para efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público, aunado a que se prevé que los votos se computarán a favor de la candidatura común y la distribución del porcentaje de votación sería conforme al convenio respectivo, implica una transferencia de votos entre los partidos postulantes, lo que, desde su perspectiva, contravienen los principios constitucionales de certeza, objetividad y autenticidad, así como el derecho al sufragio.

Tal tema ha sido analizado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas acciones de inconstitucionalidad, en las que también se impugnaba la validez de normas electorales locales que regulaban la figura de candidatura común.

De esta manera, al resolver la acción de inconstitucionalidad **69/2015**<sup>1</sup>, se analizaron los párrafos décimo noveno y vigésimo del artículo 95 de la Constitución de Tlaxcala<sup>2</sup>, respecto del cual, los tres partidos políticos entonces promoventes coincidieron en impugnar la necesidad de celebrar un convenio en el que se fijara un emblema común de los partidos políticos que la conformarían, el color o colores con los que participarían, la forma en que se acreditarían los votos de cada uno de los partidos políticos postulantes de la candidatura común, para efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público; además, de la distribución del porcentaje de votación.

Al respecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró lo siguiente:<sup>3</sup>

- Al interpretar el apartado 5 del artículo 85 de la Ley General de

---

<sup>1</sup> Resuelta el treinta de noviembre de dos mil quince, cuyo resolutivo noveno que reconoce la validez de la norma impugnada, fue aprobado por unanimidad de diez votos.

<sup>2</sup> **Artículo 95.**

[...]

Las candidaturas comunes se regirán bajo lo que dispongan las leyes de la materia aplicable, siempre y cuando establezca como mínimo que el convenio de las candidaturas comunes deberá contener el nombre de los partidos políticos que la conforman y el tipo de elección de que se trate; así como el emblema común de los partidos políticos que la conforman y el color o colores con que se participa, la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común para los efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público.

Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrada ante la autoridad electoral.

[...]

<sup>3</sup> Considerando Octavo, *Violación a las normas generales que regulan las coaliciones, al establecer el modelo de coalición electoral expulsado del marco jurídico general bajo la denominación de "candidatura común"*, de la sentencia emitida en la referida acción 69/2015.

Partidos Políticos, en la diversa acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas, el propio Pleno del Máximo Tribunal señaló que al disponer que será facultad de las entidades federativas establecer en sus constituciones locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos, esto se entiende como una atribución a las entidades federativas para emitir reglas que complementen en el ámbito local esa regulación, desde luego sin contradecir lo ordenado en la Constitución Federal, ni las leyes generales emitidas con apoyo en el artículo Segundo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce.

- Además, las entidades federativas tienen libertad para crear formas específicas de intervención de los partidos políticos en los procesos electorales, de acuerdo con las necesidades propias y circunstancias políticas de cada entidad, libertad que está sujeta a criterios de razonabilidad con el fin de que los partidos políticos cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas.
- Asimismo, en las acciones de inconstitucionalidad **59/2014**, así como **17/2015 y su acumulada**, se reconoció la constitucionalidad de disposiciones muy similares al artículo 95 de la Constitución de Tlaxcala<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> En la acción de inconstitucionalidad 59/2014 se reconoció la validez del artículo 176 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

**Artículo 176.** El Consejo General dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio de candidatura común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no podrán postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.

Para los efectos de la integración de los organismos electorales, del financiamiento y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidatos comunes mantendrán su autonomía y serán responsables de sus actos.

- El artículo 95, párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno) de la Constitución de Tlaxcala resultaban constitucionales, toda vez que la regulación de los requisitos y lineamientos para la postulación de candidaturas comunes y la forma del cómputo de sus votos queda bajo el amparo de la libre configuración legislativa del Congreso local. Ello, en aras de respetar el artículo 116 de la Constitución Federal y los principios de certeza y de libertad de sufragio.
- Tal determinación se sustentaba en los precedentes de la propia Suprema Corte antes referidas, por lo que se consideró que no

---

**Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Instituto.**

En la acción de inconstitucionalidad 17/2015, se reconoció la validez de los artículos 32 Bis, numeral 3, párrafo V y 32 QUÁTER, numeral 4 de la **Ley Electoral del Estado de Durango**.

**Artículo 32 Bis.**

1. Los partidos políticos, tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de Gobernador, diputados de mayoría y planillas de ayuntamientos. Los partidos políticos que postulen candidato común deberán suscribir un convenio firmado por sus representantes y dirigentes, el que deberán presentar para su registro ante el Consejo General, hasta cinco días antes del inicio del periodo de registro de candidatos de la elección de que se trate.

2. Los partidos políticos que postulen candidato a Gobernador en común deberán también suscribir convenio de candidatura común para los cargos a integrar los ayuntamientos en todos los municipios que conforman la geografía electoral del Estado.

**3. El convenio de candidatura común deberá contener:**

[...]

**V. La forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y para el otorgamiento del financiamiento público, y**

[...]

**Artículo 32 Quáter.**

[...]

**4. Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Consejo General.**

**5. En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos.**

existía vicio de inconstitucionalidad alguno de la norma impugnada porque:

- Bajo el principio de configuración legislativa, se permite a los estados regular la figura de las candidaturas comunes, a través de los convenios aprobados por los órganos electorales locales.
- No se afectan los principios de certeza, objetividad y autenticidad, al amparar esa libertad configurativa la posibilidad de que los convenios contengan las reglas sobre la distribución de los votos a favor de un candidato en común para los partidos políticos postulantes.
- Se respeta la voluntad del elector en relación con los efectos de su voto para los partidos políticos y su representatividad en el Congreso, al tener previo conocimiento de los mecanismos de distribución con base en el convenio registrado.
- La norma entonces impugnada tenía su fundamento en el artículo 85, apartado 5, de la Ley General de Partidos Políticos, y si bien su motivación no fue expresa, ello no la hacía inconstitucional.

La propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad **103/2015**<sup>5</sup>, consideró lo siguiente:

- En diversos precedentes la propia Suprema Corte analizó la figura

---

<sup>5</sup> Considerando décimo tercero, *Tema 8. Transferencia de votos en candidaturas comunes*, aprobado por mayoría de ocho votos, en el que se analizó la validez de los artículos 130, fracción II, 137, fracciones II y V y 138, párrafos cuarto y quinto de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala, los cuales establecen que los partidos políticos podrán constituir candidaturas comunes entre dos o más partidos políticos, con relación a un mismo candidato, para determinado tipo de elección y usando un emblema común; que el convenio de candidatura común deberá contener entre otros elementos, el emblema común de los partidos políticos y el color o colores con los que se participe, así como la forma en que se asignarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y el otorgamiento del financiamiento público; y que los votos que se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio referido registrado ante el Consejo General; así como que en la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos.



de la candidatura común.

- La ha definido como la unión de dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, lista o fórmula, cumpliendo los requisitos que en cada legislación se establezcan.
- La coalición y la candidatura común tienen como rasgo compartido que son la unión temporal de dos o más partidos políticos con el fin de concurrir unidos a la competencia electoral, presentando la misma candidatura para maximizar sus posibilidades de triunfo, con la diferencia de que tratándose de candidaturas comunes únicamente se pacta la postulación del mismo candidato; en cambio, en la coalición la reunión de los partidos políticos equivale a que participan como si fuera uno solo.
- Ambas figuras tienen importantes diferencias. En las candidaturas comunes, la oferta política al electorado de cada uno de los partidos políticos que participan no tiene que ser uniforme, mientras que en las coaliciones los partidos políticos que se coaligan, no obstante las diferencias que pueda haber entre ellos, llegan a un acuerdo con el objeto de proponer al electorado una propuesta política identificable; en cambio, en el caso de los candidatos comunes, cada partido político continúa sosteniendo su propia plataforma electoral, sin tener necesariamente que formular una de carácter común.
- Las consideraciones sustentadas en la acción de inconstitucionalidad **59/2014**, orientaban la resolución de ese asunto, por lo que, no asistía razón al partido político ya que las reglas entonces combatidas se enmarcaban dentro del ejercicio de libertad de configuración legislativa que corresponde a las entidades federativas, por lo que no violaban los preceptos constitucionales a que se refería el actor.
- El hecho de que los partidos políticos compitan por medio de una candidatura común, en cuyo convenio se acuerde que aparecerán con emblema común y el color o los colores con los que participen,

pero sobre todo que en dicho convenio se establecerá la forma en que se asignarán los votos de cada uno de los partidos que postulan la candidatura común, no resulta inconstitucional, ya que se entiende que se respeta la decisión del elector, quien no vota por un partido identificado individualmente, sino por la candidatura común, y se encuentra en posibilidad de saber que su voto, en todo caso, tendrá efectos conforme a la ley y al convenio que hubiesen celebrado los partidos políticos postulantes, lo que desde luego garantizaría la certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral, pero sobre todo, implica respeto al voto de los ciudadanos, ya que la forma en la que los partidos en candidatura común, aparecen en la boleta, les demuestra que votan por un candidato que no sólo es postulado por un instituto político; por tanto, se respeta la decisión ciudadana.

Asimismo, en las acciones de inconstitucionalidad **50/2016 y acumuladas**,<sup>6</sup> se retoman las anteriores razones para sostener la constitucionalidad de los preceptos legales relativos a la figura de las candidaturas comunes<sup>7</sup>, al considerar, en lo que interesa, lo siguiente:

- Los partidos políticos promoventes señalaron que los preceptos impugnados desnaturalizaban la candidatura común, violando el modelo de coalición electoral previsto en el inciso f) de la

---

<sup>6</sup> En el tema 4, *Plazo para el registro de candidaturas comunes, el plazo que fija la ley es injustificado y desproporcionado*, (artículos 76, fracciones I y II; 77, incisos b), c), e) y g); 81, párrafos segundo y tercero; 260, segundo párrafo; 289, último párrafo y 363 del Código Electoral del Estado de México)

<sup>7</sup> En lo referente a los siguientes temas:

- La regulación de las candidaturas comunes implica una transferencia de afiliados, de votos y de candidatos, en detrimento de los principios de autenticidad y de representación proporcional.
- Indebidamente prevén que los partidos en candidatura común aparezcan en un solo emblema en la boleta electoral, lo cual transgrede el derecho al voto.



fracción I del segundo transitorio de la reforma constitucional en materia político electoral, así como la fracción II del artículo 116 de la Constitución General de la República, en relación con el 85.5 de la Ley General de Partidos Políticos.

- Asimismo, alegaron la violación al principio de progresividad, así como la tergiversación de la naturaleza de la candidatura común, lo cual no se justificaba con el argumento de la libre configuración normativa, al confundir la candidatura común con la coalición, por lo que solicitaron abandonar el criterio de la acción de inconstitucionalidad **29/2014**, en el que se impugnó la transferencia de votos en el convenio de candidatura común de Baja California.
- Tales argumentos se consideraron infundados porque la regulación de las coaliciones no es parámetro de control constitucional de las candidaturas comunes, toda vez que las legislaturas de los Estados gozan de libertad para regular distintas formas de participación política a las coaliciones en sus constituciones y leyes electorales.
- Sin que fuera obstáculo, que en el concepto de invalidez se plateara que los artículos entonces impugnados regularan materialmente una coalición bajo la denominación de candidatura común, porque ese Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 103/2015, definió los elementos propios de una coalición, distinguiéndolos de los que son propios de la candidatura común.
- En este sentido, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte observó que la figura de asociación política denominada como “candidatura común” encontraba diferencias con la denominada “coalición”, prevista en el artículo 87 párrafo segundo de la Ley General de Partidos.
- Por lo que, derivado de una interpretación armónica y

sistemática del artículo 116 fracción IV de la Constitución Federal en conexión con el artículo 85, párrafo quinto<sup>8</sup>, de la citada Ley General era posible advertir que los Congresos de las entidades federativas gozan de una libre facultad de configuración legislativa para establecer en sus constituciones locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos, en el caso: la figura de la candidatura común.

