

RECURSO DE REVISIÓN

EXPEDIENTE	SU-RR-001/2004
ACTOR:	PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
ACTO IMPUGNADO:	RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVOCACIÓN DE FECHA 23 DE DICIEMBRE DE 2003.
AUTORIDAD RESPONSABLE:	CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS
MAGISTRADO PONENTE:	LIC. JOSÉ MANUEL DE LA TORRE GARCÍA

RESOLUCIÓN

Zacatecas, Zacatecas, a los veintiún (21) días del mes de enero de dos mil cuatro (2004).

V I S T O S para resolver el recurso de revisión marcado al rubro, promovido por el Partido de la Revolución Democrática en contra de la resolución del recurso de revocación SE-DEAJ-RR-01/2003, dictada por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, y

RESULTANDO

PRIMERO.- Que en fecha (26) veintiséis de noviembre del año 2003, dos mil tres el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas emitió el acuerdo por el que se aprobó el “Reglamento de Precampañas para el Estado de Zacatecas”, mismo que en su contenido, establecía términos, reglas y requisitos a seguir por los partidos políticos para realizar a cabo los procedimientos internos de selección de candidatos.

SEGUNDO.- Que inconforme con este acuerdo, en fecha dos (2) de diciembre del año próximo pasado (2003), el Partido de la Revolución Democrática, interpuso Recurso de Revocación aduciendo que en Consejo General del Instituto no contaba con facultades para emitir un “Reglamento de Precampañas para el Estado de Zacatecas”, mismo que fue resuelto en fecha veintitrés (23) de diciembre retropróximo, y en cuya resolución el Consejo General del Instituto confirmó el acuerdo impugnado, alegando causales de improcedencia y sobreseimiento y entrando al fondo del asunto invocando el principio de exhaustividad de las resoluciones y órganos electorales.

TERCERO.- Que derivado de la resolución recaída al Recurso de Revocación, en fecha (31) treinta y uno de diciembre del año próximo pasado, el Partido de la Revolución Democrática presentó recurso de revisión, el cual fue remitido a este Tribunal Estatal Electoral el día siete (7) de enero del actual, y en auto de fecha ocho (08) de enero, se dio cuenta al Magistrado Presidente de la Sala Uniinstancial del Tribunal Electoral, de la recepción del Oficio sin número, de fecha siete (07) de enero del año en curso, mediante el cual el C. Licenciado José Manuel Ortega Cisneros, Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado, remitió el escrito del recurso de revisión en 31 fojas útiles, así como los anexos siguientes: 1. Escrito de presentación del recurso; 2. Acuerdo de recepción del Recurso de Revisión; 3. Cédula de Notificación; 4. Copia del aviso de recepción del Recurso de Revisión; 5. Razón de retiro de estrados de cédula de notificación; 6. Acuerdo de remisión del expediente del Recurso de revisión al Tribunal estatal Electoral; 7. Expediente número SE-DEAJ-RR-001/2003, que contiene el recurso de revocación; 8. Original del documento en que consta la resolución impugnada; y 9. Informe circunstanciado rendido por la autoridad responsable.

CUARTO.- Las pruebas aportadas por el partido recurrente, se hicieron consistir en las siguientes: **DOCUMENTAL PUBLICA**, consistente en copias certificadas del nombramiento que acredita a los CC. Licenciados JUAN CORNEJO RANGEL Y FELIPE ANDRADE HARO como representantes propietario y suplente del Partido de la Revolución Democrática; **DOCUMENTAL PRIVADA**, consistente en copia simple del oficio sin número remitido al H. Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas en fecha diecisiete de diciembre del año próximo pasado, mediante el cual se dio cumplimiento al artículo 110 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, enviando la convocatoria de las elecciones internas del partido accionante; **DOCUMENTAL PRIVADA**, copia simple del oficio sin número, mediante el cual la Secretaria Técnica de la Comisión de Asuntos Jurídicos del Instituto Electoral, señala al Partido de la Revolución Democrática, las omisiones detectadas en la convocatoria anteriormente citada contraviniendo lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley Electoral; **DOCUMENTAL PRIVADA**, consistente en copia simple

del oficio número 102/2003, de fecha diecinueve de diciembre del año próximo pasado, de parte del partido de la revolución democrática, mediante el cual se desahogó la vista para subsanar las supuestas omisiones detectadas a la convocatoria, y en donde se reitera la ilegalidad del denominado “Reglamento de Precampañas”; **DOCUMENTAL PUBLICA**, consistente en copia simple del acuerdo del Consejo General del IEEZ, tomado en sesión celebrada en fecha 23 de diciembre del año próximo pasado, y Dictamen de la Comisión de Asuntos Jurídicos, respecto de la aprobación de la convocatoria presentada por el Partido de la Revolución Democrática para la selección interna de sus candidatos a diferentes cargos de elección popular; **PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA**.- Consistente en su doble aspecto en todo lo que favorezca a los intereses de Partido de la Revolución Democrática; **INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES**, que consiste en todo lo actuado y por actuar dentro de la secuela del procedimiento dentro de la presente causa, que favorezca a los intereses del Partido de la Revolución Democrática.

QUINTO.- Que mediante proveído de fecha nueve (9) de enero del año dos mil cuatro (2004), se turnó el expediente a la ponencia del C. Magistrado que da cuenta, y una vez revisadas las constancias procesales que obran en el expediente en que se actúa, se admitió el recurso de revisión el día catorce (14) de los actuales mes y año por reunir todos y cada uno de los requisitos que exige el artículo 13 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral en vigor, teniéndose las pruebas, por ofrecidas y admitidas en tiempo y forma legal.

SEXTO.- Una vez integrado y substanciado debidamente el recurso de revisión y no habiendo Pruebas o Diligencias por deshogar ni haber comparecido tercero interesado al presente medio de impugnación, por auto de fecha dieciséis (16) de enero del año en curso, se declaró cerrada la instrucción y se ordenó poner los autos en estado de resolución para la formulación de sentencia, tal y como lo dispone el artículo 35 fracción III de la Ley del Sistema de medios de Impugnación Electoral en vigor, por lo que

CONSIDERANDOS;

PRIMERO.- Que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 116 fracción IV incisos b), c), d) y e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 42, 102, 103 fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, los numerales 76 párrafo primero, 77, 78 fracción III, 79, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, así como los artículos 6, 7, 8 párrafo segundo fracción I. , 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41 párrafo segundo, 47, 49, 51 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado, esta Sala Uniinstancial del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, es competente para conocer y resolver sobre el presente recurso de revisión.

SEGUNDO.- Los CC. Juan Cornejo Rangel y Felipe Andrade Haro, quienes se ostentan como representantes propietario y suplente, respectivamente, del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, tienen reconocida en este recurso de revisión su personería para actuar, en razón a que se encuentra debidamente acreditada, toda vez que el Instituto Electoral del estado de Zacatecas, la tiene por reconocida en el informe circunstanciado que corre agregado en autos a fojas 61 del expediente de merito, en virtud de que los promoventes actúan con el mismo carácter en el recurso de revocación; y en consecuencia es suficiente para tener a estas personas como legitimados para promover en la presente vía.

TERCERO.- Que previo al estudio del fondo de la cuestión planteada, por ser su estudio preferente y de orden público, se procederá a realizar el estudio de las causales de improcedencia que en la especie se pudieran actualizar, de conformidad a lo que establece el artículo 14 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación que señala:

“Causales de desechamiento de los Medios de Impugnación

ARTÍCULO 14

El Consejo Electoral que corresponda y la Sala del Tribunal Electoral, fundados en las disposiciones de esta ley, podrán

desechar de plano aquellos recursos o demandas que consideren notoriamente improcedentes.

Son causas de improcedencia de los medios de impugnación, cuando éstos:

- I. No se interpongan por escrito;*
- II. No contengan nombre y firma autógrafa de quien los promueva;*
- III. Sean interpuestos por quien no tenga legitimación o interés jurídico en los términos de esta ley;*
- IV. Sean presentados fuera de los plazos señalados en esta ley;*
- V. No se señalen agravios o los que expongan no tengan relación directa con el acto, resolución o resultado de la elección que se ha de combatir;*
- VI. Se recurra más de una elección en un mismo escrito, salvo cuando se pretenda impugnar mediante el juicio de nulidad electoral, por ambos principios, las elecciones de diputados o de integrantes de ayuntamientos, respectivamente.*
- VII. Cuando se impugnen actos o resoluciones que se hayan consumado de un modo irreparable.”*

Teniendo en la especie que no se actualiza causal de improcedencia alguna establecida en el ordenamiento legal antes citado, toda vez que al respecto tenemos que:

a) No se actualiza la causal contenida en la fracción I., del referido precepto, ya que el medio de impugnación electoral se presentó en forma y por escrito ante la autoridad señalada como responsable de la emisión del acto que se recurre, que es el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

b) Por lo que hace a la fracción II. del numeral en cita, consistente en que en el ocurso que se interponga obre firma autógrafa de quien promueve el medio de defensa, se señala que del escrito que contiene el recurso de revisión a estudio, éste se encuentra suscrito en forma autógrafa por los CC. JUAN CORNEJO RANGEL Y FELIPE ANDRADE HARO, representantes del partido político actor.

c) El recurso se promueve por quien tiene legitimación para hacerlo, pues conforme a lo previsto en el artículo 10, párrafo I. fracción I. inciso a), de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral de nuestra Entidad, corresponde promover los medios impugnativos a los partidos políticos y en el presente caso, quien promueve en representación del Partido de la Revolución Democrática son los CC. JUAN CORNEJO RANGEL Y FELIPE ANDRADE HARO, mismas personas que promovieron el recurso de revocación cuya resolución se impugna, y que además se encuentran registrados ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado con el carácter de representantes.

d) No se actualiza la causal de improcedencia contenida en la fracción IV del artículo 14 de la ley en comento, relativa a que el recurso sea presentado fuera de los plazos señalados en esta ley, ya que éste fue presentado en tiempo y forma, puesto que la resolución recaída al Recurso de Revocación fue notificada en fecha veintiséis (26) de diciembre del año próximo pasado, y fue interpuesto el recurso de revisión a estudio en fecha treinta y uno (31) de diciembre del mismo año, por lo tanto tenemos que se presentó dentro del plazo a que se refiere el artículo 12 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

e) Respecto a que no se señalen agravios o los que expongan no tengan relación directa con el acto, resolución o resultado que se ha de combatir, toda vez que el texto del actual de recurso de revisión, sí contiene un apartado de agravios de los que se desprenden los motivos de lesión que a decir del promovente, le causan el acto que ahora se pretende combatir.

f) Tampoco se actualiza la causal del improcedencia contemplada en la fracción VI del artículo 14 de la ley de mérito, siendo un supuesto inatendible en la presente controversia que trata sobre el medio de defensa denominado *recurso de revisión*, en virtud a que en el actual estudio no se combate ningún resultado electoral.

g) No se representa en el caso concreto la causal de improcedencia contemplada en la fracción VII del invocado ordenamiento, que señala como causal de improcedencia de los medios de impugnación en materia electoral el que los actos o resoluciones electorales se hayan consumado de modo irreparable, pues los efectos derivados de la confirmación, modificación o revocación del acto combatido sí son reparables toda vez que no se trata de hechos concluidos definitivamente.

Por tanto, al no configurarse ninguna de las causales de improcedencia acorde a lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Electoral antes citado, y una vez admitido el recurso, se estima procedente entrar al estudio del fondo de la cuestión planteada.

CUARTO.- Del estudio integral del escrito que contiene el recurso de revisión se desprende que la pretensión del Partido de la Revolución Democrática es que este órgano jurisdiccional analice y llegue a una conclusión jurídica acerca de las facultades del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas para emitir un Reglamento de Precampañas ya que en el recurso de revocación combatido el órgano electoral ahora responsable sostuvo en sus razonamientos que se apegaba irrestrictamente al principio de legalidad del Reglamento citado, teniendo entonces que la litis en el presente asunto, se constriñe básicamente a determinar si el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas cuenta con facultades, potestad y competencia para emitir un Reglamento de Precampañas con fuerza vinculativa para los partidos políticos acreditados en el Estado de Zacatecas.

QUINTO.- Por lo tanto, esta Sala resolutoria procederá al estudio de las cuestiones planteadas por el partido impetrante, y por cuestiones de método, a cada agravio que aduzca el actor, tomaremos lo que el Instituto Electoral señala al respecto, para llegar a una conclusión sobre los argumentos de las partes que participan en este recurso.

