

Voto Razonado

¿Observancia de la legalidad o lenidad en el examen de los actos?

Por JOSÉ DE JESÚS JAIME CINCO SOTO,
Magistrado Numerario del Tribunal Estatal Electoral.

1. Exordio. Por considerar que la resolución del caso relativo al recurso de revisión interpuesto por el Partido Acción Nacional, identificado al interior de este Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa bajo la clave 03/2007 REV., aprobada por el Pleno del mismo, por mayoría de votos, en sesión celebrada el día 17 de junio de 2007, decisión adoptada a partir del proyecto formulado por la Sala Sur –cuyo titular es el magistrado Oscar Urcisichi Arellano, a la que se encuentra adscrita, en su calidad de magistrada supernumeraria, la licenciada Marisela Monjaráz Arteaga– no satisface, en su desarrollo, entre otros, ni con el principio de exhaustividad ni con el de legalidad –pese a lo que en contrario se diga respecto del primero en algún pasaje de la resolución– me veo en la necesidad de formular el presente voto particular, que pugna por una verdadera vigencia del Estado constitucional de Derecho.

Y es que, una vez más –la tercera en forma consecutiva– este tribunal, a mi juicio, abdica de su obligación de *garantizar* la observancia del principio de legalidad de “*todos los actos y resoluciones electorales*” de las autoridades de tal naturaleza, cuya consagración en los artículo 15, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado, así como 201, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado, obedece a lo estatuido por el artículo 116, fracción IV, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, la expresada disposición de nuestra ley suprema, dice así:

“Artículo 116.
“... ”
“IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:
“... ”
“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”.

En atención a ella, según ya se ha dicho, el artículo 15, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado, dispone lo siguiente:

“Artículo 15.....
“ ... ”

“La ley establecerá un sistema de medios de impugnación con los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, de los que conocerán el organismo público autónomo a que se refiere el primer párrafo de este artículo y el Tribunal Estatal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y **garantizará que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.** En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado”.

Como se puede apreciar, la Constitución del Estado, claramente dispone que el sistema de medio de impugnación *“garantizará que todos los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad”*.

Ahora bien ¿a cargo de quién corre tal responsabilidad?

La respuesta la tenemos en el artículo 201 de la Ley Electoral del Estado, que *ad litteram* dice así:

“ARTÍCULO 201. El Tribunal Estatal Electoral, es un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en su materia y tendrá competencia para resolver en forma definitiva las impugnaciones que se hagan en periodo no electoral y durante el proceso electoral.

“El Tribunal Estatal Electoral, al resolver los asuntos de su competencia, garantizará que en los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad”.

Como se ve, la disposición es tan clara como la luz del medio día: el Tribunal Estatal Electoral, al resolver cada asunto que sea sometido a su consideración y respecto del que tenga competencia, está obligado, inexcusablemente, a examinar si el acto de que se trata, esto es, el que se impugna, la autoridad responsable, es decir, la que lo emitió, se ajustó o no al principio de legalidad, y por consiguiente, si el acto tiene validez o no, y si no lo hizo, y el acto, por diversas razones, no es válido, es inconcuso que, previa declaración, debe revocarlo.

Desde luego, y por más obvio que resulte, es de subrayarse que en el cumplimiento de esa responsabilidad, el tribunal, como no podría ser de otro modo, tiene que ajustar su actuación,

necesariamente, a la legalidad; es decir, a su vez tiene que observar el principio de legalidad, a la par que el deber de legalidad, previsto en los artículos 109, fracción III, así como 113, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 138, de la

Constitución Política del Estado, que reitera y desarrolla en cierta medida la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

Así, pues, a fin de dar una estructura lógica al examen de la cuestión que se contiene en el presente voto, empezaremos con un asomo sumario al último de los puntos expuestos: el régimen jurídico al que nos encontramos sujetos los magistrados de este tribunal en cuanto a tales, esto es, en el ejercicio de nuestras funciones jurisdiccionales.

2. Régimen de las funciones jurisdiccionales. Como dicen Alchourrón y Bulygín *“la centralización de la función jurisdiccional en manos de funcionarios especializados da lugar a la existencia de dos sistemas normativos paralelos, pero interdependientes: el sistema de normas que regula la conducta de los sujetos del derecho, que llamaremos sistema primario o sistema del súbdito, y el sistema de normas que regula las conductas de los jueces y demás órganos jurisdiccionales, que llamaremos sistema secundarios o sistema del juez”*.¹

Luego, más adelante dicen: *“Hemos llamado sistema del juez al conjunto de normas que regulan la conducta de los jueces en cuanto jueces. Esas pueden dividirse en dos grupos: a) las que establecen en qué condiciones los jueces pueden juzgar y qué cuestiones pueden resolver (normas de competencia), b) las que establecen obligaciones y prohibiciones a los jueces”*.