- El legislador del Estado de México determinó ejercer su facultad de configuración para regular de manera efectiva la figura de la "Candidatura Común", en cambio el contraste constitucional se presentaría si el legislador intentase regular la figura de las coaliciones, dado que ese Tribunal Pleno ha emitido criterio en el sentido de que las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones.

Como puede apreciarse, los temas planteados por el Partido Acción Nacional ya han sido analizados por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de ahí que se estime que ya no sean materia de opinión.

---

<sup>8</sup>Artículo 85.

[...]

5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.



### **3. Atribución del Tribunal Electoral local de resolver en única instancia los procedimientos ordinarios sancionadores; ausencia de un medio de impugnación para controvertir las resoluciones emitidas en dichos procedimientos ordinarios**

#### **3.1. Porción normativa impugnada**

El partido promovente cuestiona la validez constitucional del párrafo vigesimotercero del artículo 22 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

#### **ARTÍCULO 22.- [...]**

[...]

El Tribunal Estatal Electoral tendrá plena autonomía operativa y de decisión, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. Será la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y de procesos de participación ciudadana, funcionará de manera permanente y tendrá a su cargo la sustanciación y resolución, en única instancia, de los medios de impugnación que establezcan las leyes aplicables, así como la resolución de los procedimientos sancionadores ordinarios y juicios orales sancionadores en materia electoral en los términos que establezca la ley.

[...]

#### **3.2. Conceptos de invalidez**

El Partido Acción Nacional aduce que la referida porción normativa es violatoria del artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución General de la República, conforme con lo siguiente:

- La reforma a la Constitución de Sonora transfiere facultades desde el Organismo Público Local Electoral de los procedimientos sancionadores ordinario y crea una suerte de juicios orales sancionadores.
- Como tales facultades del tribunal local son en *única instancia*, el procedimiento ordinario sancionador no contaría con instancia que dé lugar a un medio de impugnación, lo que contraviene a la

Constitución General de la República.

- La competencia para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores, debe ser del Organismo Público Local Electoral, como lo ordena la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por cuestión de método, en primer lugar, se analizará el planteamiento relativo a que la competencia para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores corresponde a los organismos públicos locales electorales.

Posteriormente, se analizarán de manera conjunta los otros dos planteamientos relativos a la atribución del Tribunal Electoral local de resolver en única instancia, los referidos procedimientos ordinarios sancionadores y los juicios orales sancionadores en materia electoral.

### **3.3. Competencia para resolver de los procedimientos ordinarios sancionadores en el ámbito local**

#### **3.3.1. Tesis**

Carece de razón el partido actor cuando aduce que la porción normativa impugnada violenta la Constitución General de la República, porque los procedimientos ordinarios sancionadores deben ser materia de la autoridad administrativa electoral.

Lo anterior, porque las entidades federativas gozan de una amplia libertad de configuración legal para establecer definir los procedimientos sancionadores en materia electoral, pudiendo establecer las condiciones procesales específicas a cada uno de ellos, en atención al tipo de proceso y materia, lo que incluye, desde luego,



el diseño orgánico relativo a la determinación de los órganos competentes para tramitarlos y resolverlos.

### 3.3.2. Análisis de caso

El artículo 116, fracción IV, inciso o), de la Constitución General de la República, establece que las constituciones y leyes locales deben garantizar, entre otras cuestiones, que se determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellas deban imponerse.

Por su parte, el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución General de la República, en materia político electoral<sup>9</sup>, establece que la ley general que regule los procedimientos electorales debía establecer, al menos y entre otros aspectos, las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales.

En ese sentido, el artículo 440 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que las leyes electorales locales deben considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las siguientes bases:

- Clasificación de procedimientos sancionadores en procedimientos ordinarios que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales y especiales sancionadores, expeditos, por

---

<sup>9</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce.

faltas cometidas dentro de los procesos electorales;

- Sujetos y conductas sancionables;
- Reglas para el inicio, tramitación, órganos competentes e investigación de ambos procedimientos;
- Procedimiento para dictaminación para la remisión de expedientes, al Tribunal Electoral, para su resolución, tanto en el nivel federal como local, y
- Reglas para el procedimiento ordinario de sanción por los Organismos Públicos Locales de quejas frívolas, aplicables tanto en el nivel federal como local, entendiéndose por tales:
  - Las demandas o promociones en las cuales se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho;
  - Aquéllas que refieran hechos que resulten falsos o inexistentes de la sola lectura cuidadosa del escrito y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar su veracidad;
  - Aquéllas que se refieran a hechos que no constituyan una falta o violación electoral, y
  - Aquéllas que únicamente se fundamenten en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad.
  - La sanción que se imponga, en su caso, deberá de valorar el grado de frivolidad de la queja y el daño que se podría generar con la atención de este tipo de quejas a los organismos electorales.

Por su parte, los artículos 459, 464 y 465 de la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>10</sup>, que invoca el actor

---

<sup>10</sup> Artículo 459.



regulan el procedimiento ordinario sancionador competencia del Instituto Nacional Electoral.

Al respecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad **129/2015 y acumuladas**<sup>11</sup>, consideró lo siguiente:

- El legislador local cuenta con una libertad configurativa amplia para definir los procedimientos que garanticen el cumplimiento de la ley electoral, pudiendo, incluso, **establecer condiciones procesales específicas en atención al tipo de proceso y la materia que se regule**<sup>12</sup>.

---

1. Son órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador:

- a) El Consejo General;
- b) La Comisión de Denuncias y Quejas, y
- c) La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General.

2. Los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales, en sus respectivos ámbitos de competencia, fungirán como órganos auxiliares para la tramitación de los procedimientos sancionadores, salvo lo establecido en el artículo 474 de esta Ley.

3. La Comisión mencionada en el inciso b) del párrafo 1 anterior se integrará por tres Consejeros Electorales, quienes serán designados, para un periodo de tres años, por el Consejo General. Sus sesiones y procedimientos serán determinados en el reglamento que al efecto apruebe el propio Consejo General.