En el punto 1.- del apartado de agravios de su escrito, acota el partido político como motivo de lesión lo expuesto por la responsable en su resolución del recurso de revocación ahora combatido por lo siguiente:

“... A G R A V I O S 1.- Causa agravio al Partido que representamos la Resolución dictada por el Consejo General en fecha 23 de diciembre del año en curso, toda vez que la Autoridad señalada como Responsable manifiesta, en la resolución que se impugna, de manera irresponsable y falta de ética (sic) en el Resultado Quinto lo siguiente: IV. Durante el procedimiento aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia señalada en el artículo 14 del cuerpo legal citado), (sic).por lo cual, y atendiendo a que en fecha diecisiete (17) del mes y año en curso, en los Diarios: Sol de Zacatecas e Imagen de Zacatecas en las páginas 4-A (cuatro A) y 6 (seis) y 7 (siete), respectivamente, apareció publicada la Convocatoria para la elección de candidatas y candidatos a Gobernador, Diputados por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores del Estado de Zacatecas, emitida por el Partido de la Revolución Democrática y posteriormente en este mismo día en la Oficialía de Partes del Instituto Electoral se recibió escrito signado por el C. Pedro Goytia Robles, Presidente del Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática, dirigido al Consejo General del Instituto Electoral en el que hace del conocimiento sobre la convocatoria para la elección interna de candidatos en el Reglamento de Precampañas que recurre (siendo evidente que el reglamento es claro y no deja duda sobre la intención de la Ley Suprema y sus ordenamientos legales), derivándose que el recurso de revocación y el oficio presentado presumen, o al menos dejan en evidencia, que son contrarios o contradictorios, pues la intención evidente de primeramente recurrirse el Acuerdo que aprobó el Reglamento de Precampañas y luego se acepta acatar lo dispuesto en el citado Reglamento, por lo que se desprende que: I. Existe un acto de reconocimiento expreso y tácito; y II. De sometimiento de sus actos internos de selección de candidatos al Reglamento. Siendo innegable que el oficio de notificación de la convocatoria para elección interna de candidatos debe prevalecer sobre el recurso de revocación, pues con esto se confirma una causal de improcedencia y sobreseimiento... por consecuencia también deviene un desistimiento del recurso interpuesto, reiterándose que queda demostrado con el consentimiento señalado que no se causa agravio alguno al Partido de la Revolución Democrática. Además de que con lo vertido en el oficio señalado se desprende que no existen actos controvertidos, quedando desestimado el accionar del recurrente, es decir, se está frente a un consentimiento del hecho y acto específico impugnado... consecuentemente las normas legales aplicables contenidas en el Reglamento de Precampañas no son violatorias de garantía alguna por no causar agravio al partido recurrente, quedando firme la constitucionalidad y legalidad del acto combatido. Concluyéndose que al presentarse una causal de improcedencia señalada en la ley, es procedente desechar de plano el presente recurso, no obstante lo anterior el órgano electoral no elude el estudio y análisis de los agravios y pretensiones que el Partido de la Revolución Democrática expresa en su escrito recursal así como tampoco deja de atender su inconformidad. Por el contrario, se entra al fondo del asunto con el objeto de reiterar que el actuar del Consejo General fue atendiendo a lo que la propia ley le faculta. De lo anteriormente expuesto por la responsable se advierte, en el resultado antes descrito, que los argumentos en él citados carecen de todo sustento jurídico y se apartan además de la verdad histórica de los hechos. Lo anterior es así en virtud de que el hecho de que en la Convocatoria presentada por

nuestro Partido ante la autoridad electoral que emitió el acto que hoy se impugna, se citen preceptos legales contenidos en el denominado “Reglamento de Precampañas”, de ninguna manera implica conformidad con el mismo sino que esto obedece a que la interposición de un recurso en materia electoral, no suspende los efectos del acto que se está impugnando; en esa tesitura el denominado “Reglamento de Precampañas” es un ordenamiento legal que a partir de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado adquirió obligatoriedad, y si el requisito formal de su publicación se dio en fecha 10 de diciembre, ello implica que al día de la presentación de la Convocatoria de nuestro Partido, el denominado “Reglamento de Precampañas” se encontraba ya vigente y por lo mismo, aun y cuando se encontraba impugnado, al no suspenderse sus efectos, necesariamente tenían que citarse en la convocatoria los artículos que de ese ordenamiento legal, guardan relación con el acto procesal electoral de la presentación de la Convocatoria de elecciones internas, sin que sea válido el argumento esgrimido por la responsable en el sentido de que la sola cita de los preceptos del referido Reglamento, implican un consentimiento respecto del mismo...”.

En el mismo tenor de ideas, de la primera parte del apartado 2.- de Agravios del escrito que contiene el recurso de revisión, el partido actor reproduce el sentido del motivo de lesión que le irroga el Considerando Quinto de la resolución recurrida el que a la letra señala:

“2.- Causa agravios al Partido que representamos la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (en adelante IEEZ), en fecha 23 de diciembre del año en curso, toda vez que en el Considerando Quinto de la citada resolución se lee: “QUINTO.- Que es importante señalar que el recurso interpuesto es notoriamente infundado; no obstante ello el órgano electoral analiza su escrito recursal, tal y como lo ordena la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas, por lo que, a juicio del órgano superior de dirección del Instituto, se considera que al Partido de la Revolución Democrática no le no (sic) le causa agravio el acto impugnado, ni mucho menos lesiona interés alguno del partido accionante, en virtud a que el órgano electoral actúo (sic) apegado a lo que establecen los ordenamientos constitucionales y ordinarios en materia electoral. Que no obstante lo anterior, el órgano electoral tiene la obligación de estudiar los agravios expresados por el actor; por lo que se procede al estudio y análisis de los agravios vertidos en su medio de impugnación para dictar la resolución dentro del presente recurso”. Lo anterior resulta contrario a derecho, ya que de conformidad a lo establecido en la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas, el escrito recursal cumple con todos y cada uno de los presupuestos señalados en el artículo 13 (sic) de la citada Ley; siendo que en caso contrario, el órgano resolutor al advertir alguna causal de improcedencia debió desecharlo por notoriamente improcedente...”

Derivado de lo anterior, y para estar en condiciones de dar respuesta al primer agravio vertido por el actor, es necesario analizar básicamente tres vertientes de la lesión que causa a la parte actora los precitados Resultando Quinto y Considerando Quinto de la Resolución que ahora se pretende impugnar y que manifiesta en su punto de agravios 1., y parte del punto 2., que son: a)

El hecho de que la ahora responsable haya aducido una causal de improcedencia y además sobreseimiento invocando los artículos 14 y 15 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y que posteriormente haya entrado al estudio del fondo de la cuestión planteada; b) El consentimiento que señala la hoy responsable como motivo de desechamiento del recurso de revocación, con motivo de la emisión de un oficio por el que la actora informa al Consejo General del Instituto sobre su procedimiento de selección interna de candidatos fundamentándose en el citado “Reglamento de Precampañas”, mismo que, a decir del responsable constituye un desistimiento del medio de impugnación electoral; y c) Los efectos no suspensivos de los actos en materia electoral que manifiesta la actora como motivo del uso de los ordenamientos contenidos en el “Reglamento de Precampañas” en un oficio remitido a la responsable, que no constituyen un consentimiento del acto impugnado.

En lo que respecta al estudio del fondo del asunto que hizo el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, no obstante haberse actualizado, según su razonamiento, una causal de improcedencia según los artículos 14 y 15 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la ahora responsable, en efecto, en la resolución que ahora se pretende combatir, a fojas seis (6), señala:

“...RESULTANDOS ... QUINTO.- ... el oficio de notificación de la convocatoria para elección interna de candidatos debe prevalecer sobre el recurso de revocación, pues con esto se acredita una causal de improcedencia y sobreseimiento... por consecuencia deviene un desistimiento... Concluyéndose que al presentarse una causal de improcedencia señalada en la ley, es procedente desechar de plano el presente recurso, no obstante lo anterior el órgano electoral no elude el estudio y análisis de los agravios...”.

Asimismo, como justificación, la responsable en su informe circunstanciado, acota:

“...INFORME CIRCUNSTANCIADO... QUINTO.- ... Respecto al segundo (2) punto de agravios plasmados por el partido recurrente es necesario resaltar que no le causa agravio el acto impugnado al partido recurrente ni mucho menos lesiona interés alguno del partido accionante, en virtud a que el órgano electoral actuó apegado a lo que establecen los ordenamientos constitucionales y ordinarios en materia electoral, por lo cual, el órgano electoral se avocó (sic) al análisis y estudio de los agravios

esgrimidos por el actor a fin de dictar la resolución apegada a lo que mandata la Legislación Electoral... el órgano electoral al estudiar todos y cada uno de los puntos de hechos y los agravios expresados por el recurrente, considera que no se han agraviado sus derechos... Sirven de fundamento a lo anterior el contenido de las siguientes Tesis Relevantes... EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. COMO SE CUMPLE... EXHAUSTIVIDAD PRINCIPIO DE. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN... De lo anterior se tiene que señalar que si se estudiaron todos y cada uno de los puntos de hechos y los agravios expresados, por tal motivo está debidamente fundada y motivada la resolución que se ataca...”.

Para estar en condiciones de realizar el estudio de fondo, de la primera cuestión clasificada por esta Sala, es necesario partir de los supuestos normativos invocados que se encuentran contenidos en los artículos 13, 14 y 15 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Zacatecas, en donde el artículo 13 de la ley en comento establece los requisitos del escrito por el que se interpone un medio de impugnación electoral, y que consisten en: I. Que se haga por escrito; II. Que señale el nombre del actor, sus generales y el carácter con el que promueve; III. Que señale domicilio para oír y recibir notificaciones en el lugar en que resida la autoridad que resolverá el medio de impugnación; IV. Que haga constar el nombre del tercero interesado, si lo hubiere; V. Que en caso de que no tenga acreditada su personalidad, la acredite debidamente; VI. Que señale el acto o resolución que impugna y el órgano responsable; VII. Que exprese agravios de manera clara, las disposiciones legales que estime violadas y los puntos de hecho en los que funda su escrito; VIII. Que manifieste sus pretensiones; IX. Que ofrezca las pruebas que estime pertinentes; y X. Que obre la firma autógrafa de quien promueve.

El propio artículo 13, hace una distinción entre los requisitos que son subsanables, como son los contenidos en las fracciones IV y V, y los requisitos cuya omisión se traducirán en tener por no presentado el medio de defensa, como son el que no sea por escrito, que no se señale nombre del actor, que no exprese el acto o resolución impugnados o que no sea posible deducirlo de su escrito, que no exprese pretensiones y que no contenga firma autógrafa, teniendo en la especie que, tal y como lo manifiesta el partido político actor, su escrito del recurso de revocación sí cumplió con los requisitos, sin embargo,

la responsable funda su proceder para desechar el recurso de revocación y declararlo infundado en los artículos 14 y 15 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que son los que disponen lo relativo a la improcedencia y al sobreseimiento del medio de defensa en materia electoral, mismos que a la letra señalan:

“...

Causales de desechamiento de los Medios de Impugnación

ARTÍCULO 14

El Consejo Electoral que corresponda y la Sala del Tribunal Electoral, fundados en las disposiciones de esta ley, podrán desechar de plano aquellos recursos o demandas que consideren notoriamente improcedentes.

Son causas de improcedencia de los medios de impugnación, cuando éstos:

- VIII. No se interpongan por escrito;*
- IX. No contengan nombre y firma autógrafa de quien los promueva;*
- X. Sean interpuestos por quien no tenga legitimación o interés jurídico en los términos de esta ley;*
- XI. Sean presentados fuera de los plazos señalados en esta ley;*
- XII. No se señalen agravios o los que expongan no tengan relación directa con el acto, resolución o resultado de la elección que se ha de combatir;*
- XIII. Se recurra más de una elección en un mismo escrito, salvo cuando se pretenda impugnar mediante el juicio de nulidad electoral, por ambos principios, las elecciones de diputados o de integrantes de ayuntamientos, respectivamente.*
- XIV. Cuando se impugnen actos o resoluciones que se hayan consumado de un modo irreparable.*

Las causales de improcedencia serán examinadas de oficio.

Cuando alguno de los Consejos del Instituto o la Sala del Tribunal, según sea el caso, adviertan que el medio de impugnación queda comprendido en cualesquiera de las hipótesis señaladas en este artículo, emitirán la resolución en que lo desechen de plano.

Sobreseimiento, Causales y Trámite

ARTÍCULO 15

Procederá el sobreseimiento en los siguientes casos:

- I. Cuando el promovente se desista expresamente por escrito;*
- II. Cuando durante el procedimiento de un medio de impugnación, el recurrente fallezca o sea suspendido o privado de sus derechos políticos;*
- III. Cuando la autoridad responsable modifique o revoque*

el acto o la resolución impugnado de tal manera que quede sin materia el medio de impugnación, antes de que se dicte resolución o sentencia; y

- IV. *Cuando durante el procedimiento aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia señalada en el artículo anterior.*

Cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en el párrafo anterior se estará, según corresponda, a lo siguiente:

- I. *En los asuntos competencia de los órganos del Instituto, el Secretario Ejecutivo someterá a la consideración del Consejo correspondiente el proyecto de resolución en la que se determine el sobreseimiento.*
- II. *En los casos de competencia del Tribunal, el Magistrado Electoral a quien le haya sido turnado el asunto propondrá el sobreseimiento a la sala.*

...”

La ley hace una clara distinción entre las causales de improcedencia y las causas del sobreseimiento, ya que, si bien su consecuencia es la misma y constituye el que el órgano jurisdiccional no entre al estudio del fondo de la cuestión ante él planteada, no significan lo mismo, y no es posible aducir ambas cosas a la vez, salvo en el supuesto en que, posterior a la tramitación del recurso, sobrevenga una causal de improcedencia, en donde se sobreseerá el recurso.