De tales aspectos, por ahora nos interesa la exposición que hacen del segundo de los mencionados, cosa que formulan en los siguientes términos:

“b) *Normas de obligación:* En los ordenamientos jurídicos modernos suelen existir, además de las normas de competencia constitutivas de la función judicial, una serie de normas que establecen obligaciones y prohibiciones para los jueces. Estas normas tienen por finalidad regular el comportamiento de los jueces en cuanto jueces, es decir, en cuanto ejercen su actividad jurisdiccional. Por lo tanto, esas normas integran también el sistema del juez.

“Entre las obligaciones de los jueces nos interesa en especial destacar dos de ellas, por ser las que inciden directamente en el problema de las lagunas.

¹ Carlos E. Alchourrón y Eugenio Bulygín, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, 5ª reimpresión, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2006, p. 204.

“1. En primer lugar, los jueces tienen la *obligación de juzgar*, es decir, de dictar sentencia resolviendo la controversia sometida a su conocimiento. Esta obligación genérica de juzgar comprende toda una serie de obligaciones específicas, relativas a la realización de

diversos actos procesales, como, por ejemplo, la recepción de la prueba, etc., y es *relativa* a los casos de la competencia del juez. Si el caso no entra en su competencia, el juez, no sólo no debe resolverlo, sino que normalmente le está prohibido entrar a juzgarlo.

“La obligación genérica de juzgar se halla, por lo común, legislada en los códigos procesales bajo la forma de la prohibición de abstenerse de juzgar. Pero sería erróneo pensar que la existencia de esa obligación fuera de alguna manera “esencial” o “necesaria”. Se trata de una obligación cuya existencia depende de lo que el legislador establece y, en ese sentido, es contingente. La existencia de ordenamientos jurídicos en los que los jueces pueden abstenerse de juzgar es lógicamente posible e históricamente comprobable.

“2. En segundo lugar, los jueces tienen la *obligación de fundar sus decisiones* en derecho.

“La exigencia de que toda sentencia esté fundada puede tener dos sentidos. En sentido estricto, una sentencia es fundada cuando tiene fundamento y éste se *expresa* en la sentencia. En sentido lato, una sentencia es fundada cuando existe un fundamento *expresable*, aunque, de hecho, ese fundamento no esté expresado (por ejemplo, por considerárselo obvio).

“La obligación de indicar expresamente la razón o fundamento de la decisión suele figurar en los códigos procesales y hasta en las constituciones. Pero se dan también casos de resoluciones judiciales que consisten en meras disposiciones, sin indicación de fundamento alguno. Sin embargo, sería aventurado suponer que tales resoluciones carecieran de fundamento, ya que en tal caso serían arbitrarias. Para no serlo esas resoluciones deben tener fundamento, aunque éste no esté expresado. Podemos concluir, por consiguiente, que la exigencia de que las sentencias sean fundadas en el sentido estricto, comprende a la mayoría de las sentencias, y en el sentido lato, a todas las sentencias y resoluciones judiciales en general. Por otra parte, sólo con respecto a las sentencias fundadas (en cualquiera de los dos sentidos del término) pueden plantearse problemas derivados de la existencia de lagunas en el orden jurídico.

“La obligación de fundamentar la decisión es muy importante, ya que constituye el puente entre los dos sistemas, el sistema del súbdito y el sistema del juez. Para ver cómo funciona ese “puente”, tendremos que analizar la noción de fundamentación”.

“4. *La fundamentación de la sentencia*

“La obligación de fundar en derecho la sentencia judicial tiene dos significados distintos, según el tipo de sentencia de que se trate. Si se trata de una sentencia declarativa, el problema consiste en demostrar que el caso individual *i* tiene o no la propiedad definitoria del caso genérico *q*. Aquí la justificación de la decisión implica fundamentalmente problemas semánticos, pues la mayor dificultad consiste en identificar la propiedad

designada por las expresiones que figuran en los textos legales o jurídicos en general. La obligación de fundar en derecho significa aquí que el juez no debe atribuir a las expresiones y términos jurídicos significados arbitrarios, sino que debe usar, en lo posible,

los significados que ellos tienen. (La determinación de tales significados no está, por cierto, exenta de graves dificultades, pero no vamos a entrar aquí en el análisis de tales problemas. .