**Artículo 464.**

1. El procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas podrá iniciar a instancia de parte o de oficio, cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras.

2. La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones administrativas prescribe en el término de tres años, contados a partir de la comisión de los hechos o que se tenga conocimiento de los mismos.

<sup>11</sup> Fallada el once de febrero de dos mil dieciséis,

<sup>12</sup> En la opinión **SUP-OP-32/2015**, emitida con motivo de la acción de inconstitucionalidad que se reseña, también esta Sala Superior consideró que el legislador constituyente no establece reglas o requisitos específicos a los cuales se tengan que ceñir los órganos legislativos locales, para la regulación del procedimiento ordinario sancionador, por lo que

- Conforme con lo decidido en la diversa acción de inconstitucionalidad 8/2010, el establecimiento de procedimientos especializados en materia electoral a nivel constitucional no predefine la existencia de un órgano específico al que se otorguen atribuciones de manera exclusiva.
- De la lectura de los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso o), de la Constitución federal, no se advertía que la instrucción o resolución de los procedimientos especiales sancionatorios, hubiera sido conferida a la autoridad administrativa o jurisdiccional estatal de forma específica.
- Por ello, no existía impedimento alguno para que cada Estado de la República defina el o los órganos a los que se encomienda el conocimiento de los procedimientos especiales sancionatorios, siempre que se observen y salvaguarden los principios que rigen tanto la impartición de justicia como la materia electoral.
- Por lo tanto, **determinar cuál debe ser la autoridad competente para instruir y resolver sobre procedimientos especiales sancionatorios es una cuestión de diseño orgánico que se encuentra dentro de la libertad configurativa en materia electoral con la que cuentan las entidades federativas.**

Conforme con tales parámetros jurídicos, es dable sustentar que, de la interpretación sistemática y funcional de la normativa invocada, se arriba a la conclusión de que es inexistente impedimento constitucional alguno para que cada entidad federativa defina a los órganos a los se encomendará el conocimiento y resolución de los procedimientos sancionadores en materia electoral.

---

se debe entender que en este aspecto se les atribuye libertad de configuración, en virtud de la cual gozan de autonomía para configurar su propio sistema de requisitos en el Estado.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-7/2017

Ello, porque de los artículos 41 y 116 constitucionales no se advierte que la instrucción o resolución de los procedimientos sancionadores en el ámbito local, hubiera sido conferida a una autoridad administrativa o jurisdiccional específica.

Por el contrario, como lo ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el legislador local cuenta con una libertad configurativa amplia para definir los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral, así como las condiciones procesales específicas en atención al tipo de proceso y la materia que se regule, incluido, desde luego, el diseño orgánico relativo al órgano competente para instruirlos y resolverlos.

De esta manera, ni Constitución federal ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen reglas o requisitos específicos a los cuales se tengan que ceñir los órganos legislativos de las entidades para la regulación de los procedimientos ordinarios sancionadores en la materia, más allá de las bases legalmente establecidas, por lo que, se insiste, gozan de libertad normativa para configurar su propio sistema en el ámbito local.

Lo anterior, porque el artículo 440 de la ley general electoral permite la libertad de configuración normativa a favor de las legislaciones locales, cuando señala que las legislaturas locales deben considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las bases ahí previstas.

Esto es, en lo que interesa, se prevean procedimientos ordinarios y especiales sancionadores, reglas para su inicio, tramitación y órganos competentes e investigación de ambos procedimientos, así como el

**SUP-OP-7/2017**

procedimiento para su dictaminación y remisión al tribunal local para su resolución.

Sobre tales bases, las leyes electorales locales pueden configurar como mejor convenga a sus circunstancias y necesidades particulares, la reglamentación correspondiente a la tramitación, sustanciación e investigación en los procedimientos ordinarios sancionadores para aquellas faltas cometidas dentro y fuera del proceso electoral correspondiente.

Quedando a la libertad de configuración legislativa de que gozan los congresos estatales, determinar los órganos competentes para sustanciarlos y resolverlos, así como, en su caso, para ser dictaminados por el correspondiente Organismo Público Local Electoral y su remisión al tribunal electoral correspondiente para su resolución.

Lo anterior, sin que pase inadvertido que el inciso e) del referido artículo 440, el cual refiere a las reglas del procedimiento ordinario de sanción por los organismos públicos locales electorales de quejas frívolas.

Ello, porque tal dispositivo legal debe entenderse en el sentido de que, en todo caso, esos procedimientos sancionadores de quejas frívolas, pueden ser tramitadas y resueltas por el correspondiente organismo público local electoral, o bien solamente tramitadas y sustanciadas, hecho lo cual se remiten al tribunal electoral local, para lo cual, en ambos casos, deben preverse las reglas específicas para ello, principalmente, aquellas que definan lo que debe entenderse como queja frívola.



### **3.3.3. Conclusión**

Esta Sala Superior opina que, respecto de la materia del concepto de invalidez analizados, la porción normativa impugnada se ajusta a la regularidad constitucional.

### **3.4. Resolución en única instancia de los procedimientos ordinarios sancionadores y juicios orales sancionadores en materia electoral**

#### **3.4.1. Tesis**

La norma impugnada es acorde con la Constitución General de la República, ya que el hecho de que prevea que los procesos sancionadores en materia electoral, tanto ordinario como el juicio oral, sean resueltos en única instancia por el tribunal electoral local, encuadra dentro de la libertad de configuración normativa que la Constitución General de la República y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales concede a los poderes legislativos de las entidades federativas, para definir los procedimientos que garanticen el cumplimiento de la ley electoral, así como las condiciones procesales específicas, en atención al tipo de proceso y materia regulada; así como para conformar su sistema de medios de impugnación en materia electoral, siempre que se garantice el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción.