En el caso que nos ocupa, tenemos que el artículo 14 dispone expresamente que las causales de improcedencia serán analizadas de oficio, sin embargo, no se desprende la actualización de ninguna de ellas, ya que el recurso de revocación planteado ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas sí cumplió con los requisitos *sine qua non* para tener por presentado el medio de defensa, lo que se demuestra con el hecho de que el órgano responsable haya admitido y dado trámite al recurso. Entonces, si la procedencia es *la incoación o el seguimiento de un proceso*, el recurso de revocación planteado ante la ahora responsable sí fue procedente puesto que se le dio seguimiento al procedimiento y no se desechó de plano en un principio al detectar una presunta causa de improcedencia, por lo que el razonamiento aducido por la responsable en el sentido de que se actualizó una causal de improcedencia es **infundado** y erróneo.

En el mismo tenor de ideas, y respecto al sobreseimiento, éste, según la doctrina, se deriva del latín *supervedere*, que significa cesar, desistir. Según el Diccionario Jurídico Mexicano editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el sobreseimiento, es *la resolución judicial por la cual se declara que existe un obstáculo jurídico o de hecho que impide la decisión sobre el fondo del asunto*. El artículo 15 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado, dispone expresamente los presupuestos necesarios para que el órgano jurisdiccional electoral provea el sobreseimiento de alguna causa, lo que, en caso de actualización, imposibilita de facto al resolutor para proceder al estudio del fondo del asunto que se somete a su jurisdicción, que es lo que aconteció en la presente causa, por lo que, de advertir el órgano electoral la existencia real y comprobable de una causal de sobreseimiento, no debió entrar al fondo de la cuestión planteada, asistiéndole entonces la razón al partido político actor en cuanto a que el Consejo General del Instituto Electoral incurrió en una clara imprecisión jurídica al declarar el desechamiento y sobreseimiento del recurso y posteriormente analizar las cuestiones planteadas al estudiar y contestar el medio de impugnación, lo que era inconcuso en el supuesto caso de haberse configurado una causal de notoria improcedencia o sobreseimiento.

Fortalece el razonamiento anterior, el criterio sostenido por el Poder Judicial Federal en la Tesis Aislada de la Novena de la Época con clave de publicación VII.1o.C.35C, que apareció en la página 524 del Tomo IX, correspondiente a Abril de 1999 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, y que literalmente reza:

DEMANDA DE AMPARO. SU DESECHAMIENTO IMPIDE ESTUDIAR LAS CUESTIONES DE FONDO. *El artículo 73 de la Ley de Amparo establece de manera enunciativa, no limitativa, las causas de improcedencia del juicio de amparo; por tanto, si la demanda relativa se desecha por actualizarse cualesquiera de las hipótesis previstas por el precepto invocado, no causa agravios la falta de estudio de los argumentos tendientes a demostrar la violación de garantías individuales por el acto reclamado de las autoridades*

responsables, en razón de que el desechamiento de la demanda impide el análisis ulterior de los problemas de fondo.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 97/96. Domingo Muguira Revuelta. 7 de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Adrián Avendaño Constantino. Secretario: Arnulfo Joachin Gómez.

Respecto del sobreseimiento, en el mismo sentido, acerca del estudio innecesario de los agravios planteados y de las probanzas aportadas si se decretó una causal de improcedencia, la Tesis de Jurisprudencia de la Novena Época publicada con la clave VI.2o. J/22 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en su Tomo II de Agosto de 1995 en la página 409, que sobre el estudio de las probanzas señala:

SOBRESEIMIENTO. PRUEBAS RELACIONADAS CON EL FONDO DEL NEGOCIO. NO PROCEDE SU ESTUDIO. *El juez federal no tiene por qué tomar en consideración las pruebas ofrecidas por la quejosa en el juicio de garantías, relacionadas con los conceptos de violación, si decide sobreseer, pues no existe razón jurídica para examinar y valorar las relativas al fondo del asunto.*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 83/89. María Teresa Sánchez Mirto. 29 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna.

Amparo en revisión 5/90. Instituto Mexicano del Seguro Social. 13 de febrero de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Jorge Alberto González Álvarez.

Amparo en revisión 104/90. Cruz Pérez Pérez. 20 de abril de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: José Galván Rojas. Secretario: Vicente Martínez Sánchez.

Amparo en revisión 659/93. Perfecto Martínez Pérez. 13 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretario: Nelson Loranca Ventura.

Amparo en revisión 329/95. Gamaliel García Carmona y otra. 28 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: María Eugenia Estela Martínez Cardiel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Con lo que queda demostrado fehacientemente que, en el caso de haberse actualizado causal alguna de improcedencia o de sobreseimiento, como lo señaló y sostuvo el órgano responsable, no debió entrar al estudio del fondo del asunto sometido a su conocimiento, lo que no tiene relación con el principio de exhaustividad de las resoluciones emitidas por los organismos electorales que invocó en su Informe Circunstanciado al alegar la legalidad de la resolución combatida.

En el mismo orden de ideas, analizaremos ahora lo relativo a la actualización de la causal de sobreseimiento que señalamos para su estudio como inciso b) y que consiste en el consentimiento que señala la ahora responsable como motivo de desechamiento del recurso de revocación, por la emisión de un oficio en el cual la actora informa al Consejo General del Instituto sobre su procedimiento de selección interna de candidatos fundamentándose en el citado “Reglamento de Precampañas”, mismo que, según su decir, constituye un desistimiento del medio de defensa presentado.

En la resolución del recurso de revocación, nos remitiremos nuevamente al resultando Quinto, ya citado, en donde sostiene el órgano electoral:

“...RESULTANDOS ... QUINTO.- ... el oficio de notificación de la convocatoria para elección interna de candidatos debe prevalecer sobre el recurso de revocación, pues con esto se acredita una causal de improcedencia y sobreseimiento... por consecuencia deviene un desistimiento del recurso interpuesto, reiterándose que queda demostrado con el consentimiento señalado que no se causa agravio alguno al Partido de la Revolución Democrática. Además de que con lo vertido en el oficio señalado se desprende que no existen actos controvertidos, quedando desestimado el accionar del recurrente, es decir, se está frente a un consentimiento del hecho y acto específico... Concluyéndose que al presentarse una causal de improcedencia señalada en la ley, es procedente desechar de plano el presente recurso...”.

De donde se desprende que habla de un consentimiento que según sus palabras, se tradujo en un desistimiento de la acción del promovente, lo que manifiesta en la página 15 de su Informe Circunstanciado:

“INFORME CIRCUNSTANCIADO... QUINTO.- ... fundamenta su escrito de cuenta en el Reglamento de Precampañas que recurre, siendo evidente que queda demostrado que con ello acepta acatar lo dispuesto en el Reglamento de Precampañas, desprendiéndose que: I. Existe un acto de reconocimiento expreso y tácito... al someterse a acatar lo estipulado en el Reglamento de Precampañas, queda claro que no causa al partido accionante agravio ni lesión alguna; y por consecuencia, consiente o manifiesta el partido actor su voluntad de acatar lo dispuesto en el Reglamento... Lo anterior se robustece con lo dispuesto en el artículo 1083 del Código Civil de Zacatecas, que textualmente señala lo siguiente: “Artículo 1083.- El consentimiento puede ser expreso o tácito. Es expreso cuando se manifiesta verbalmente, por escrito o por signos inequívocos. El tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo...”

No pasa desapercibido para esta Sala resolutora que, en el presente caso, el órgano responsable no hace la precisión acerca de qué causal de sobreseimiento es la que se actualiza para tener por improcedente el recurso

de revocación, ya que, como se analizó líneas arriba, no se configuró alguna causal de improcedencia, por lo que se infiere de los razonamientos que ha sostenido reiteradamente el Instituto Electoral, que hace alusión a la fracción I. del artículo 15 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establece como causa de sobreseimiento de un medio de impugnación que el promovente se desista expresamente por escrito.

Partiendo del supuesto normativo, el desistimiento, consiste en un acto jurídico que pone fin al ejercicio de un derecho o una actuación jurídica cualquiera; según el Diccionario Jurídico Mexicano, obra ya citada, *“la palabra proviene del latín desistere, que en términos genéricos se contrae al acto abdicatorio que lleva a cabo el actor en un juicio... Acto procesal mediante el cual se manifiesta el propósito de abandonar una instancia, o de no continuar el ejercicio de una acción, la reclamación de un derecho o la realización de cualquier otro trámite de un procedimiento iniciado”* y en similares términos, Rafael de Pina lo define como *“acto procesal en virtud del cual el demandante renuncia a su derecho de seguir actuando en el proceso por él incoado”*. Entonces, el desistimiento es una manifestación inequívoca con la que el actor abdica, renuncia a la acción intentada en un principio, y por regla general se presenta ante la instancia que conoce por escrito. El desistimiento no se presume por signos inequívocos ni constituye un acto de consentimiento en sí, ya que es de naturaleza jurídica unilateral, que sólo afecta a quien lo promueve; es una figura procesal cuyos efectos detienen el proceso ya iniciado y tramitado ante una instancia jurisdiccional, por lo que tampoco lleva consigo un sometimiento o acatamiento a otra voluntad, como lo pretende hacer ver el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

Es pertinente acotar que de las constancias que obran en el expediente no se desprende o existe indicio alguno acerca de un escrito en donde la actora haya desistido expresamente de su acción respecto al recurso de revocación promovido en contra del denominado “Reglamento de Precampañas” .

A contrario de la figura jurídica del desistimiento, que es un acto unilateral, el consentimiento se define, según el comentado Diccionario Jurídico Mexicano, como “*el acuerdo de dos o más voluntades para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones...es la adhesión a la voluntad del otro...*”, que sería la acepción que el órgano responsable adecua al caso a estudio, sin embargo, es importante aducir que en materia electoral, el consentimiento como la adecuación de una voluntad a otra no significa desistimiento de la acción, y en el asunto que hoy nos ocupa, de la interpretación de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en su artículo 15, no prevé una analogía que implique la existencia de actos consentidos para colegir un desistimiento de la acción, tal y como lo señala el responsable al aludir al Código Civil del Estado de Zacatecas además de que es importante concatenar el consentimiento en ese sentido que se invoca por la ahora responsable como aquél que se dio, según su dicho, al recibir un oficio por el que la actora funda su procedimiento de selección interna de candidatos cuyo “fundamento” lo complementa con el “Reglamento de Precampañas”, lo que significa, para el órgano resolutor de la revocación, un sometimiento, un acatamiento al mencionado reglamento, siendo importante añadir en este punto lo que la normatividad aplicable dispone acerca de los efectos suspensivos de los actos en materia electoral, concretamente lo que en un inicio se clasificó por esta Sala resolutora como inciso c) de estudio del primer agravio del actor, entonces, es importante no perder de vista que, a contrario de otras ramas del derecho, en materia electoral, la presentación de medios de defensa no produce efectos suspensivos respecto del acto o resolución que se pretende impugnar, tal y como lo dispone el artículo 42 párrafo tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas:

“Artículo 42. ...

...

En ningún caso la interposición de los medios de impugnación producirá efectos suspensivos respecto del acto, resolución o resultados que se hubiesen impugnado. La ley establecerá los requisitos y normas a que deban sujetarse la interposición y tramitación de los medios de impugnación en los procesos electorales y de consulta ciudadana.”

Por lo que resulta lógico que atendiendo a este precepto constitucional estatal, el partido político recurrente fundamentara el oficio por el que informó al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, sobre el procedimiento interno de selección de candidatos, en el atacado “Reglamento de Precampañas”, lo que no implica en sentido alguno, un sometimiento al mismo así como tampoco constituye un consentimiento expreso ni tácito del acto que impugnó en la primera instancia, lo que deviene en la inexistencia total del supuesto jurídico de desistimiento que aparentemente infirió el resolutor de revocación, y no es posible aplicar precepto alguno ni por analogía o criterios de interpretación, que permita llegar a la deducción alegada y sostenida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas en el sentido de que el recurso que se fundó en el citado “Reglamento de Precampañas”, y que se hizo llegar con posterioridad a la presentación del recurso de revocación, consista en un consentimiento al acto impugnado que además *“deba prevalecer”* sobre el medio de defensa presentado contra el reglamento en comento por el propio partido político actor, por lo que en este sentido, le asiste la razón jurídica al recurrente.

Es por lo anterior que, con base en los razonamientos lógico jurídicos considerados, el agravio aducido por la parte actora en su apartado 1. y en el primer párrafo del 2. del capítulo de agravios de su recurso de revisión, es **fundado**, ya que: a) El Instituto Electoral no debió entrar al estudio del fondo del asunto si previamente para el existía una causal de sobreseimiento; b) No es procedente que la responsable haya hecho valer una causal de sobreseimiento consistente en un desistimiento de la acción; y c) Tampoco fue válido el aducir que hubo un consentimiento y en su caso sometimiento, dado el principio de no suspensión de los actos en materia electoral, por lo que al haber fundamentado un escrito posterior al recurso de revocación con artículos del impugnado “Reglamento de Precampañas”, no significó un consentimiento ni acatamiento al mismo.