“Las dificultades que el juez encuentra en esos contextos derivan de dos fuentes: falta de información suficiente sobre los hechos del caso y falta de determinación semántica (vaguedad) de los conceptos relevantes, es decir, lagunas de conocimiento y lagunas de reconocimiento, respectivamente. En cambio, las eventuales lagunas normativas no plantean, en principio, problema alguno, cuando se trata de la fundamentación de una sentencia declarativa. Esto es bastante obvio: si lo que está es discusión es la pertenencia de un caso individual a un caso genérico, el hecho de que este último esté o no solucionado es irrelevante para el problema.

“Cuando se trata de resolver una controversia normativa, el juez tiene que *dar* una solución (en el sentido técnico en que usamos este término, es decir, como enunciado deóntico de la forma Op o Pp, etc.). Pero, como lo que tiene que solucionar es un caso individual, la solución que figura en la conclusión (parte dispositiva) de una sentencia normativa tiene que ser una solución individual.

“La justificación de una solución individual consiste en mostrar que ella deriva de una solución genérica. Por lo tanto, la fundamentación de una sentencia normativa es su derivación de un sistema normativo (sistema que correlaciona casos genéricos con soluciones genéricas). Tal fundamentación comprende varias operaciones: a) Clasificación o subsunción del caso individual en algún caso genérico. (Como se ve, los problemas de clasificación y, por consiguiente, la posibilidad de lagunas de conocimiento y de reconocimiento reaparecen también en la fundamentación de las sentencias normativas. Estos problemas no son, pues, exclusivos de las sentencias declarativas.). b) Determinación de la solución (genérica) que el sistema normativo correlaciona al caso genérico; y c) Derivación de la solución para el caso individual mediante las reglas de inferencia del sistema.

“De esta caracterización se infiere que la presencia de lagunas normativas en el sistema normativo usado para la fundamentación de la sentencia normativa es capaz de producir graves dificultades en el paso b). De estas dificultades nos ocuparemos en las próximas secciones de este mismo capítulo.

“La obligación de fundar en derecho una sentencia normativa es la exigencia de usar —para la fundamentación de ella— el sistema del súbdito o sistema primario. En este sentido el sistema del juez es *secundario* con respecto al sistema del súbdito, ya que presupone la existencia de este segundo. Precisamente en virtud de que los jueces están obligados a resolver los conflictos de intereses fundando sus decisiones en el sistema primario, las normas del sistema del juez se refieren —directa o indirectamente— a otras normas y son, por consiguiente, normas de segundo nivel.

“Que los jueces *deban* dictar sus decisiones conforme a lo prescrito por el sistema del súbdito no implica, desde luego, que de hecho siempre lo hagan. (Conviene tener presente

que nosotros no pretendemos describir aquí lo que los jueces hacen de hecho, sino lo que deben hacer; el objeto de nuestro estudio es el sistema del juez, no la conducta de los jueces.). La posibilidad de discrepancias entre lo que prescriben las normas del sistema del súbdito y lo que dicen los jueces, da lugar a interesantes y complicados problemas. Obsérvese que esa discrepancia puede surgir, no sólo cuando el juez se equivoca, creyendo que el sistema dice algo distinto de lo que realmente dice, o cuando el juez deliberadamente deja de lado la solución suministrada por el sistema del súbdito (sea porque la considera injusta, **sea por otras razones menos honorables**), sino también cuando una de las partes no prueba los hechos que hacen a su derecho, o lo pierde por razones procesales. Así, por ejemplo, una persona que pagó una obligación y, por consiguiente, de acuerdo con el sistema del súbdito no tiene ya obligación (por haberse ella extinguido con el pago), es demandada por su ex acreedor y, al no acreditar el pago efectuado, es condenada a pagar nuevamente. O cuando Sempronio, que tiene efectivamente derecho a una prestación de Ticio, al no presentar a tiempo su prueba (por negligencia de su abogado), no logra acreditar su derecho y ve rechazada su demanda, perfectamente justificada de acuerdo con las prescripciones del sistema del súbdito.