Aunado a que, el hecho de que se preverá que el Tribunal Electoral local resuelva en única instancia los procedimientos sancionadores no implica, por sí mismo, una violación al derecho a un medio de impugnación a favor de quienes pudiesen verse afectados por las determinaciones tomadas por el propio tribunal local.

Ello, en la medida que tal determinación del órgano legislativo local se funda en la finalidad constitucionalmente admisible, de dotar de garantías del debido proceso a los llamados procedimientos sancionadores, a efecto de fortalecer al sistema de medios de impugnación previstos en la propia normativa electoral, y con ello, garantizar que los actos o conductas de los diversos actores políticos y electorales en relación con los procesos comiciales locales se ajusten al principio de legalidad y demás rectores de la materia, en atención a la propia naturaleza jurídica del tribunal electoral local, como máxima autoridad en la materia en el ámbito local.

Además, el derecho a la tutela judicial efectiva de quienes se vean afectados por lo actuado o decidido en esos procesos de única instancia, se encuentra garantizado, en la medida que existen otros mecanismos procesales a los que pueden acudir para impugnar tales determinaciones, como lo son, los medios de impugnación competencia de las Salas de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### **3.4.2. Federalismo judicial**

El motivo de invalidez hecho valer por el Partido Acción Nacional gravita en torno a que, desde su perspectiva, resulta inconstitucional que la porción normativa de la Constitución de Sonora que impugna, prevea que los procedimientos ordinarios sancionadores, así como los juicios orales sancionadores en materia electoral, sean resueltos en única instancia por el tribunal electoral de aquella entidad, pues ello impide que las determinaciones tomadas por tal órgano jurisdiccional puedan ser impugnadas en el ámbito local.



Esta Sala Superior ha sustentado que conforme con el artículo 40 constitucional, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación.

Así, la propia Constitución consagra un sistema federal, estableciendo reglas claras en cuanto a la determinación de ámbitos de competencias federal, local y municipal; así como la existencia de un sistema judicial que respeta el orden constitucional.

De modo que el federalismo judicial se materializa a través del respeto a los principios de definitividad de las instancias en materia de administración de justicia; pero también en el respeto de las atribuciones y competencias de los tribunales estatales.

En ese sentido, el federalismo judicial establecido en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso I), de la Constitución General<sup>13</sup>,

---

<sup>13</sup> Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

V. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

garantiza la emisión de normas electorales y la existencia de tribunales electorales que permitan tener un sistema de división de competencias entre la Federación y los Estados, lo cual favorece una tutela judicial efectiva que posibilita agotar la doble instancia.

Esto es, de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, base VI<sup>14</sup>, 99, fracciones IV y V<sup>15</sup>, y 116, fracción IV, inciso I), de

[...]

<sup>14</sup> Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

[...]

<sup>15</sup> Artículo 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

[...]

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

[...]

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus



Constitución General de la República, es dable sostener que, las entidades federativas cuentan con libertad de configuración legislativa para conformar su sistema de medios de impugnación en materia electoral, con la restricción de que, precisamente, prevean uno y que el mismo tenga como finalidad garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades de la materia.

De esta forma, tales legislaturas locales pueden establecer un sistema de medios de impugnación que sea en única instancia, dado que, como se ha señalado, la doble instancia se garantiza con la existencia de los medios de impugnación competencia de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme con el principio de federalismo judicial, lo cual es perfectamente aplicable a la resolución de los procedimientos o procesos sancionadores electorales, cuando tal atribución y competencia se le atribuya a los órganos jurisdiccionales electorales locales, como se verá a continuación.

### **3.4.3. Derecho de acceso a los recursos**

Uno de los derechos humanos de mayor relevancia para el sistema jurídico es el derecho a la impartición de justicia completa y efectiva, mediante el acceso a la jurisdicción y al proceso, consagrada en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución federal, en donde se establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los

---

derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

[...]

SUP-OP-7/2017

plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

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

La tutela judicial efectiva o derecho a la impartición de justicia completa es el derecho de los individuos a contar con el acceso expedito a la jurisdicción para proteger sus derechos o intereses legítimos, ya sea mediante el planteamiento de una pretensión o para defenderse de ésta. Así, si no existe el derecho de defensa, entonces no existe tutela judicial efectiva.

Lo anterior, porque de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución General de la República, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Conforme a lo anterior, el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución establece que toda persona tiene derecho a que se le imparta justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes.



A su vez, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, entre otros casos, para la determinación de sus derechos de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otra índole.

El artículo 25 del mismo instrumento internacional señala que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces y tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la misma Convención.

En tal razón, de una interpretación sistemática de los artículos mencionados, se advierte que dentro del derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución se contiene un principio general de impugnación conforme al cual, se impone la necesidad de que toda resolución judicial pueda tener al menos dos instancias, esto con el objeto de que haya un mejor análisis de las cuestiones y derechos controvertidos, de fomentar una mayor reflexión y debate judicial y evitar, en la medida de los posible, el error judicial.

Al respecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>16</sup> ha sustentado que el artículo 17 constitucional en cuanto

---

<sup>16</sup> Al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2009, cuyo punto resolutivo segundo que reconoce la validez de las normas impugnadas fue aprobado por unanimidad de once votos.

consagra el derecho fundamental de acceso a la justicia comprende los subprincipios normativos siguientes:

- Prohibición a la autotutela.
- Derecho a la tutela jurisdiccional.
- Abolición de costas judiciales y gratuidad de la justicia.
- Independencia judicial.
- Prohibición de imponer sanciones de prisión por deudas de carácter civil.

En cuanto al subprincipio de tutela jurisdiccional, precisó que consiste en el derecho de toda persona de acceder a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o a defenderse de ella, mediante un proceso justo y razonable en el que se respeten los derechos de las partes y que concluya con la emisión de una resolución que dirima el conflicto.

Tal derecho es gradual y sucesivo que se va perfeccionando mediante el cumplimiento de etapas correlativas y sucesivas hasta lograr la tutela eficaz, de modo que las sucesivas etapas en las que la tutela judicial se va gestando y materializando están interconectadas, a su vez, con otros derechos fundamentales de audiencia y debido proceso reconocidos en el artículo 14 constitucional.