SEXO.- El recurrente continúa expresando en su punto 2. de agravios:

“AGRAVIOS... 2.- ...el denominado “Reglamento de Precampañas”, sí es violatorio de la Constitución y la Ley de la materia toda vez que el órgano responsable asume

facultades que la ley no le otorga, vulnerando con ello lo preceptuado en el artículo 3° de la Constitución Política del Estado de Zacatecas que dice: **Artículo 3° La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución, y las leyes que de ellas emanen, integran el orden jurídico a que están sujetos gobernantes y gobernados. Todas las personas que ejercen funciones de autoridad sólo deben hacer lo que el orden jurídico les autoriza. Los particulares pueden hacer lo que está permitido por la ley y no está prohibido por ella. Unos y otros están obligados a cumplir lo que las leyes ordenan. De tal manera que la Autoridad Responsable, al atribuirse facultades que la ley no le concede, violenta el orden jurídico vigente...** Y continúa la actora transcribiendo parte del Considerando Noveno de la resolución del recurso de revocación.

En el citado Considerando Noveno, el órgano responsable expuso:

“... el citado reglamento a criterio del Consejo General, no contiene incongruencias ni mucho menos violaciones a dispositivos constitucionales ni legales, pues el objeto o la finalidad que tiene el Reglamento de Precampañas es el de vigilar... los procesos de selección interna de candidatos que realicen los partidos políticos, atribución que tiene sustento legal en lo dispuesto en los artículos 47 fracciones I, VI, XXII y XXIII, 243 y Transitorio Quinto de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; 19, 23 párrafo 1, fracciones I, II y VII y Transitorio Cuarto de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, que señalan que el Consejo General como órgano superior del Instituto tiene las atribuciones de: vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; expedir los Reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto; y vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen de conformidad con la legislación electoral y que cumplan con las obligaciones a que están sujetos. Esto es, el objeto del Reglamento combatido es, precisamente, establecer reglas claras que permitan al órgano electoral vigilar que la actuación de los partidos políticos con motivo de sus procesos electorales internos se apeguen a la ley, es decir, los procedimientos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular se apeguen a lo dispuesto en la propia Legislación Electoral. Desprendiéndose con esto que no existe violación a ninguna disposición legal, además de que el Consejo General no pretende regular la vida interna de los partidos políticos, pues sólo acata y aplica lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos legales aplicables que de ella emanan.”

Y continúa manifestando el partido accionante:

“...El argumento anteriormente esgrimido por la responsable carece de fundamento, toda vez que el Consejo General del IEEZ (sic) en ningún momento puede sustituir a los Órganos Electorales de los Partidos Políticos creados por disposición de sus normas internas - léase Estatuto y Reglamento de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática - para regular y vigilar los procesos de selección de candidatos a ocupar algún cargo de elección popular. Si es facultad del órgano electoral vigilar los procesos de selección interna del partido y, en su caso, imponer sanciones por violaciones a los estatutos, lo mismo debe agotar los extremos jurídicos señalados por la ley, toda vez que el Consejo General no puede erigirse como juez de la contienda de oficio(sic), sino sólo y únicamente a petición de parte ofendida o agraviada... En el citado considerando noveno de la resolución de marras, a fojas 21, la Autoridad Responsable, convencida de su papel de salvaguarda de la legalidad en materia electoral, dice: **Esto es, el objeto del Reglamento combatido es,**

precisamente, establecer reglas claras que permitan al órgano electoral vigilar que la actuación de los partidos políticos con motivo de sus procesos electorales internos se apeguen a la ley, es decir, los procedimientos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular se apeguen a lo dispuesto en la propia Legislación Electoral...

Y manifiesta que en ninguno de los artículos de la ley a que hace referencia la responsable se le confiere el papel que adquiere para vigilar los procesos internos, lo que es considerado por la actora como una atribución que el órgano electoral asume subjetivamente para interferir en la vida interna de los partidos políticos, con base además en los artículos 108 al 114 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

En ese orden, el órgano electoral, en su Informe Circunstanciado, a fojas 18 y 19, expuso:

“...El acuerdo que aprueba el Reglamento de Precampañas no violenta la vida interna de los partidos políticos, puesto que no establece ni modifica para los partidos políticos una situación jurídica diversa a la que resulta de la propia ley, debido a su calidad de sujetos vigilados en lo relativo a los procesos de selección internos. Aunado a que el Reglamento de Precampañas deviene de una norma legal (contenida en la Ley Electoral), a la cual sólo se complementa y desarrolla, es decir, se trata de una disposición instrumental, accesorio, que concreta y desarrolla atribuciones del órgano electoral, así como el cumplimiento de obligaciones por los partidos políticos, pues los numerales establecidos en el Reglamento no sustituyen, modifican ni relegan de manera sustancial a las señaladas en la Carta Magna o en las leyes que de ella emanen, es decir, no contravienen a los artículos establecidos en la propia legislación, sino que son acordes con los mismos y, por tanto, lejos de excluirlos los complementan. Resultando evidente que el actuar del Consejo General como autoridad electoral al emitir la resolución que deja firme el acuerdo y reglamento combatido en (sic) considera que no existe limitación o restricción de los derechos fundamentales de los partidos políticos o ciudadanos, toda vez que el objeto del Reglamento de Precampañas es, precisamente, establecer reglas claras que permitan al órgano electoral vigilar que la actuación de los partidos políticos con motivos (sic) de sus procedimientos internos de selección para la postulación de candidatos a cargos de elección popular se apeguen a lo dispuesto en la propia Legislación Electoral...”

De lo anterior, se desprende en lo sustancial, que el partido actor se duele de que el Consejo General del Instituto Electoral, al emitir un “Reglamento de Precampañas”, lo hace extralimitándose de sus facultades, al pretender regular e interferir en el proceso interno de selección de candidatos de los partidos políticos, basándose en las atribuciones de vigilancia, que según el órgano electoral, se encuentran contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado de Zacatecas,

así como en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y en la propia en la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

Cabe señalar que el llamado “Reglamento de Precampañas”, sí contiene en sus artículos 9, 10, 11 y 12, entre otras, disposiciones en las que el Consejo General del Instituto se atribuye la facultad de revisar el procedimiento y la convocatoria interna de selección de candidatos de los partidos políticos, por lo que es necesario estudiar las facultades del organismo electoral para vigilar el procedimiento al interior de cada partido político para elegir a los candidatos a los cargos de elección popular.

En este punto, partiremos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece en su artículo 116, párrafo segundo, fracción IV que las constituciones y leyes de los Estados en materia electoral deberán garantizar:

“a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;

b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;

c) 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;

d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;

f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;

g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;

h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse...”

De lo que deviene la facultad que la Carta Magna deriva a las legislaciones estatales para la realización de comicios locales con apego a los principios rectores del proceso electoral, la autonomía de las instituciones encargadas de preparar y llevar a cabo dicho proceso, y, entre otras, establece lo relativo al financiamiento que deberán recibir los partidos políticos, su acceso a los medios de comunicación, y el control y vigilancia en cuanto a la aplicación y uso de los recursos financieros destinados a los mismos partidos políticos, de lo que se infiere que la facultad de vigilancia se refiere únicamente a la aplicación de recursos públicos de parte de los partidos.

Remitiéndonos a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en su artículo 38 párrafo segundo, fracción I, dispone que la organización, preparación y realización de los procesos electorales, se ejercerá a través de un organismo público autónomo de carácter permanente denominado Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, y el artículo 43 de la misma Constitución dispone que los partidos políticos son entidades de interés público con derecho a participar en la renovación de los poderes públicos estatales; este numeral establece también el derecho de percibir financiamiento público y otras prerrogativas. De lo anterior, no se desprende la facultad del Instituto Electoral Estatal para vigilar o en cierta forma intervenir en la vida interna de los partidos políticos, ya que, en concordancia a la Constitución Federal, el propio artículo 44 solamente habla de vigilancia y control sobre el origen y aplicación de los recursos financieros.

La Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en su artículo 5, párrafo 1. fracción XV establece que el Consejo General del Instituto Electoral es el

“Órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, equidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas sus actividades, así como las de los órganos que dependen del Instituto...”, y el artículo 73, que habla de las facultades de la Comisión encargada de la fiscalización a los partidos políticos del Instituto, expresamente faculta a dicho órgano del propio Instituto, además de establecer lineamientos en materia de contabilidad y presentación de informes financieros de los partidos sobre el uso y aplicación de recursos, así como de la práctica de auditorías y otros procedimientos en materia de revisión financiera, a *“Vigilar que los recursos provenientes de las modalidades de financiamiento que establece esta ley, sean ejercidos y aplicados correctamente por los partidos políticos...”*; cabe señalar que, aunado a lo anterior, la Ley Electoral en comento señala en su artículo 41 la obligación de los partidos políticos estatales de incluir en sus estatutos, al órgano encargado internamente de la vigilancia de su patrimonio y recursos financieros y la presentación de informes financieros al Instituto.

En este tenor de ideas, no se desprende la facultad que manifiesta el Instituto Electoral para expedir un reglamento que en forma alguna norme procedimientos internos de selección de los candidatos de los partidos políticos. Y ya que funda su proceder, según el citado Considerando Noveno de la resolución que se recurre en los artículos: ***“...47 fracciones I, VI, XXII y XXIII, 243 y Transitorio Quinto de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; 19, 23 párrafo 1, fracciones I, II y VII y Transitorio Cuarto de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas...”***, procederemos a estudiarlos a fin de determinar si le asiste la razón jurídica al órgano electoral.

En lo que respecta al artículo 47 fracciones I, VI, XXII y XXIII de la Ley Electoral, tenemos que:

“...

Obligaciones de los Partidos Políticos

ARTÍCULO 47.

1. *La ley sancionará el incumplimiento de las siguientes obligaciones de los partidos políticos:*
 - I. *Conducir sus actividades dentro de los cauces previstos en ley, y en su normatividad interna, y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;*
 - II. *... a V. ...;*
 - VI. *Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;*
 - VII. *.... a XXI. ...;*
 - XXII. *Asegurar la participación de las mujeres en las instancias de dirección de los partidos, órganos electorales y en los espacios de elección popular; y*
 - XXIII. *Las demás que les imponga esta ley.*

...”

De lo anterior, se tiene que los partidos políticos tienen como obligaciones, entre otras, conducir sus actividades con apego a la ley y a su normatividad interna, lo que también comprende los procedimientos de selección de sus candidatos, teniendo asimismo que la fracción XXII establece que deben asegurar la participación de la mujer y la fracción XXIII dispone que deben observar las demás obligaciones que les imponga la ley, de lo que no se deduce la facultad que manifiesta el órgano electoral para intervenir, regular y en su caso sancionar lo relativo a los procesos internos de los partidos, cualesquiera que éstos sean.

En el mismo sentido, y respecto al artículo 243 de la Ley en estudio, que utiliza como fundamento el órgano electoral, en éste se encuentra descrita la integración del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, la duración del encargo y la forma de elección de sus integrantes, lo que no tiene relación directa con las facultades de dicho cuerpo colegiado para vigilar

y expedir ordenamientos en relación a la vida interna de los partidos políticos estatales.

En este orden el artículo Quinto Transitorio de la Ley Electoral en comento, dispone: **“QUINTO.-** *El Consejo General deberá adecuar y en su caso expedir la reglamentación interna del Instituto en un plazo que no excederá de sesenta días naturales...*”. No debe pasar por desapercibido que la finalidad de los artículos transitorios es el servir de enlaces normativos que faciliten la transición entre lo que prevalecía antes del inicio de vigencia de una norma, y lo que deberá ser a partir de que el ordenamiento adquiera fuerza obligatoria; entonces, si la Ley Electoral del Estado de Zacatecas derogó partes fundamentales del otrora vigente Código Electoral del Estado de Zacatecas, la intención del legislador al incluir el artículo transitorio Quinto fue la de que el Instituto, con base en los nuevos ordenamientos, adecuara únicamente su propio funcionamiento interno a lo estipulado en la nueva Ley Electoral, para lo cual, expresamente dispuso que lo hiciera en un plazo no mayor a sesenta días naturales, lo que claramente excluye a regulaciones diversas de índole electoral, ya que no debe soslayarse que, de conformidad al artículo 105, fracción II., inciso f) párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes electorales federal y locales, deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso federal en que vayan a aplicarse, precepto que además habla de contradicciones de normas de carácter general y la Constitución, lo que obviamente no va dirigido a un órgano electoral, sino a quienes tienen la facultad de expedir y promulgar leyes, y en el mismo sentido, el artículo 62 fracción VII. de la Constitución local, dispone dicho plazo anterior al inicio de un proceso electoral, de lo que se desprende que la voluntad del legislador local al establecer el citado Artículo Quinto Transitorio fue únicamente para facultar al Instituto Electoral del Estado a expedir reglamentos para el mejor funcionamiento interno del mismo Instituto, dada la reforma electoral llevada a cabo recientemente; he ahí el motivo del plazo no menor a sesenta días que estipuló en el cuerpo del citado artículo; la interpretación que hizo la ahora responsable contravendría claramente a la

Constitución Federal y local, por lo que no es válido este fundamento, ya que no faculta al órgano electoral a reglamentar al exterior de su imperio.