“No vamos a entrar en el análisis de estos problemas, que no están directamente vinculados con nuestro tema, pero conviene tenerlos presentes, a fin de no incurrir en exageraciones típicas de algunos autores “realistas”, quienes del hecho de que las sentencias judiciales no están a veces de acuerdo con las prescripciones del sistema primario, pretenden inferir que éste no existe o que sus normas “dicen lo que los jueces dicen que dicen”.”.²

La cita ha sido, aparentemente, larga –pero la verdad es que no lo es tanto en función de la materia de que se trata y de la forma en que se desarrolla, por demás lúcida, sino, por el contrario, relativamente breve– e incluso –lo digo sin ambages– aparentemente sin mayor conexión con el tema, pero, si se ve con atención, no es así, porque de lo que se trata es puntualizar, racionalmente, y desde la perspectiva de la teoría del Derecho, no de la dogmática jurídica –y por tanto con validez para todos los casos– las normas que regulan la actuación de los jueces en cuanto a jueces, esto es, de los tribunales en el ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, y eso no solamente no resulta ocioso, sino, por el contrario, verdaderamente pertinente habida cuenta la frecuencia con que, sin mayor motivación e, incluso, sin la más elemental fundamentación –ni siquiera indirecta– se van formulando consideraciones que luego se toman como base para dictar resoluciones, lo que rompe con el principio de legalidad, ganando terreno la arbitrariedad, cuando no la discrecionalidad, y todo ello impunemente.

² Ibid., pp. 210-214.

Y eso no es admisible en un Estado constitucional de Derecho, como se supone que es el nuestro, en razón de que todas las autoridades se encuentran sujetas a la legalidad, entendida

como principio y como deber, de modo que un tribunal como éste, obligado como está, según lo ordena la ley, de acuerdo con lo que al respecto establece la Constitución, a garantizar la vigencia de la legalidad, no tiene otra opción que actuar en ese sentido.

Y sin embargo, a contrapelo de ello, según mi modesto entender, eso no se acredita, en modo alguno, no sólo en aspectos secundarios sino también –lo que resulta grave– en puntos medulares, en la resolución votada por la mayoría.

Por eso, en la sesión plenaria, al momento de tomarse la votación, emití mi voto en contra del proyecto, y por eso, también, formulo el presente voto particular.

3. Pero... ¿qué es el principio de legalidad?. Como ya se ha expresado, el artículo 201, segundo párrafo, de la Ley Electoral del Estado, dice que “*El Tribunal Estatal Electoral, al resolver los asuntos de su competencia, **garantizará que en los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad***”, pero ni dicha ley ni ningún otro ordenamiento definen qué es o en qué consiste el principio de legalidad, de ahí que necesariamente se tenga que acudir a la interpretación, con el fin de determinar, con toda racionalidad, su significado y alcance.

Sin embargo, antes de incursionar en ese tópico, es de recordarse que la Constitución general misma habla de legalidad no sólo como principio, sino también como deber.

En efecto, en el artículo 16, en su primer párrafo, estatuye lo siguiente:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que **funde** y **motive** la causa legal del procedimiento”.

En la última parte de esta disposición, no sólo la doctrina sino, fundamentalmente la interpretación judicial, señaladamente la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de diferentes Tribunales Colegiados Circuito, han encontrado la base de la obligación de todo servidor público de motivar y fundamentar sus actos, estableciendo una distinción entre uno y otro concepto, así como su teleología, como permite constatarlo la tesis de jurisprudencia, de reciente factura, que a continuación se reproduce:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL ASPECTO FORMAL DE LA GARANTÍA Y SU FINALIDAD SE TRADUCEN EN EXPLICAR, JUSTIFICAR, POSIBILITAR LA

DEFENSA Y COMUNICAR LA DECISIÓN. El contenido formal de la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 constitucional relativa a la fundamentación y motivación tiene como propósito primordial y ratio que el justiciable conozca el "para qué" de la conducta de la autoridad, lo que se traduce en darle a conocer en detalle y de manera completa la esencia de todas las circunstancias y condiciones que determinaron el acto de voluntad, de manera que sea evidente y muy claro para el afectado poder cuestionar y controvertir el mérito de la decisión, permitiéndole una real y auténtica defensa. Por tanto, no basta que el acto de autoridad apenas observe una motivación pro forma pero de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, que impida la finalidad del conocimiento, comprobación y defensa pertinente, ni es válido exigirle una amplitud o abundancia superflua, pues es suficiente la expresión de lo estrictamente necesario para explicar, justificar y posibilitar la defensa, así como para comunicar la decisión a efecto de que se considere debidamente fundado y motivado, exponiendo los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento mínimo pero suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca la relación de pertenencia lógica de los hechos al derecho invocado, que es la subsunción.

"CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

"Amparo directo 447/2005. Bruno López Castro. 1o. de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Claudia Patricia Peraza Espinoza.

"Amparo en revisión 631/2005. Jesús Guillermo Mosqueda Martínez. 1o. de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.