Ahora bien, el artículo 17 constitucional no prevé disposición alguna que exija, expresamente la existencia, de una doble instancia o de un sistema de recursos.

Sólo en materia penal hay una obligación clara en tal sentido, no como consecuencia de una norma constitucional directa, sino de lo dispuesto en los artículos 14.5 del Pacto Internacional de Derechos



Civiles y Políticos y 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>17</sup>, los cuales exigen que todo fallo condenatorio en tal materia pueda ser recurrido ante un juez o tribunal superior.

De acuerdo con el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, si bien la ausencia de disposición constitucional expresa a una doble instancia, podría llevar a pensar que el legislador es libre para establecer o no recursos contra las resoluciones judiciales; ello no es así, porque la inexistencia de un sistema recursal es incompatible con la exigencia de justicia completa e imparcial que consagra el artículo 17 de la Constitución General de la República, en tanto que, puede dar lugar a la arbitrariedad y vaciar parcialmente de contenido algunas de las exigencias constitucionales que rigen la función jurisdiccional.

Por tanto, el acceso a los recursos es una garantía de justicia completa e imparcial, cuya connotación es preservar el principio de legalidad y la integridad en la aplicación del derecho, al asegurar la posibilidad corregir errores en que pudieran incurrir los juzgadores en

---

**17 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

Artículo 14. Observación general sobre su aplicación

[...]

5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

**Convención Americana Sobre Derechos Humanos**

Artículo 8. Garantías Judiciales

[...]

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

[...]

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

SUP-OP-7/2017

la adopción de sus decisiones, y permite enmendar la aplicación indebida de la ley, con el fin de evitar arbitrariedad.

De esta forma, el derecho a los recursos es corolario del derecho de acceso a la jurisdicción y, en esa medida, la articulación de medios de impugnación o defensa, particularmente, respecto de las decisiones de fondo, forma parte integrante de la misma, en cuanto asegura la obtención de una justicia completa e imparcial.

Tal derecho de acceso a los recursos es oponible al legislador en cuanto a su obligación de articular un sistema de recursos, así como a los operadores a quienes corresponde interpretar los requisitos procesales en el sentido más favorable a su efectividad.

Sin embargo, el derecho a los medios de impugnación o defensa, como cualquier otro derecho, no es absoluto, por lo que no todas las sentencias judiciales deben ser indefectiblemente recurribles.

De manera que, el legislador puede decidir válidamente que un determinado proceso se tramite en única instancia, pero para ello debe satisfacer parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, manteniéndose dentro de los límites impuestos por los principios y valores constitucionales, así como por los derechos fundamentales, particularmente, por lo que atañe al principio de igualdad, pues debe darse igual acceso a los recursos a las personas que estén en situaciones iguales, de manera que, los sistemas de impugnación no deben contener un trato discriminatorio, irrazonable e injusto frete al de personas que se encuentran en la misma situación.

Así, el derecho de acceso a los recursos es un derecho constitucional que únicamente puede ser excepcionado por el legislador, cuando



busque una finalidad constitucionalmente legítima, lo que hace necesario estudiar cada caso individual para determinar su razonabilidad de las exclusiones del recurso, tomando para ello la totalidad del contexto normativo aplicable, a fin de determinar si existen otros medios de defensa, acciones, oportunidades procesales o mecanismos que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva de quienes se ven afectados por lo decidido el procesos de única instancia, evitando la arbitrariedad y minimizando la posibilidad de error.

Por tanto, para el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el artículo 17 de la Constitución General de la República, en relación con el diverso 14 del propio texto constitucional, derivan las siguientes exigencias en relación con la impugnación de las sentencias judiciales:

- La exclusión de la procedencia de recursos en procesos jurisdiccionales debe ser excepcional.
- Una eventual exclusión del acceso a los recursos debe tender al logro de una finalidad constitucionalmente legítima.
- La medida debe ser proporcional, para lo cual debe tomarse en consideración la existencia de otros mecanismos procesales que garanticen adecuadamente el derecho a la tutela judicial efectiva de quienes se ven afectados por lo actuado o por lo decidido en procesos de única instancia.
- La exclusión debe obedecer a criterios objetivos que no den lugar a discriminación.

#### 3.4.4. Análisis de caso

Conforme con la doctrina judicial antes precisada, debe determinarse la constitucionalidad de la porción normativa impugnada, por cuanto

SUP-OP-7/2017

establece que el tribunal electoral de aquella entidad es competente para conocer **en única instancia** los procedimientos ordinarios sancionadores y los juicios orales sancionadores en materia electoral.

De esta forma, el artículo 116, fracción IV, inciso c), b) y o), de la Constitución General de la República, dispone:

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

Por su parte, el artículo 22 de la Constitución Política del Estado de Sonora prevé que la ley establecerá un sistema de nulidades y medios de impugnación de los que conocerá un Tribunal Estatal Electoral; el cual dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos, acuerdos y resoluciones se sujeten, invariablemente, al principio de legalidad.

Asimismo, dispone que el Tribunal Estatal Electoral:

- Tendrá plena autonomía operativa y de decisión, así como personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Será la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y de procesos de participación ciudadana.
- Funcionará de manera permanente y tendrá a su cargo la



sustanciación y resolución, en única instancia, de los medios de impugnación que establezcan las leyes aplicables, así como la resolución de los procedimientos sancionadores ordinarios y juicios orales sancionadores en materia electoral en los términos que establezca la ley.

- La organización y competencia del Tribunal Estatal Electoral será fijada por la ley.

De la interpretación sistemática y funcional de la normativa invocada, se advierte, en principio, que Sonora cumple con su obligación constitucional de prever en su normativa electoral un sistema de medios de impugnación que garantice el principio de legalidad de todos y cada uno de los actos y resoluciones de la materia.

Asimismo, se obtiene que el Tribunal Electoral de Sonora se erige como la máxima autoridad en la materia en el ámbito local, para lo cual goza de plena autonomía operativa y de decisión, en la resolución de los medios de impugnación y demás asuntos de su competencia.