En cuanto a los preceptos de la Ley Orgánica del Instituto Electoral invocados por la responsable, el artículo 19 de esta Ley establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 19

1. *El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto; responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad, guíen todas las actividades de los órganos del Instituto.”*

De la interpretación al anterior precepto, se infiere lo siguiente: El Consejo General es el órgano encargado de la dirección del Instituto Electoral, y es el encargado de vigilar el acatamiento y cumplimiento a las leyes electorales y los principios rectores del derecho electoral, a fin de que con base en éstos, dirija *todas las actividades de los órganos del Instituto*; de la lectura de este precepto se desprende que únicamente habla de la dirección del Instituto por parte del Consejo General y su facultad de vigilar y velar por que todas las actuaciones del órgano electoral se rijan en concordancia a los preceptos constitucionales y legales en materia electoral. No se faculta en este artículo al Consejo para vigilar respecto a otras instancias electorales, y mucho menos, a los partidos políticos.

Continuando con los ordenamientos legales señalados por el órgano responsable como fundamentos para la emisión de un reglamento en donde se atribuye facultades para vigilar la organización interna del proceso de selección de candidatos de los partidos políticos, manifiesta también el contenido del artículo 23, párrafo 1., fracciones I, II y VII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, que a la letra señala:

“...

Consejo General. Atribuciones

ARTÍCULO 23

1. *Son atribuciones del Consejo General:*
 - I. *Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral;*

- II. *Expedir el Estatuto y los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;*
- III. ...;
- IV. ...;
- V. ...;
- VI. ...;
- VII. *Vigilar que las actividades de los partidos políticos y en su caso coaliciones, se desarrollen de conformidad con la legislación aplicable y que cumplan con las obligaciones a que están sujetos;*

...”

Este artículo establece de manera muy general las atribuciones del Consejo General del Instituto Electoral, y si bien en las fracciones I. y VII. dispone que tiene la facultad de vigilar el cumplimiento de disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, y que las actividades de los partidos o coaliciones se apeguen a las mismas y cumplan con las obligaciones previstas, ello no es óbice para que intervenga en la calificación de la convocatoria por la que cada instituto político seleccione en su interior la terna de candidatos a contender en el proceso electoral, ya que la atribución conferida es en el sentido de vigilar que las actuaciones de los partidos se desarrollen únicamente dentro del cauce legal de las leyes electorales, más no de intervención en su vida interior.

De la misma forma, la fracción II. del ordenamiento legal en cita, dispone la facultad del Consejo General únicamente en cuanto a reglamentar para el correcto funcionamiento del Instituto y de las áreas que lo integran, más no para reglamentar a otras entidades, entre ellas, a los partidos políticos.

También nos remitiremos al artículo Transitorio Cuarto de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas que empleó el Instituto para fundamentar su reglamento ahora combatido, en el que se establece: “...**CUARTO.-** *El Consejo General deberá adecuar y en su caso expedir la reglamentación interna del Instituto en un plazo que no excederá de sesenta días naturales. Entre tanto, se estará a lo que dispongan el Estatuto y los reglamentos vigentes al momento de la entrada en vigor de la presente ley...*”. Como se analizó al estudiar el Artículo Transitorio Quinto de la Ley Electoral del

Estado, este artículo es un enlace entre las disposiciones anteriores y la ahora vigente, en donde se facultó al órgano electoral, a emitir la reglamentación que considerare necesaria para el mejor funcionamiento del Instituto Electoral, de observancia únicamente al interior de dicho organismo, por lo que, en idénticos razonamientos, que han sido ya expuestos y no se reproducen en obvio de repeticiones, este numeral no es el idóneo para sustentar la emisión de un reglamento en donde la autoridad administrativa electoral determine procedimientos vinculatorios de observancia para los partidos políticos.

Es por lo anterior, que el agravio expuesto por el Partido de la Revolución Democrática en el sentido de que el órgano electoral se excedió de sus facultades al expedir un reglamento en donde se faculta a sí mismo a intervenir al interior de los partidos políticos para vigilar los procesos de selección interna de candidatos, es **fundado**, pues queda demostrado que no existe fundamento o disposición legal expresa aplicable en la que se otorguen atribuciones a la responsable a vigilar dichos procedimientos.

SÉPTIMO.- En su punto 3.- del apartado de agravios, la parte actora expone lo siguiente:

“... 3.- Causa agravios al partido que representamos, la resolución dictada por el Consejo General al recurso de revocación, toda vez que sin tener facultades expresamente señaladas para ello, emite un “Reglamento de Precampañas”, en franca violación a lo establecido por el artículo 23 y el transitorio cuarto de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, y transitorio quinto de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, lo anterior en virtud de que la fracción segunda del precitado artículo 23 únicamente faculta al Consejo General para expedir el Estatuto y los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto, sin que tengan aplicación sobre éste particular el contenido de las fracciones siete y ocho del mismo artículo 23, y es a partir de esto donde se genera la confusión del órgano que emite la resolución impugnada, pues confunde los términos “vigilar” con “reglamentar”, palabras que no son sinónimas y por lo mismo tienen una diversa significación; vigilar implica estar al pendiente o atentos a las actividades no sólo de los partidos políticos sino además de todas aquellas personas o autoridades que de alguna forma deben por obligación legal prestar auxilio al Instituto Electoral para el mejor desempeño de sus funciones, y reglamentar significa que sin someterse a un procedimiento legislativo, se emitan normas jurídicas de efectos generales... esa facultad no es absoluta por lo que solamente tiene la facultad para expedir aquellos reglamentos que permitan un mejor funcionamiento del propio Instituto...”

Y en similares términos, continúa el partido político recurrente señalando en su punto 4.- de agravios:

“... 4.- Causa agravios al partido que representamos, la resolución dictada por el Consejo General al recurso de revocación, toda vez que sin tener facultades expresamente señaladas para ello, emite un “Reglamento de Precampañas” careciendo de atribuciones para ello y de una incorrecta interpretación de la ley...”.

En este punto, la autoridad ahora responsable, expuso en la resolución del recurso de revocación, en su Considerando Décimo Tercero (sic), que:

*“**CONSIDERANDO ... DÉCIMO TERCERO.-** ... conforme con lo previsto por los artículos 38, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas; 5 párrafo 1, fracción XXIV, 242, 243 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; y 2 párrafo 1, fracción V, 4, 5, 19 y 23, párrafo 1, fracciones I, II y VII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, establecen que el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, como autoridad electoral, y el Consejo General como órgano superior de dirección del Instituto tienen entre otras atribuciones: vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las que le asisten (aquí se encuentra señalada su facultad reglamentaria...)”.*

Asimismo, el Consejo General sostuvo en su Informe Circunstanciado:

*“**INFORME CIRCUNSTANCIADO ... QUINTO.-** ... Respecto al tercer (3) punto de agravios establecidos por el partido reclamante se señala que el sistema jurídico confía la facultad reglamentaria a entes de distinta clase y jerarquía, entre los que figuran en la entidad el órgano electoral autónomo que es el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, y que dentro de sus facultades tiene la de emitir acuerdos, resoluciones, reglamentos, etcétera, por lo cual, el acto de autoridad del que se duele el partido recurrente se encuentra apegado a lo que mandata la Carta Magna, pues la existencia del órgano electoral está prevista por la Ley Suprema, y por ende cuenta por disposición de la propia ley con la posibilidad de emitir la normatividad que regulará las funciones y actividades que realizarán (sic) el Instituto Electoral, los partidos políticos y ciudadanos. Por lo cual, el Reglamento: I. Es un acto emitido por autoridad competente para ello; II. Crea normas jurídicas generales; III. Tiene permanencia y vigencia generales; IV. Su jerarquía es inferior a la ley y está subordinado a ésta; y V. Como acto de autoridad, vincula a la autoridad que lo emite a fin de que se apegue y actúe (sic) conforme a la ley de la que deriva. Además, de que el Reglamento de Precampañas, como conjunto de normas de carácter general, tiene por objeto vigilar que los partidos políticos cumplan con las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, quedando demostrado que la Resolución que deja firme el acto de autoridad en nada afectan a lo previsto en la Constitución ni en la Legislación Electoral, máxime si se tiene en consideración que los numerales establecidos en el Reglamento no sustituyen, modifican ni relegan de manera sustancial a las señaladas en la Carta Magna o en las leyes que de ella emanan...”*

De los argumentos vertidos por las partes en este punto, se desprende que la cuestión controvertida versa sobre las facultades reglamentarias del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, en donde manifiesta el partido actor que el órgano responsable confunde los términos de *vigilar* con *reglamentar*, ya que no es lo mismo que el Instituto Electoral vigile

que las actuaciones de los partidos se apeguen a las disposiciones legales en la materia, a que emita un reglamento que rija sobre entidades ajenas a dicho Instituto, como son los partidos políticos.

Iniciaremos por definir lo que es *reglamento*, según lo explica Andrés Serra Rojas, en su Diccionario de Ciencia Política: *conjunto de normas recogidas en un cuerpo legal, cuyo fin es facilitar la aplicación de una ley o leyes sobre una determinada materia; acto unilateral de la Administración que crea normas jurídicas generales*. En donde continúa el maestro Serra Rojas: *los reglamentos, son las normas jurídicas que da el poder Ejecutivo en virtud de la competencia que para ello le atribuye la Constitución o la ley. La potestad de promulgar normas generales que poseen determinados órganos administrativos tiene como único justificativo la “competencia” que les es atribuida por la ley. La potestad reglamentaria es inherente a la función administrativa, radica en ella y, por consiguiente, es propia de la Administración, la cual, para cumplir sus cometidos necesita emitir normas generales para regular la actuación de sus propios órganos*.

En la obra ya citada, denominada *Diccionario Jurídico Mexicano*, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se define al reglamento como *una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa*; como se desprende de las definiciones dadas por la doctrina, la facultad reglamentaria es inherente a la Administración Pública, en donde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta y concede competencia reglamentaria expresa al Poder Ejecutivo en su artículo 89 fracción I, siendo finalidad de dicha competencia la aplicación exacta de una ley, sin embargo, al ser inherente a la administración pública en sí, la facultad reglamentaria es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, ya que, en uso de las atribuciones conferidas en las leyes, las diferentes dependencias, entidades u organismos centralizados o descentralizados del poder público sólo pueden hacer uso de esta potestad materialmente legislativa, siempre y cuando no excedan los límites establecidos

en la Constitución y ordenamientos legales respectivos que les adjudiquen dicha competencia reglamentaria, tal y como lo señala la Tesis de Jurisprudencia de la Novena Época, con clave de publicación 2a./J. 47/95, que a la letra dice:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES. *Es criterio unánime, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia, que la facultad reglamentaria conferida en nuestro sistema constitucional al Presidente de la República y a los Gobernadores de los Estados, en sus respectivos ámbitos competenciales, consiste, exclusivamente, dado el principio de la división de poderes imperante en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación.*

Revisión fiscal 59/81. Playa Sol Vallarta, S.A. 4 de octubre de 1982. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretario: José Angel Mandujano Gordillo.

Amparo en revisión 3227/90. Empresas Tylsa, S.A. de C.V. 29 de agosto de 1994. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Atanasio González Martínez. Ponente: Noé Castañón León. Secretario: Luis Ignacio Rosas González.

Amparo en revisión 2165/93. Compañía Azucarera del Ingenio de Bellavista, S.A. 9 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Marta Leonor Bautista de la Luz.

Amparo en revisión 862/93. Ingenio José María Morelos, S.A. 9 de junio de 1995. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

Amparo en revisión 1841/94. Francisco José Luis Gutiérrez Flores. 18 de agosto de 1995. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Germán Martínez Hernández.

Tesis de Jurisprudencia 47/95. Aprobada por la Segunda Sala de este alto Tribunal, en sesión privada de veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y cinco, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Presidente Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

De lo anterior, se concluye que el reglamento jerárquicamente es inferior a una ley ordinaria, y en su caso siempre debe contener normas subordinadas al contenido de la ley que se trate, lo que significa que sus disposiciones no deben sobrepasar los límites ni el alcance otorgados por la propia ley, ya que muchas veces se emite para su mejor ejecución, y por tanto, el órgano emisor del reglamento debe hacer uso de esta facultad exclusivamente en razón de la competencia reglamentaria que le sea atribuida por la norma ordinaria y no sobrepasar las facultades conferidas por ésta.

Queda claro entonces que la función reglamentaria, el reglamentar, no es sinónimo de vigilar, que únicamente corresponde a la acción de estar en vigilia, tener a la vista, observar, estar atento, verificar o supervisar, así como velar sobre una persona o cosa, o atender exacta o cuidadosamente de ella (*Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Primera Edición, Editorial Espasa-Calpe, Página 2090*), y en el caso que nos ocupa, si bien es cierto que según el artículo 23, párrafo 1. fracción VII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, es facultad del Consejo General el vigilar que las actuaciones de los partidos políticos se apeguen a la legalidad en materia electoral, también lo es que se trata de una atribución notoriamente distinta a expedir reglamentos para el mejor funcionamiento de los órganos internos del Instituto; en el presente caso, tal y como se analizó en el Considerando anterior, se estudiarán las facultades conferidas al Instituto Electoral en materia reglamentaria, a fin de determinar si contaba con atribuciones conferidas en los ordenamientos legales electorales respecto a la emisión de un “Reglamento de Precampañas” en donde no sólo regula su funcionamiento interno sino también establece procedimientos a seguir para los partidos políticos.