"Amparo directo 400/2005. Pemex Exploración y Producción. 9 de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretaria: Ángela Alvarado Morales.

"Amparo directo 27/2006. Arturo Alarcón Carrillo. 15 de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Karla Mariana Márquez Velasco.

"Amparo en revisión 78/2006. Juan Alcántara Gutiérrez. 1o. de marzo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Mariza Arellano Pompa."

Más específicamente, esto es, en materia electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido la siguiente tesis, también de jurisprudencia:

"PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL.—De conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV; 99, párrafo cuarto; 105, fracción II y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3o. de la

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, **se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que por primera vez en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para**

que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.

“Tercera Época:

“Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-085/97.—Partido Acción Nacional.—5 de septiembre de 1997.—Unanimidad de votos.

“Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-460/2000.—Partido Acción Nacional.—29 de diciembre de 2000.—Unanimidad de votos.

“Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-009/2001.—Partido de Baja California.—26 de febrero de 2001.—Unanimidad de votos.

“Revista Justicia Electoral 2002, suplemento 5, páginas 24-25, Sala Superior, tesis S3ELJ 21/2001”.

Como se puede apreciar, las tesis de referencia corroboran el criterio que hemos venido sosteniendo y que es la razón del presente voto: la obligación de todo tipo de autoridades, incluyendo a los tribunales, de motivar y fundamentar verdaderamente sus actos y/o resoluciones como condición *sine qua non* de observancia del principio de legalidad.

Pero, decíamos, la Constitución habla de la legalidad no sólo como principio sino también como deber. Esto lo hace, en lo general, en los artículos 109, fracción III, así como 113, que en lo conducente dicen lo siguiente:

“Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

“... ”

“III: Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la **legalidad**, **honradez**, **lealtad**, **imparcialidad** y **eficiencia** que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

“Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la **legalidad**, *honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia* en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones...”.

Cabe añadir que estos principios rectores en la actuación de los servidores públicos se predicán también de los adscritos a las instituciones policiales, que al decir del artículo 21, sexto párrafo, se deben regir por los principios de “**legalidad**, *eficiencia, profesionalismo y honradez*”.

Pero también aplican para las funciones electorales, tanto en el orden federal como en la pluralidad de órdenes locales, según lo que establecen los artículos 41, fracciones III y IV y 116, fracción IV, incisos b) y d), que son del tenor siguiente:

“Artículo 41.
“...”
“III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la *certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad* serán principios rectores.
“...”
“IV. Para garantizar los principios de **constitucionalidad** y **legalidad** de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución”.
“...”
“Artículo 116.....
“...”
“IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:
“...”
“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*;
“...”
“d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad”.
“...”

Además, es de recordarse que el artículo 128 de la misma ley fundamental dispone que “todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, *prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen*”, a lo que todavía cabría añadir que, en los términos del artículo 133, la Constitución es la ley suprema de toda la Unión.

Es de precisarse que los referidos principios tienen su correlato en la Constitución Política del Estado que, en lo fundamental, los consagra en los artículos 138, 73, 76, 15 y 144, en ese orden.

De acuerdo con lo expuesto parece claro que no hay ni puede haber lugar a dudas de que la legalidad debe entenderse como principio y como deber.

Establecido lo anterior, veamos, ahora, qué significado y alcance se le puede, racionalmente, conforme a la normativa jurídica, atribuir al concepto “principio de legalidad”.

Si para ello queremos acudir a una voz autorizada, nos serán útiles las palabras de Marina Gascón, que de tal principio ofrece la siguiente explicación:

“En un sentido muy amplio del término, la legalidad consiste en la conformidad del poder con un modelo normativo jurídico preconstituido. Por ello, por “principio de legalidad en sentido amplio” o “principio de juridicidad” podemos entender, con I. de Otto, la exigencia de que “la actuación de los órganos del Estado, en concreto la de la Administración mediante actos administrativos y la de los Tribunales mediante resoluciones judiciales, se lleve a cabo con sujeción al ordenamiento jurídico” (1987, p. 157). En esta acepción amplia, el término “legalidad” no hace referencia a la ley formal, sino que se identifica con el *bloque de legalidad*; es decir, no sólo con la ley, sino también con el reglamento y con la propia Constitución. De este modo, el principio de legalidad viene a traducir el contenido mínimo del Estado de Derecho en cuanto exigencia de que el propio Estado “fije y determine exactamente los cauces y límites de su actuación... conforme a Derecho” (F.J. Stahl, 1878, p. 137). En suma, el principio de legalidad responde a la necesidad de evitar la eventual arbitrariedad de los órganos del Estado y constituye así una condición para la garantía de los derechos de los ciudadanos, lo que se efectúa mediante el sometimiento de todos los órganos del Estado al Derecho. **Precisamente por ello, llevado hasta sus últimas consecuencias, el principio de legalidad supone también la sumisión de la ley formal a la Constitución, aunque en este punto quizá sea más clarificador hablar de “principio de constitucionalidad”.**