Al respecto, como ya se ha señalado en la presente opinión, las legislaturas locales cuentan con libertad normativa para configurar sus procedimientos sancionadores, así como las correspondientes reglas procesales, lo que incluye, desde luego, la competencia para tramitarlos y resolverlos.

De forma que, es factible que el Poder Legislativo de una entidad puede establecer de manera válida que tales procedimientos sancionadores, con independencia de su denominación y reglas de tramitación e investigación, sean resueltos por el órgano jurisdiccional electoral local, en la medida que ni la Constitución General de la República ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen previsión alguna respecto de que la instrucción

SUP-OP-7/2017

o resolución de los procedimientos sancionadores haya sido conferido a una autoridad administrativa o jurisdiccional.

Asimismo, es de precisar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, así como esta Sala Superior, han sustentado que el diseño normativo del sistema de medios en el ámbito local, corresponde a los órganos legislativos de las entidades federativas, ya que la obligación constitucional es sólo la de establecer ese sistema impugnativo que para ejercer un control de legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales<sup>18</sup>.

En ese orden de ideas, se estima que la previsión local impugnada no contraviene el orden constitucional, en la medida que, al amparo de la libertad normativa que goza el Poder Legislativo de Sonora para configurar sus procedimientos sancionadores, así como su sistema de medios de impugnación, ambos, en materia electoral, se advierte que persigue un fin constitucional legítimo y razonable, a saber, que sea el órgano jurisdiccional electoral local, como máxima autoridad en la materia, el que resuelva los procedimientos ordinarios sancionadores y los juicios orales sancionadores.

En efecto, el Constituyente local determinó, a través de la norma impugnada, darles una connotación jurisdiccional a los procesos

---

<sup>18</sup> Al respecto, resulta orientadora la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. SU DISEÑO NORMATIVO NO EXIGE LA PREVISIÓN DE UN RECURSO ADMINISTRATIVO DEL CONOCIMIENTO Y RESOLUCIÓN POR PARTE DE LOS INSTITUTOS ELECTORALES ESTATALES, SINO SOLAMENTE QUE SE EJERZA UN CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS Y RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, LO QUE PUEDE REALIZARSE POR PARTE DEL TRIBUNAL ELECTORAL CORRESPONDIENTE** (3poca: Novena Época. Registro: 165144. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Febrero de 2010. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 21/2010. Página: 2327).



sancionadores en materia electoral, otorgándole al tribunal local la competencia para conocer tanto de los procedimientos ordinarios sancionadores como los llamados juicios orales sancionadores en materia electoral.

De lo anterior, también se advierte que tiene su fundamento en la posibilidad de otorgarle una mayor fuerza coercitiva a las resoluciones que se emitan en dichos procesos sancionadores, precisamente, a través de las garantías que revisten a las sentencias emitidas por los tribunales.

Por ello, se estima que, el hecho de que el Constituyente local hubiera previsto que los procesos sancionadores en materia electoral, tanto ordinario como el juicio oral, sean resueltos en única instancia, no implica, por sí mismo, una violación al derecho a un medio de impugnación a favor de quienes pudiesen verse afectados por las determinaciones tomadas por el propio tribunal local.

Tal determinación del Constituyente local se funda en la finalidad constitucionalmente admisible, de dotar de garantías del debido proceso a los llamados procedimientos sancionadores, a efecto de fortalecer al sistema de medios de impugnación previstos en la propia normativa electoral, y con ello, garantizar que los actos o conductas de los diversos actores político electorales en relación con los procesos electorales locales se ajusten al principio de legalidad y demás rectores de la materia.

Ello, atendiendo a la propia naturaleza jurídica del tribunal electoral de aquella entidad, como máxima autoridad en la materia en el ámbito local.

**SUP-OP-7/2017**

Asimismo, la medida también resulta proporcional al fin pretendido, ya que el hecho de que el órgano jurisdiccional electoral local resuelva en única instancia los procesos ordinarios sancionadores y los respectivos juicios orales, no deja en estado de indefensión a los gobernados o partidos políticos, ni hace nugatorio el derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de obtención de justicia completa e imparcial.

Lo anterior, porque, en principio, al ser competencia de un órgano jurisdiccional y al hacer referencia a que la resolución de tales procesos se realizará en términos de la ley de la materia, implica que se deben cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento que garanticen la adecuada defensa de las partes, aunado a que existe la posibilidad de impugnar tales resoluciones ante las Salas de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de los medios de impugnación de su competencia, con lo cual, se garantiza en principio de doble instancia jurisdiccional.

Al respecto, es de señalar que la materia de los procedimientos sancionadores, ya sean ordinarios, especiales o juicios orales, es la denuncia o queja presentada por la comisión de determinadas conductas o hechos que se estiman configuran una infracción a la normativa electoral, de manera que, de acreditarse tal comisión de tales hechos o conductas, que las mismas constituyen, precisamente, una infracción y la responsabilidad del denunciado, se debe emitir una resolución que, en su caso, establezca las medidas necesarias para reparar el daño ocasionado al proceso electoral y la correspondiente sanción.

En ese orden, los procedimientos sancionadores en materia electoral, garantizan que la conducta de diversos sujetos actuantes en los comicios o relacionados con ellos, como precandidatos, candidatos,



partidos políticos, militantes, simpatizantes, entre otros, se sujete al principio de legalidad.

Así, el hecho de que el Tribunal Electoral local resuelva en única instancia en el ámbito local esos procesos o procedimientos, no implica la ausencia de una doble instancia, para conocer, no de la resolución del órgano jurisdiccional, sino de la conducta denunciada.

Lo anterior porque, con motivo de la reforma al artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>19</sup>, se dotó de autonomía en su funcionamiento e independencia en las decisiones a las autoridades administrativas electorales estatales y las jurisdiccionales locales que resuelvan controversias en la materia y, a partir de ese diseño, se trasladó en la mayoría de los casos a las entidades federativas, el modelo nacional del procedimiento especial sancionador, mediante el cual la autoridad administrativa comicial debe tramitar e investigar la queja correspondiente y al tribunal electoral local le compete resolverlo en única instancia<sup>20</sup>.