Como quedó asentado, a nivel local, la Constitución Política del Estado no dispone expresamente en su artículo 38, facultad reglamentaria al Consejo General del Instituto Electoral; dicha facultad del Instituto Electoral encuentra su fundamento en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas y en la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, concretamente en los ya citados artículos Transitorio Quinto de la primera y en los artículos 23 párrafo 1., fracción II, e incluso el artículo transitorio Cuarto de la segunda, pero con respecto a los reglamentos necesarios para la buena marcha interna del Instituto.

Como ya se analizó previamente, e insistimos, la disposición que faculta al Consejo General del Instituto Electoral de manera expresa sobre la expedición de reglamentos, es la fracción II del párrafo 1., del artículo 23 de la

Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, en el que se señala como atribuciones del Consejo General, el **expedir el Estatuto y los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del Instituto**; en este precepto se hace alusión a la creación de ordenamientos, de parte del Consejo General, subordinados por supuesto a la ley electoral, que faciliten al propio Instituto el desahogo y desempeño de las tareas propias del organismo electoral, así como de las distintas áreas que lo pueden llegar a componer, no estableciendo facultad alguna para la emisión de otros ordenamientos electorales al exterior de dicho órgano, lo que en idénticos términos acontece con las disposiciones contenidas en los artículos Transitorios Quinto de la Ley Electoral del Estado, y Transitorio Cuarto de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, en los que se dispone que, derivado de la reforma a los ordenamientos de la materia, el órgano electoral tendrá la facultad de expedir la reglamentación **interna** del Instituto en un plazo que no excederá de sesenta días naturales, lo que concuerda con el citado artículo 23 en cuanto a la finalidad de conseguir el mejor funcionamiento interno del órgano electoral, y como se explicó antes, no es posible desprender o inferir de la letra de la Ley Electoral o de la Ley Orgánica del Instituto, ni de los sistemas de interpretación utilizados en materia electoral, facultades expresas o intrínsecas en donde se conceda al Consejo General la facultad reglamentaria para expedir ordenamientos que normen procedimientos al exterior del Instituto o en su caso para completar o ampliar el sentido de la ley electoral, lo que deviene en que la responsable, sí excedió los alcances que la Ley Electoral y la Ley Orgánica del Instituto Electoral le otorgó en cuanto a reglamentación se refiere, ya que queda claro que únicamente cuenta con potestad reglamentaria inherente al ejercicio de sus funciones, a fin de cumplir sus cometidos; de ahí se desprende la necesidad de emitir normas generales para regular la actuación de sus propios órganos.

Esto es, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, carecía de la facultad reglamentaria para aprobar el Reglamento de Precampañas para el Estado, siendo como ya lo hemos establecido líneas anteriores, tanto en el cuerpo de la presente resolución como en el de la Jurisprudencia antes citada,

cuyo título reza: **“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LIMITES”**, que tal facultad reglamentaria le corresponde al Presidente de la República según el artículo 89 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el ámbito estatal, al Ejecutivo del Estado, según lo establece el artículo 82 fracción II de la Constitución Política del Estado, que establece que compete como facultad y obligación del Gobernador del Estado, promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás resoluciones de la legislatura y ordenar y reglamentar en lo administrativo lo necesario para su ejecución, derivándose de lo anterior, que únicamente compete al titular del Ejecutivo el expedir los reglamentos a las leyes de aplicación estatal, concretamente en éste caso con respecto a la ley electoral vigente; de tal modo que el acuerdo impugnado es a todas luces conculcatorio de preceptos constitucionales y legales, como es el caso del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 23 fracción II de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado, pues el órgano electoral, hoy autoridad responsable, aprueba un reglamento de precampañas invadiendo con ello la vida interna de los partidos políticos, con el pretexto, según el Considerando Décimo Noveno del acuerdo que aprueba dicho reglamento, - véase a fojas 10 del mismo -, de ofrecer a los partidos políticos una regulación complementaria de los procesos internos de selección de candidatos a precampañas, argumentando que dicho reglamento de precampañas tiene por objeto colmar los vacíos normativos existentes en la ley electoral respecto a los procesos internos de selección de candidatos que deben realizar los partidos políticos en cumplimiento de sus disposiciones estatutarias; lo cual es incorrecto, pues el fallido reglamento no puede ser utilizado como instrumento para llenar vacíos o lagunas que pudiera tener la ley que rige dicho reglamento, ni para reformarla ni tampoco para remediar el olvido o la omisión en la misma, pues el reglamento no puede tener mayores alcances o imponer diversas limitantes que la propia ley que busca reglamentar, no pudiendo modificar o ampliar en sustancia el contenido de la misma cuando pretende el Instituto colmar los vacíos normativos existentes en la ley electoral vigente, respecto a los procesos internos de selección de candidatos que deben realizar los partidos políticos.

Fortalece el criterio anterior, la Tesis Aislada de la Quinta Época que apareció en el Tomo XXXVIII del Semanario Judicial de la Federación en la página 118 y que literalmente reza:

LEYES Y REGLAMENTOS. *La distinción entre ley y reglamento no existe sólo desde el punto de vista formal, sino también, y esencialmente, desde el punto de vista del contenido. El reglamento es el medio de lograr la exacta observancia de la ley, pero ni añade ni quita atributos a las personas de derecho, cuya condición o capacidad provienen de la ley.*

*Amparo administrativo en revisión 11307/32. Colegio de las Vizcaínas o de La Paz. 8 de mayo de 1933. Unanimidad de cuatro votos.
Relator: Luis M. Calderón.*

Bajo el mismo criterio, se transcribe la Tesis Jurisprudencial I. 3o. A. J/25 de la Octava Época, publicada en el Tomo VII del Semanario Judicial de la Federación, correspondiente a enero de 1991 en la página 83, que señala:

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LIMITES. *Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no sólo se deduce de la fracción I del artículo 89 constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente el contenido de la fracción VIII, inciso a), del artículo 107 de la propia Carta Suprema), por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propia del Poder Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla y que, por ello, compartan además su obligatoriedad. De ahí que, siendo competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos, por tal virtud, si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla; luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o, tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no está entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga*

diversas limitantes que la propia norma que busca reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta nada previene a ese respecto.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1113/88. Constructora Inversionista, S. A. 2 de agosto de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Amparo directo 343/89. Productos San Cristóbal, S. A. de C. V. 4 de abril de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretaria: Norma Lucía Piña Hernández.

Amparo directo 793/89. Méx-Bestos, S. A. 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Amparo directo 763/89. Fundición y Maquinado de Metales, S. A. 7 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Amparo en revisión 1733/90. Decoraciones Barcel, S. A. de C. V. 22 de agosto de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Alberto Pérez Dayán.

Así como la Tesis Aislada de la Quinta Época que apareció en el Tomo LXII del Semanario Judicial de la Federación en la página 1671:

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS, NATURALEZA QUE DEBEN TENER. *Es indudable que la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas no puede extenderse hasta tergiversar la ley que se trata de reglamentar, y las reglamentaciones que se hagan de una disposición legal, en manera alguna pueden apartarse de su texto, espíritu y finalidad.*

Amparo administrativo en revisión 4679/39. Rico G. José María. 1o. de noviembre de 1939. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

De lo anterior, se colige que el agravio aducido por la impetrante en sus apartados 3.- y primera parte del numeral 4.- es **fundado**, ya que el Consejo General del Instituto Electoral no cuenta con facultades para emitir un reglamento que pretenda implantar o regular procedimientos al exterior del funcionamiento de dicho Instituto para la observancia de otras entidades que no pertenezcan al propio órgano electoral.

OCTAVO.- Sigue la impetrante esgrimiendo en su apartado cuarto de agravios:

“...4.- ...En el artículo 3 del denominado “Reglamento de Precampañas”, objeto de la presente impugnación, se realiza una especie de glosario de términos que, de manera desafortunada por parte de la Autoridad señalada como responsable,

indudablemente violan preceptos constitucionales; dice el citado artículo en su inciso C):

C) Respecto al glosario de precampañas: I.- **Actos anticipados de precampaña:** Las acciones previstas en la fracción III de este apartado, realizadas por los ciudadanos que dentro de los partidos políticos, tengan por objeto promover públicamente la imagen personal de los aspirantes, para obtener la postulación a un cargo de elección popular, antes que el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas conozca formalmente la Convocatoria emitida por el partido político que corresponda; II.- ... III.- **Actos de Precampaña:** a las acciones que tienen por objeto promover públicamente la imagen personal de los ciudadanos, que dentro de los partidos políticos, participan con el fin de obtener la nominación como candidato para contender en una elección constitucional, que entre otras, quedan comprendidas las siguientes: a) Propaganda o publicidad por cualquier medio; b) Reuniones públicas o privadas; c) Asambleas; d) Debates; e) Entrevistas con los medios de comunicación; f) Visitas domiciliarias; y g) Demás actividades similares que realicen los precandidatos y partidos políticos.

En la especie se demuestra que el Consejo General del IEEZ, adopta una posición no de “vigilante de la legalidad y constitucionalidad de los procesos electorales internos”, sino de una especie de Consejo Inquisitorial que va a castigar a quien realice reuniones ¡¡privadas!! (sic), o propaganda de cualquier especie (incluso la informal, de “boca en boca”), las visitas domiciliarias (así sean de carácter familiar)... De tal manera que, a juicio del Consejo General, cualquier acto que tenga por objeto ejercer un derecho consagrado en la Constitución, será motivo de una sanción consistente en la negativa del registro como candidato. Convirtiéndose el denominado “Reglamento de Precampañas” en una ley privativa pues sólo se aplicará a los ciudadanos que “dentro de los partidos políticos” realicen actos de promoción de su imagen, de manera que otros ciudadanos sí podrán realizar dichos actos sin el menor temor de sufrir las sanciones del órgano electoral...”.

El instituto responsable, en su Informe Circunstanciado, aduce lo siguiente:

“INFORME CIRCUNSTANCIADO ... QUINTO.- ... Respecto al cuarto (4) punto de agravios establecidos por el partido recurrente, se señala que la Resolución recurrida deja en claro que la propia Ley Electoral establece el contenido y alcances del reglamento impugnado, por lo cual y atendiendo al sentido de que el Legislador dio al artículo 109 de la Ley Electoral, se desprenden los elementos siguientes: I. Los Sujetos (ciudadanos y partidos políticos); II. El objeto (Actos de promoción pública de imagen personal); III. Fin (Obtener postulación a cargo de elección popular); IV. Restricción (El establecimiento de plazos); V. Sanciones (Negación del registro como candidato si no se cumple con lo anterior). Así, de los elementos señalados es necesario establecer el significado funcional y sistemático que se derivan del elemento de los sujetos, estos, desde luego, se refiere a los ciudadanos, es decir, las personas que reúnan esa cualidad jurídica, que dentro de los partidos políticos realicen actividades propagandísticas para promover públicamente su imagen personal encaminada a obtener una postulación a cargo de elección popular. Precisándose que sólo los ciudadanos que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 13 de la Constitución Política del Estado y a través o dentro de los partidos políticos reconocidos por la autoridad electoral, podrán realizar las actividades de precampaña... los actos anticipados de campaña se deben apegar a los principios de equidad y legalidad a fin de que no se den inequidades o violaciones legales en dichos procesos, y por lo cual la autoridad electoral impondrá las sanciones correspondientes...”.

En efecto, en el numeral 3.- del documento impugnado por la actora, se describe un glosario en el que la autoridad emisora pretende reunir y definir conceptos a los que posteriormente se hace referencia en el citado reglamento, en donde la fracción I. del artículo en comento, señala como **actos anticipados de precampaña**, todos aquellos actos que realicen ciudadanos al interior de los partidos políticos con el fin de promover su imagen personal anterior a la convocatoria de precampaña que formule el partido, remitiéndose a la fracción III. del propio artículo para a su vez definir en lo que consisten dichos actos anticipados de precampaña, siendo éstos, según el reglamento combatido, los siguientes: a) Propaganda o publicidad por cualquier medio; b) Reuniones públicas o privadas; c) Asambleas; d) Debates; e) Entrevistas con los medios de comunicación; f) Visitas domiciliarias; y g) Demás actividades similares que realicen los precandidatos y partidos políticos.