“Dejando a un lado el sometimiento de la ley a la Constitución y el de los Tribunales al Derecho –cuestiones que habrán de abordarse en otra sede-, el principio de juridicidad traduce la necesidad de que la Administración actúe conforme a Derecho. Lo que se deriva de esta exigencia es, claro está, la *prohibición de actos administrativos antijurídicos*; es decir, de actos que contradigan prescripciones del ordenamiento. Pero no puede reducirse sólo a esto, pues si así fuese el principio de juridicidad no sólo no aportaría nada nuevo – toda vez que la prohibición de actuación antijurídica es esencial a todo ordenamiento-, sino que además sería lícita la actuación de la Administración sin vinculación a reglas; es decir, se asumiría la existencia de “espacios libres de Derecho” en los que la Administración podría moverse libremente siempre que no infringiera ninguna norma jurídica: la Administración podría hacer todo lo que no le estuviese expresamente prohibido. Pero esto es algo que hoy debe descartarse, pues supondría vaciar de contenido la exigencia de

sumisión a Derecho”. (Marina Gascón, *Lecciones de Teoría del Derecho*, editorial McGraw-Hill, Madrid 1997, pp. 299-300).

Tal es el significado y alcance del concepto “principio de legalidad” que, como dice la autora, llevado hasta sus últimas consecuencias supone también la sumisión de la ley formal a la Constitución, caso en el cual se habla de *principio de constitucionalidad*, y al respecto hay que subrayar que el artículo 41, fracción IV, de la Constitución general, dice, de entrada: “*Para garantizar los principios de **constitucionalidad** y legalidad de los actos y resoluciones electorales...*”, lo que significa, claramente, que los tribunales electorales, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, en cumplimiento de su obligación de garantizar que en los actos y resoluciones electorales las autoridades del ramo se sujeten invariablemente al principio de legalidad implica la responsabilidad de examinar los asuntos que sean elevados a su consideración en todos sus aspectos y con toda profundidad, sin importar, incluso, que los agravios del recurso de que se trate no contemplen todas las transgresiones al marco legal.

Tal es la responsabilidad de este tribunal en el ejercicio de sus funciones, y en el caso que ahora ocupa nuestra atención, según mi entender, está lejos, muy lejos de cumplir con ellas, porque la cuestión, en la resolución aprobada por mayoría, no se aborda ni en la totalidad de los aspectos que comprende, ni con la responsabilidad que la seriedad y el compromiso con la legalidad demandan, como se irá demostrando conforme se avance en la exposición del presente voto.

4. El acto impugnado y el marco jurídico en que se apoyó su dictado. Como el presente es un voto particular –que se formula por la discrepancia del autor, por un lado, por las omisiones en que se incurriera en el proyecto finalmente aprobado, y, por otro, por la ausencia de una metodología digna de un tribunal en el abordaje, para su examen, del acto que motivó la sanción contenida en la resolución impugnada, así como de la resolución misma, al igual que del recurso interpuesto– no el proyecto de resolución, no hay necesidad de exponer en su totalidad los antecedentes del caso, pero sí resulta pertinente presentar un sumario del mismo con el propósito de imprimirle ilación e, incluso, como documento, darle cierta independencia.

En ese orden de ideas, cabe puntualizar que el acto impugnado mediante el recurso de revisión de referencia fue el acuerdo dictado por el Consejo Estatal Electoral, adoptado en sesión celebrada el día 8 de junio del año 2007 en curso, identificado bajo la clave ORD/5/026, por virtud del cual se impuso una multa de \$47,600.00 al Partido Acción Nacional por actos –cabe precisar– imputables, no al partido como tal, sino a uno de sus militantes: Salvador Reynosa Garzón, por la realización de lo que se reputó como “actos anticipados de precampaña”.

Ese acuerdo del Consejo Estatal Electoral se dictó en atención a la denuncia que por violaciones a la Ley Electoral del Estado presentó el señor Julián Ezequiel Reynoso Esparza, en su carácter de representante propietario ante dicho Consejo del Partido del Trabajo.