Por tanto, las resoluciones en materia electoral vinculadas con los procedimientos sancionadores que emitan las autoridades administrativas y jurisdiccionales locales, respecto de las que la Ley local no prevea algún recurso jurisdiccional efectivo a través del que los sujetos que se consideren agraviados se encuentren en aptitud

---

<sup>19</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

<sup>20</sup> Tesis LXII/2015. **SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. PROCEDE CUANDO SE IMPUGNE LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR LOCAL EMITIDA EN ÚNICA INSTANCIA.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 124 y 125.

SUP-OP-7/2017

jurídica de plantear válidamente sus pretensiones, son susceptibles de ser revisadas por vía de acción a través del juicio de revisión constitucional electoral o del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, o, incluso, a través del recurso de reconsideración, en términos de la base VI del artículo 41, así como de las fracciones IV, V y X del artículo 99 Constitución General de la República, con lo cual, se garantiza la doble instancia.

De esta forma, no se observa que las personas afectadas por lo actuado dentro de los procedimientos ordinarios sancionadores o bien en los juicios orales sancionadores en materia electoral en única instancia, queden desprovistas de medios de defensa judicial; ya que existen canales procesales para que esas personas, en sentido amplio, hagan valer sus posiciones contra las sentencias que emita el tribunal local. Lo que permite un adecuado ejercicio de su derecho de defensa y materializan el derecho fundamental de acceder a instancias judiciales que diriman las controversias de las que son parte.

Lo anterior, sin que pase inadvertido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya sustentado que sólo en materia penal existe la obligación clara de prever una doble instancia y de un sistema de recursos.

Al respecto, tanto la propia Suprema Corte como esta Sala Superior han considerado que, al Derecho Administrativo Sancionador en materia electoral, le son aplicables los principios del *ius puniendi* desarrollados en el Derecho Penal.

Lo anterior, porque el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador,



tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura.

Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*.

Sin que ello signifique que se deba aplicar al Derecho Administrativo Sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos<sup>21</sup>.

En ese orden, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que 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

---

<sup>21</sup> Tesis XLV/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, páginas 121 y 122.

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, esa Primera Sala 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<sup>22</sup>.

De esta forma, como se señaló anteriormente, con motivo de la reforma constitucional en materia político electoral, publicada el diez de febrero de dos mil catorce, se dotó de autonomía en su funcionamiento e independencia en las decisiones a las autoridades administrativas electorales estatales y las jurisdiccionales locales que resuelvan controversias en la materia y, a partir de ese diseño, se trasladó en la mayoría de los casos a las entidades federativas, el modelo nacional del procedimiento sancionador, mediante el cual la autoridad administrativa comicial debe tramitar e investigar la queja

---

<sup>22</sup> **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.** Época: Décima Época. Registro: 2007406. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCCXVI/2014 (10a.). Página: 572 **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.**



correspondiente y al tribunal electoral local le compete resolverlo en única instancia.

Por tanto, se estima que la normativa impugnada, al prever que los procedimientos ordinarios y los juicios orales sancionadores sean resueltos en única instancia, no es contraria al principio de doble instancia o existencia de un recurso del Derecho Penal, atendiendo a las particularidades específicas, precisamente, de ese Derecho Administrativo Sancionador en materia electoral, conforme con el cual, la finalidad es que el órgano jurisdiccional local sea el que emita la correspondiente resolución, para dotar a la misma de las garantías suficientes que permitan ser un verdadero instrumento jurídico de prevención y represión de aquellas conductas contrarias a la norma electoral.

#### **3.4.5. Conclusión**

Así, contrario a lo señalado por el partido accionante, las porciones normativas impugnadas no son contrarias a la regularidad constitucional, en la medida que la disposición que establece el tribunal electoral local es el competente, en única instancia, para resolver los procesos sancionadores correspondientes, no vulnera el derecho a una tutela judicial efectiva y completa, al perseguir un fin constitucionalmente válido, y ser una medida proporcional a tal fin.

Por tanto, se estima que el párrafo vigesimotercero del artículo 22 de la Constitución de Sonora, por cuanto hace a este concepto de invalidez, es acorde con la regularidad constitucional.

#### 4. Opinión

Conforme lo razonado, esta Sala Superior considera:

- En relación con el concepto de invalidez relativo a la figura de la candidatura común, **no es materia de opinión.**
- El párrafo vigesimotercero del artículo 22 de la Constitución Política del Estado de Sonora, que establece que los procedimientos ordinarios y los juicios orales sancionadores en materia electoral, serán resueltos en única instancia por el Tribunal Electoral de aquella entidad, **es acorde con la Constitución General de la República.**

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

#### CONCLUYE

**PRIMERO.** Los conceptos de invalidez relacionados con párrafos decimoséptimo y decimotercero del artículo 22 de la Constitución Política del Estado de Sonora, no son motivo de opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**SEGUNDO.** El párrafo vigesimotercero del artículo 22 de la Constitución Política del Estado de Sonora es acorde con la Constitución General de la República.

Emiten la presente opinión, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien autoriza y da fe.

Ciudad de México, a veintinueve de junio de dos mil diecisiete.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-OP-7/2017

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZANA

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO



TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SALA SUPERIOR  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

**CERTIFICACIÓN**

La suscrita Secretaria General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en los artículos 201 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 20, fracción II, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, y en cumplimiento a las instrucciones de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, Presidenta de este órgano jurisdiccional, **CERTIFICA:** Que el folio precedente con número cuarenta y cinco, forma parte de la sentencia dictada en esta fecha por la Sala Superior en la opinión SUP-OP-7/2017, solicitada por la **Suprema Corte de Justicia de la Nación.** —DOY FE—

Ciudad de México, a veintinueve de junio de dos mil diecisiete.

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**



**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**



**TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SALA SUPERIOR  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**