Ahora bien, el artículo 108 de la Ley Electoral del Estado establece la potestad a los partidos políticos para que, si lo consideran pertinente, se realicen actos de precampaña para elegir a los ciudadanos que serán postulados como candidatos a cargos de elección popular, y el artículo 109 de la misma ley dispone que *“Los ciudadanos que dentro de los partidos políticos, realicen actividades propagandísticas que tengan por objeto promover públicamente su imagen personal, con el inequívoco propósito de obtener la postulación a un cargo de elección popular, se ajustarán a los plazos y disposiciones establecidas en esta ley y en su normatividad interna...”*, lo anterior tiene la finalidad de que, al interior del partido, de acuerdo con los plazos señalados en la propia Ley Electoral y en sus reglamentaciones internas, se realicen todos aquellos actos tendientes a la definición de aquellos ciudadanos que, a juicio de cada instituto político, sean los que se postulen para las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

De la interpretación a los anteriores artículos, se infiere que, tratándose de precampañas, al comprender el numeral 108 en su redacción el verbo *“podrán”*, la ley es permisiva y otorga la potestad, la autorización a cada partido político a decidir internamente, a llevar a cabo actos anticipados a la

elección definitiva de sus candidatos para elegir a los ciudadanos que, a juicio de la reglamentación interna y plataforma ideológica de cada instituto político, reúnan el perfil idóneo para contender en el proceso electoral, lo que significa que los actos anticipados de campaña son voluntarios, ya que pueden ser realizados o no por cada partido siempre y cuando dichos actos se apeguen a sus estatutos; y de la misma forma, del artículo 109 de la ley en comento se desprende que, aquellos ciudadanos que realicen al interior de cada partido actos de precampaña, deberán actuar dentro de los plazos establecidos en la ley electoral y en la normatividad interna de cada partido, cuyo incumplimiento devendrá en la negativa de registro de candidatos por parte del Instituto Electoral.

En este último aspecto, cabe la facultad de vigilancia del órgano electoral a las actividades de los partidos, ya que según la Ley Electoral, el Instituto Electoral deberá observar, tratándose de los actos de precampaña, de cada instituto político, que: a) Los actos de promoción interna se apeguen a la base estatutaria; y b) que dichas actuaciones se ajusten en todo momento a los plazos que señala la propia Ley. En el caso de que haya un desacato en este sentido, entonces el Instituto podrá sancionar con la negativa de registro del candidato de que se trate, siendo por tanto, estas dos variables las únicas en las que el Instituto Electoral podrá vigilar los actos que los ciudadanos realicen al interior de cada partido para obtener la postulación definitiva de candidaturas, no así en cuanto a los conceptos que establecen las fracciones I. y III. del inciso C) del invocado artículo 3. del Reglamento de Precampañas combatido, ya que el órgano electoral sí intervendría en un mero proceso interno de cada partido previo a la precampaña electoral, además de que la propaganda o publicidad, las reuniones públicas o privadas, asambleas, debates, entrevistas con los medios de comunicación, visitas domiciliarias y demás actividades que realicen los precandidatos y partidos políticos son asunto y competencia internos de cada entidad partidaria, siempre y cuando no se encuentren prohibidos en cada norma estatutaria, plataforma o ideología partidista. En los anteriores preceptos no se infiere que hable de los actos anticipados de precampaña, o actos previos a la precampaña a los que se

refiere el Instituto Electoral en su Reglamento de Precampañas, por lo que **todas aquellas acciones anteriores a las precampañas**, siendo lícitas y permitidas por las normas internas de cada partido que se realicen por los miembros de éstos a fin de promover su imagen personal, no son susceptibles de ser regulados en un reglamento que pretenda regir los procesos de precampañas, ya que la ley no otorga la facultad al Instituto Electoral a intervenir en los procesos anteriores a las propias precampañas que puedan o no realizar los partidos, tal y como lo hizo la autoridad ahora responsable al emitir un reglamento de precampañas que en su artículo 3. habla de un glosario en donde se refiere a todos aquellos actos previos a las precampañas como **actos anticipados de precampaña**, así como a la selección interna de candidatos en el cual pretende regular los actos que realicen los ciudadanos y los partidos previos a la realización de una precampaña, ya que no es posible inferir que deba intervenir, conocer o incluso clasificar los actos que se realicen dentro de los partidos para lograr la postulación a una precandidatura si éstos se apegan a la norma interna de cada partido.

Por lo tanto, se estima el agravio alegado por la actora en su punto 4.- como **fundado**, ya que el Instituto Electoral no cuenta con facultades para regular los actos anticipados de precampaña ni las formas en las que se realizará la propaganda o se dará a conocer todo aquél ciudadano que pretenda ser precandidato de un partido a postularse como candidato.

NOVENO.- El partido recurrente sigue en su apartado 5.- de agravios exponiendo:

“...AGRAVIOS ... 5.- Causa agravio la resolución dictada por el Consejo General al recurso de revocación, pues en ella se contiene una serie de imprecisiones y violaciones a la Constitución y las leyes de la materia pues como hemos señalado líneas arriba, la Ley Electoral señala con claridad cuáles son las facultades que tiene el Consejo General del IEEZ... los órganos del Instituto Electoral del Estado, violando la Constitución y la Ley Electoral, al aplicar el impugnado “Reglamento de Precampañas”, no cumplieron lo estipulado en el artículo 110 de la citada Ley, sino que fueron más allá, al tomarse atribuciones que la ley no le otorga...El Consejo General del IEEZ, como órgano máximo en la materia extralimitó sus funciones reglamentarias...”.

El Consejo General, en el Informe rendido con motivo del presente medio de impugnación, expuso:

“INFORME CIRCUNSTANCIADO ... QUINTO.- ... En lo tocante al quinto (5) punto de agravios citado por el partido accionante se señala que la Resolución recurrida deja en claro que efectivamente y conforme a lo mandata (sic) la Legislación electoral, los ciudadanos y partidos políticos que realicen actividades relativas a precampañas, se ajustarán a las disposiciones establecidas en la Ley Electoral y en su normatividad interna, por lo cual y antes de comenzar los procesos internos de selección de candidatos, los partidos políticos deben informar en forma escrita al Instituto Electoral de su realización, para el efecto de que el órgano electoral lleve a cabo el procedimiento para conocer la convocatoria del proceso de selección interna de candidatos y se avoque a lo siguiente: I. Revisión de la convocatoria a efecto de que cumpla con lo establecido en los artículos 47, fracciones I, VI, XXII y XXII (sic), 109 y 110 de la Ley Electoral; II. Turnar la convocatoria a la Comisión Dictaminadora; III. Revisión de la convocatoria y en caso de que se adviertan omisiones de alguno de los requisitos, notificarlo al partido político para que subsane lo solicitado, IV. Elaboración y expedición del Dictamen respectivo por la Comisión; y V. Presentación del Dictamen al Consejo General para los efectos legales conducentes.

En efecto, la normatividad invocada permite concluir que el legislador ordinario no se orientó por determinar en la ley, pormenorizada y causísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de la potestad reglamentaria de precampañas conferida al órgano electoral; por el contrario, el legislador estableció en la ley las condiciones genéricas para el ejercicio de la potestad de mérito y remitió el resto de dichas condiciones a la estimación del Consejo General como órgano máximo de dirección del Instituto Electoral, sobre todo por lo que hace a la consideración de reglamentar lo relativo a las precampañas para generar la legalidad y equidad en la participación de ciudadanos y partidos políticos...”.

Tal y como ha quedado especificado en las consideraciones anteriores, el Consejo General del Instituto Electoral no cuenta con facultades reglamentarias al exterior del propio órgano electoral, ya que la ley de la materia no establece ni desprende de su interpretación la potestad que manifiesta la responsable; en el caso de la reglamentación de las precampañas que puedan realizar los partidos políticos, el invocado artículo 110 de la Ley Electoral, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 110

1. Previo al inicio de los procesos internos de selección de candidatos, los partidos políticos deberán comunicar al Instituto su realización, mediante escrito al que deberán anexar copia de la convocatoria correspondiente, en la que se indique:

- I. Las fechas de inicio y conclusión de sus procesos internos;
- II. Los tiempos de duración y las reglas de sus campañas internas;
- III. Los montos que el órgano directivo del partido haya autorizado para gastos de las precampañas.

2. *Los partidos políticos que realicen gastos con motivo de las precampañas para elegir a sus candidatos, deberán sujetarse a las disposiciones contenidas en el artículo 69 de esta ley.*

Como el precepto legal nos remite al artículo 69 de la misma Ley Electoral, éste a la letra, establece:

“ARTÍCULO 69

1. *En los casos en que los partidos políticos requieran realizar gastos con motivo de los procesos internos para elegir sus candidatos a cargos de elección popular, podrán realizar erogaciones hasta por la cantidad equivalente al 15% del monto del tope de gastos de campaña para la elección de que se trate, en los términos dispuestos en esta ley.*
2. *Las erogaciones que con motivo de estos procesos internos se realicen, deberán ser circunstanciados por los partidos políticos, en cada uno de los diversos informes periódicos que rindan al Instituto, referentes al origen y aplicación del respectivo financiamiento.”*

Como lo estipula la propia Ley Electoral, si alguno de los partidos acreditados en la Entidad decide potestativamente realizar actos de precampaña dentro de los procesos de selección interna de candidatos, deberá observar lo dispuesto en el citado artículo 110 de esta ley; de la interpretación sistemática y funcional de este precepto, se derivan los siguientes razonamientos:

En su párrafo 1., este artículo habla de una convocatoria interna de selección de candidatos, o sea, una convocatoria de precampaña; previa a la emisión de dicha convocatoria, cada entidad política deberá **comunicar** al Instituto Electoral la intención de realizar el procedimiento de selección interna y remitir la convocatoria al Instituto Electoral, a fin de que éste **verifique** que, de conformidad al artículo 109 de la Ley Electoral, el documento se ajuste a los plazos y disposiciones establecidos en la ley y a la normatividad interna del partido de que se trate, para lo cual, deberá contener las fechas de inicio y conclusión del proceso interno, los plazos de duración y las reglas de cada campaña interna así como los montos que se hayan autorizado internamente para tal fin, que son los requisitos exigidos por la Ley Electoral y son los que deberán ser revisados por el Instituto Electoral.

Como se infiere de este precepto, el partido tiene la obligación de hacer saber, de informar al órgano electoral sobre su decisión de realizar un proceso de precampaña, y sus órganos directivos deben comunicar previamente a su publicación al Instituto con la finalidad de que el órgano electoral, en uso de las atribuciones conferidas en el artículo 23 párrafo 1., fracción VII de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, vigile las actuaciones de cada partido en el sentido de que las convocatorias internas no excedan de los plazos señalados por la Ley Electoral, que se apeguen a los estatutos y ordenamientos internos de cada partido, y que los gastos que se autoricen no excedan de los topes financieros establecidos en el artículo 69 de la Ley Electoral, y una vez satisfechos estos requerimientos, se proceda a dar publicidad a la convocatoria, teniendo además el Instituto la facultad de negar registros de candidaturas si se incumple con estas obligaciones, según el artículo 109 de la Ley Electoral, lo que de ninguna manera implica que el Instituto Electoral cuente con atribuciones reglamentarias respecto a imponer normas a seguir por cada partido para la convocatoria de precampaña ni que posea la facultad potestativa para señalar a los organismos políticos, sobre “omisiones” en requisitos a cubrir en la convocatoria interna que sean diversos a los preceptuados por el artículo 110 en estudio.

El párrafo 2. del numeral 110 en cita, dispone que las entidades políticas que realicen erogaciones con motivo de la realización de precampañas, deben cumplir con lo señalado en el artículo 69 de la Ley Electoral, mismo que, en concordancia con los artículos 108, 109 y 110, señala la potestad de cada instituto político para realizar contiendas internas de selección de candidatos, ya que comienza en su texto: *“en los casos en que los partidos políticos requieran realizar gastos con motivo de los procesos internos... podrán realizar erogaciones...”*, lo que tampoco contraviene otro precepto de la ley de la materia y dispone la vigilancia del Instituto en cuanto a gastos de precampaña.

Entonces, no puede deducirse que la ley haya delegado facultades potestativas al Instituto Electoral para reglamentar las precampañas de los partidos, como lo sostiene la responsable en su Informe Circunstanciado, ni que éste cuente con atribuciones para cubrir espacios normativos en donde él

mismo considera que la ley es omisa o incompleta, puesto que la misma Ley Electoral, en sus artículos 111, 112, 113 y 114, disponen lo relativo a las precampañas en el siguiente sentido:

“...