En esencia, la promoción, presentada como “queja-controversia”, consistió en denunciar que el señor Salvador Reynosa Garzón, en su calidad de aspirante a candidato a la presidencia municipal de Mazatlán por el Partido Acción Nacional, había realizado, a las 13:00 horas del día 19 de mayo, en su favor y del Partido Acción Nacional, una reunión en el salón “Las Flores” ubicado en avenida Rafael Buelna número 900, planta alta, fraccionamiento El Toreo, de la ciudad de Mazatlán, en el que estuvieron presentes –dice– alrededor de 300 personas, entre miembros del Partido Acción Nacional y ciudadanos en general.

Luego se expresa:

“En dicha reunión, primero el Arq. Salvador Reynosa Garzón fue presentado por la Sra. Concepción Tirado, quien actualmente es empleada del área de comunicaciones JUMAPAM, posteriormente él tomó la palabra y dirigió todo el evento de principio a fin: primero dio su punto de vista sobre el proceso de elección de candidatos al interior del partido en el que milita, afirmando que iba a ser por convención, y después propuso una ronda de participación a los presentes, en la que varias personas tomaron la palabra para externarle su apoyo y acto seguido, él personalmente les comunicó que solicitaría licencia el 28 de mayo de 2007, para lanzarse como candidato a la presidencia municipal y que le solicitaba el apoyo para lograrlo”.

Como es de suponerse, el representante del Partido del Trabajo calificó tales actos como violatorios de la Ley Electoral del Estado, específicamente de los artículos 117 Bis y 117 Bis A, así como del artículo 7, del Reglamento para Regular las Precampañas Electorales, emitido por el Consejo Estatal Electoral, ofreciendo como pruebas unas documentales públicas; unas técnicas; presuncionales, tanto legal como humanas, así como la instrumental de actuaciones, mismas que se mencionan en la resolución, excepto las técnicas.

4.1. Notificación al presunto responsable y al Partido Acción Nacional (PAN). En atención a dicha promoción, el Consejo Estatal Electoral inició en su interior un procedimiento, encomendando su desahogo a su Comisión de Organización y Vigilancia Electoral, integrada por el licenciado Guillermo Torres Chinchillas, como titular, así como por el doctor Juan José Ríos Estavillo y profesor José Enrique Vega Ayala, que comprendió desde luego, la notificación al Partido Acción Nacional, así como al señor Salvador Reynosa Garzón, en su calidad de presunto responsable de los actos denunciados como violatorios de la ley electoral y del referido reglamento, cosa que se hizo con fechas 29 y 30 de mayo de 2007, respectivamente, para que en un plazo perentorio de 48 horas manifestaran lo que a su derecho conviniera.

4.2. Comparecencia del PAN y del señor Salvador Reynosa Garzón. En atención a las notificaciones de referencia, tanto el señor Salvador Reynosa Garzón como el Partido Acción Nacional, a través de sendos escritos fechados los días 30 y 31 de mayo, respectivamente,

comparecieron ante el Consejo Estatal Electoral dando respuesta a la queja interpuesta por el Partido del Trabajo, ante el que los presentaron el día 31 de ese mismo mes de mayo, alegando en el procedimiento conforme a sus intereses y ofreciendo las pruebas que estimaron pertinentes.

Cabe precisar que el señor Salvador Reynosa Garzón, compareció posteriormente, con fecha 1 de junio de 2007 aportando una probanza, consistente en el testimonio de la escritura pública número 16,561, Volumen LXVII, de fecha 1 de junio de 2007, del Protocolo a cargo del licenciado José Manuel Magallón Osuna, Notario Público número 147 del Estado, con facultades para ejercer funciones fedatarias en la demarcación territorial del municipio de Mazatlán, a través de la cual, a solicitud del señor Ricardo Castañeda Ramírez se protocolizaron declaraciones de la señora María Guadalupe Hernández Villa, así como de los señores Adán Camacho Gaxiola y Jorge Figueroa Cancino, relacionadas con el acto que dio origen a la queja del Partido del Trabajo y que posteriormente culminó con la resolución del Consejo Estatal Electoral de 8 de junio de 2007, sancionando, con multa, al Partido Acción Nacional.

Asimismo, es de puntualizarse que más tarde volvió a comparecer, pero como tercero interesado, formulando diferentes alegatos y expresando agravios.