***Precampañas. Contratación de
Espacios en Medios de Comunicación***

ARTÍCULO 111

1. *La contratación de espacios en los medios de comunicación, se hará por los partidos políticos con cargo a su respectivo financiamiento público. Los medios deberán expedir facturas a los solicitantes de servicios. Es obligación de los partidos políticos informar al Instituto sobre la celebración de tales contratos.*

***Precampañas. Plazos
Estatutarios y Propaganda***

ARTÍCULO 112

1. *Los plazos para las actividades de precampañas que realicen los partidos para elegir a sus candidatos, se establecerán de acuerdo a esta ley, y conforme a sus respectivos estatutos, debiéndose concluir a más tardar el día 31 de marzo del año de la elección.*
2. *La propaganda electoral en la vía pública una vez terminadas las precampañas que realicen los partidos políticos en la fase de precandidaturas, deberá ser retirada por quienes ordenaron su colocación, a más tardar antes del inicio del registro de candidatos. De no hacerlo, se pedirá a las autoridades municipales procedan a realizar el retiro, aplicando el costo de dichos trabajos con cargo a las prerrogativas del partido infractor.*
3. *Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, el Instituto podrá imponer una multa de hasta mil veces el salario mínimo vigente en el Estado, al partido político y a sus precandidatos omisos en retirar la propaganda.*
4. *Durante las precampañas electorales, los partidos políticos, coaliciones y los candidatos, no podrán utilizar en su favor, los programas públicos de carácter social en la realización de actos de proselitismo político.*
5. *Los gobiernos estatal y municipales, sus dependencias y organismos paraestatales y paramunicipales, deberán abstenerse de hacer propaganda sobre los programas de carácter social a su cargo, así como aquella dirigida en favor o en contra de partidos políticos, coaliciones o precandidatos. Tal suspensión publicitaria o de propaganda prevalecerá a partir del inicio de registro de las precandidaturas, durante el transcurso de las campañas electorales y el día de la jornada electoral.*

Presentación de Informes de Precampaña

ARTÍCULO 113

1. *Quienes hayan participado en calidad de precandidatos para un cargo de elección popular, deberán rendir un informe de gastos de precampaña al órgano interno de su partido, dentro de los plazos establecidos para ello, en la respectiva convocatoria. Al momento de presentar el informe trimestral referente a la aplicación del financiamiento público para gastos ordinarios, el órgano de control partidista, deberá remitir al Consejo General del Instituto, los informes de gastos de precampaña que haya recibido.*
2. *Los precandidatos a que se refiere el párrafo anterior que omitan presentar el informe de gastos de precampaña, se harán acreedores a que su partido les aplique alguna de las sanciones estatutarias, y que pueden ser desde una multa, hasta en su caso, la pérdida del derecho a ser registrado como candidato. El partido político informará al Instituto sobre las sanciones impuestas.*
3. *Al partido político que omita remitir al Consejo General los informes a que se refiere este artículo, se le impondrá la sanción administrativa correspondiente.*

**Unidad Técnica de
Fiscalización. Integración**

ARTÍCULO 114

1. *El Consejo General del Instituto, en el año que se celebren los comicios creará una Unidad Técnica de Fiscalización, que será el órgano responsable de revisar la documentación de quienes hayan participado en calidad de precandidatos en los procesos internos de selección.*
2. *La Unidad Técnica de Fiscalización, estará integrada por los consejeros integrantes de la Comisión de Administración del Consejo General del Instituto.*

...”

En su artículo 111, la Ley Electoral estipula la forma en la que los partidos políticos deberán contratar los espacios en los medios de comunicación al realizar sus procedimientos internos de selección de candidatos, debiendo informar al órgano electoral sobre la celebración de contratos con los medios, lo que no implica que el Instituto pueda reglamentar o intervenir en la forma en la que se deba originar o convenir la prestación de estos servicios.

En su numeral 112, la ley en comento establece que el plazo para el procedimiento interno de selección de candidatos no deberá exceder del día 31 de marzo del año de la elección, lo que se ajusta a lo dispuesto en los artículos 109 y 110 del ordenamiento legal en cita, ya que el legislador reitera la observancia a los plazos que deberán observar los partidos y el Instituto

Electoral, así como la prohibición de utilizar propaganda de programas públicos, y el artículo 113 de la misma ley, dispone la otra vertiente en la que se faculta al Instituto a verificar la actuación partidista, que es en cuanto a los gastos que se llegaren a efectuar y que se originen por motivo de la realización de precampañas, ya que en este sentido el Instituto sí cuenta por una parte, con la atribución y por otra con la obligación, de revisar los gastos que se realicen con cargo al financiamiento público asignado a cada partido, independientemente de que se trate de sus actividades ordinarias o aquellas tendientes a la consecución del voto ciudadano en tiempo de proceso electoral estatal.

No se soslaya esta obligación que en todo momento tienen los partidos políticos acreditados de rendir cuentas al Instituto Electoral en materia de gastos que se originen con motivo de sus actividades ordinarias y dentro del proceso electoral, los informes de gastos de campaña y otros, en donde, tratándose de las precampañas, el artículo 113 dispone en su cuerpo normativo que aquéllas personas que hubieren participado como precandidatos, deberán presentar un informe de gastos al órgano que corresponda al interior de cada partido, respetando los plazos que se establezcan en la convocatoria de la precampaña, y a su vez, el partido deberá presentar, dentro del informe trimestral que presente al órgano electoral respecto del financiamiento público para gastos ordinarios, el informe correspondiente a los gastos de precampañas; en el párrafo 2. del artículo en comento, se dispone la sanción para aquellos precandidatos que omitan rendir su informe de gastos de su precampaña, podrá ser la que determine internamente el partido dentro de la competencia de sus estatutos, o bien, la que se determine de acuerdo a las normas interiores partidistas, que podrá variar desde una multa hasta la pérdida del derecho a ser registrado por el partido como candidato, debiéndolo informar al Instituto, y sobre la omisión de la remisión de informes financieros de los partidos al órgano electoral, el párrafo 3. del artículo que se analiza, se faculta al Instituto para que sancione administrativamente a los partidos omisos.

En el aspecto de vigilancia de las actividades de los partidos políticos durante el año en que se celebre una elección, el artículo 114 dispone que el

Consejo General deberá crear una Unidad Técnica de Fiscalización, que será el órgano encargado de llevar a cabo la revisión a la documentación que presenten los partidos relativa a los ciudadanos que hayan participado en calidad de precandidatos, esto es, será el área específica que al interior del Instituto Electoral, revise que los precandidatos hayan actuado de acuerdo a la convocatoria de los partidos en los procesos internos de precampañas, que no hayan excedido durante su proselitismo interno de los plazos establecidos en la ley de la materia, que se hayan apegado a los ordenamientos internos partidistas y los requisitos determinados por éstos, así como la fiscalización al límite a los gastos de precampaña aprobados por cada partido en relación al cálculo que realice el Instituto.

Entonces, asentado que el Consejo General del Instituto Electoral tiene la facultad de expedir únicamente los reglamentos para el mejor funcionamiento interno del órgano electoral, y que es un acto distinto al de vigilar el cumplimiento de las leyes electorales, no pasa desapercibido para quien resuelve en esta instancia que, en materia de vigilancia tratándose de actos de precampaña, de conformidad al artículo 113 de la Ley Electoral del Estado, los partidos políticos deberán presentar ante la Comisión encargada de la Fiscalización a Partidos Políticos del Instituto Electoral, un informe de gastos de precampaña, previendo en idénticos términos el artículo 114 de la ley en cita, la creación de una Unidad Técnica de Fiscalización, como el órgano al interior del Instituto, responsable de revisar la documentación de los participantes en la precampaña de que se trate, siendo en este aspecto, que sí procedería la emisión de una reglamentación para adecuar la organización y funciones de dicha Unidad Técnica, ya que pertenece al mismo órgano electoral.

Relativo a la fiscalización del financiamiento que los partidos políticos reciben, los Capítulos Tercero y Cuarto del Título Segundo de la Ley Electoral del Estado, dispone en sus artículos del 56 al 75, lo relativo al financiamiento de los partidos así como las reglas para la rendición de cuentas de los entes públicos al órgano electoral, lo que deberá ser observado por ambas partes en

esta controversia tratándose de los topes de precampaña y la rendición de informes de gastos de las mismas.

No pasa desapercibido para quien resuelve que, el denominado “Reglamento de Precampañas”, contiene en sus Capítulos Quinto, “De los Topes de Gastos de Precampaña”, y Sexto “De la Presentación y Fiscalización de los Informes Financieros”, disposiciones relativas al proceso de fiscalización de los gastos de campañas y la presentación de informes relativos, lo que sí se encuentra previsto por la Ley Electoral en los artículos 56 al 75 que hemos señalados, sin embargo, al no poseer el organismo responsable la facultad reglamentaria intrínseca, estas cuestiones no pueden ser descritas en un reglamento de precampañas, siendo factible la implantación de estos procedimientos únicamente al interior del órgano encargado de la fiscalización del propio Instituto a fin de que existan procedimientos para la rendición de cuentas y de informes financieros de los partidos políticos al Instituto de acuerdo a las reglas de vigilancia financiera que señala la propia Ley Electoral.

Por lo anterior, se concluye que, en materia de precampañas, el Consejo General del Instituto únicamente cuenta con atribuciones para **vigilar** lo relativo a los plazos, la observancia a las normas internas de cada partido, y los topes de precampaña en cuanto a los límites que se establezcan respecto a los gastos de campaña a erogarse en cada procedimiento, además de que el procedimiento establecido en los artículos 110, 111, 112, 113 y 114 de la Ley Electoral, no pertenecen a los actos preparatorios de la elección cuya organización compete al Instituto, como éste lo señala en su informe y en la resolución que se recurre.

Es por ello, que se estima que el agravio expuesto por la actora en su punto quinto es **fundado**, ya que el órgano responsable, al emitir el “Reglamento de Precampañas” e incluir en él aspectos normativos en los que pretende que se sujeten los partidos políticos, excede la esfera de facultades que el artículo 110 de la Ley Electoral le concede, excediendo los límites establecidos en la Ley Electoral del Estado, no obstante, ello no implica que el

procedimiento de precampañas no sea vigilado y regulado únicamente en los aspectos que sí competen al Instituto Electoral y en las unidades internas que conocerán del procedimiento de mérito, y que han sido aludidos con antelación en la presente resolución.

Con base en lo expuesto y analizado, esta Sala resolutora estima que le asiste la razón jurídica al partido enjuiciante y la resolución del recurso de revocación recurrida ante esta instancia debe ser **revocada en todas y cada una de sus partes**; esta determinación se toma del análisis exhaustivo de las constancias procesales que obran en autos, así como de la valoración de las pruebas aportadas por el partido político recurrente de conformidad a lo establecido por el artículo 23 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación vigente, que establece que los medios de prueba serán valorados por el órgano competente atendiendo a las reglas de la lógica, sana crítica y experiencia, y dado que la actora ofreció tres Documentales Privadas y una Pública, la Presuncional Legal y Humana, además de la Instrumental de Actuaciones, que obran en su escrito inicial del recurso, y que se dan por reproducidas en obvio de repeticiones innecesarias, las cuales fueron desahogadas por su propia y especial naturaleza, y que tienen valor probatorio de conformidad a lo establecido por los artículos 18, 20 y 21 del mismo cuerpo de leyes, respectivamente, y que administradas y concatenadas entre sí, conjuntamente con el informe circunstanciado rendido por la Autoridad Responsable, son aptas, bastantes y suficientes para acreditar que le asiste razón al partido político impetrante, y por ende y por consecuencia, deberá revocarse en los mismos términos, es decir, dejar sin efectos, el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas de fecha 26 de noviembre del año retropróximo (2003), por el que se aprueba el denominado “Reglamento de Precampañas”, para todos los efectos legales y administrativos a que haya lugar, ya que el Consejo Electoral no cuenta con facultades reglamentarias al exterior del propio Instituto Electoral para emitir un cuerpo normativo con fuerza vinculatoria al interior de los partidos políticos tratándose del procedimiento de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

Con fundamento en los artículos 116, fracción IV, inciso d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 35, 36, 37, 42, 62 fracción VII, 102, 103 fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, los artículos 1, 2, 3, 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas; 6, 7, 8 párrafo segundo fracción I., 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41 párrafo segundo, 47, 49, 51 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado, y 1, 2, 9 fracción I, 25, 26, 31, 32, 33 y 34 del Reglamento Interior del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, es de resolverse y se

RESUELVE:

PRIMERO.- Que el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, es legalmente competente para conocer y resolver del presente recurso de revisión.

SEGUNDO.- Se REVOCA en todas y cada una de sus partes, la resolución del recurso de revocación emitida por el Consejo General del Instituto Electoral en fecha veintitrés (23) de diciembre del dos mil tres (2003), que confirma el acuerdo del veintiséis (26) de noviembre del mismo año en donde se aprueba el documento denominado “Reglamento de Precampañas”.

TERCERO.- Se REVOCA de igual manera, el contenido del acuerdo de fecha veintiséis (26) de noviembre del dos mil tres (2003), emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas en cuanto a la aprobación del “Reglamento de Precampañas”, el cual deberá dejarse sin los efectos legales a los que hubiere dado lugar, dejando a salvo las facultades del Instituto para reglamentar en aquellas cuestiones internas para su mejor funcionamiento.

Notifíquese personalmente al actor en el domicilio que para tal efecto ha señalado, y por oficio a la autoridad responsable, Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.- En su oportunidad, archívese como asunto total y definitivamente concluido.- **CÚMPLASE.**

Así lo resolvieron por **UNANIMIDAD** de votos, los Magistrados Integrantes de la Sala Uniinstancial del Tribunal Estatal Electoral, Licenciados Miguel de Santiago Reyes, Julieta Martínez Villalpando, José González Núñez, Alfredo Cid García y José Manuel de la Torre García, siendo Presidente del Tribunal el primero de los mencionados y ponente en la presente causa el último de los citados, asistidos por el Licenciado Juan Carlos Barraza Guerrero, Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.-

MAGISTRADO PRESIDENTE

LIC. MIGUEL DE SANTIAGO REYES

MAGISTRADA

LIC. JULIETA MARTÍNEZ VILLALPANDO

MAGISTRADO

LIC. JOSÉ GONZÁLEZ NÚÑEZ

MAGISTRADO

LIC. ALFREDO CID GARCÍA

MAGISTRADO

LIC. JOSÉ MANUEL DE LA TORRE GARCÍA.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. JUAN CARLOS BARRAZA GUERRERO.