5. Resolución del Consejo Estatal Electoral. Como ya se ha dicho, en sesión celebrada el día 8 de junio de 2007, el Consejo Estatal Electoral conoció del proyecto de dictamen relativo a la “queja-controversia” presentada por el Partido del Trabajo, formulado por su Comisión de Organización y Vigilancia, que aprobó –no se especifica, pero se supone que por unanimidad– identificándolo como acuerdo ORD/5/026, cuyos puntos resolutivos fueron los siguientes:

“PRIMERO.- Es fundada y procedente la queja interpuesta por el Partido del Trabajo en contra del ciudadano Salvador Reynosa Garzón y del Partido Acción Nacional, en virtud de haberse acreditado que incurrieron en violaciones a lo dispuesto por los artículos 117 Bis y 117 Bis A de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa y el artículo 7 del Reglamento para regular las precampañas electorales, en los términos expresados en el considerando VII del presente dictamen.

“SEGUNDO.- En consecuencia, se le impone al Partido Acción Nacional una sanción de tipo pecuniaria, equivalente a mil días de salario mínimo general vigente en la Entidad, consistente en \$ 47,600.00 (cuarenta y siete mil seiscientos pesos), conforme a lo dispuesto en la fracción II del artículo 247 de la Ley, en virtud de las razones y fundamento legal expuestos en el considerando VIII del presente dictamen.

“Se otorga al Partido Acción Nacional, un plazo de quince días hábiles, contados a partir de su notificación, para pagar voluntariamente ante la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa el importe total de la

sanción impuesta y acreditar ante este órgano el pago relativo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 253 de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa.

“El plazo a que hace referencia el párrafo anterior, se tomará en cuenta como días hábiles todos los días del año.

“Se apercibe al partido político que en caso de que no cumplir con el pago de la sanción, se le solicitará a la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa el inicio del procedimiento fiscal de ejecución.

“**TERCERO.-** Notifíquese a los Partidos Políticos acreditados ante este Consejo, y al ciudadano Salvador Reynosa Garzón, en sus domicilios señalados ante este órgano electoral, salvo que se encuentren en el supuesto del artículo 239 de la Ley”.

6. Marco jurídico invocado. Como se puede apreciar de la resolución del Consejo, éste consideró que con su proceder, el señor Salvador Reynosa Garzón había incurrido en violaciones de lo dispuesto por los artículos 117 Bis y 117 Bis A, de la Ley Electoral del Estado, así como de los numerales 3, fracción I, lo mismo que 7 del Reglamento para Regular las Precampañas Electorales y, con base en ellos impuso al Partido Acción Nacional la multa mencionada.

6.1. De la Ley Electoral del Estado. De este ordenamiento, a lo largo de la resolución del Consejo, se invocaron las disposiciones que enseguida se transcriben lo conducente.

“**ARTÍCULO 117.** Para los fines de la presente Ley, se entenderá por:

I. Precampaña Electoral: *el conjunto de actividades reguladas por este Ordenamiento, los estatutos y acuerdos de los partidos políticos o coaliciones, que de manera previa a la campaña electoral, son llevadas a cabo por los aspirantes a candidatos;*

“II. Actos de Precampaña: *las acciones que tienen por objeto obtener la nominación como candidato del partido político o coalición, para contender en una elección constitucional. Entre otras, quedan comprendidas las siguientes:*

a) Reuniones públicas o privadas;

b) Promociones a través de transmisiones en radio y televisión y cualquier otro medio electrónico.

“IV. Aspirante a candidato: los ciudadanos que deciden contender al interior de un determinado partido político o coalición, con el fin de alcanzar su nominación como candidato a un puesto de elección popular.

“ARTÍCULO

117

Bis.

.....
“ .. ”
“Las precampañas electorales no podrán iniciar antes de cuarenta y cinco días naturales del inicio del periodo de registro de la candidatura correspondiente, debiendo concluir a más tardar un día antes al inicio de dicho periodo”.
“ .. ”

ARTÍCULO 117 Bis A. Los aspirantes a candidato deberán observar lo siguiente:

A. OBLIGACIONES

Son obligaciones de los aspirantes a candidatos:

- a) Respetar los estatutos, lineamientos o acuerdos del partido político o coalición, respecto de la postulación de candidatos, **así como lo prescrito en la presente Ley;**

“ .. ”

B. PROHIBICIONES

Queda prohibido a los aspirantes a candidato lo siguiente:

- “ .. ”
b) **Realizar actos de precampaña electoral antes de la expedición de la constancia de registro correspondiente u obtener recursos, cualquiera que sea su origen, antes de que aquella inicie;**

“ .. ”

6.2. Del Reglamento para Regular las Precampañas Electorales. Del Reglamento a que se refiere el título del presente punto, se citan las disposiciones que siguen:

ARTÍCULO 3.- Para los efectos de este Reglamento se entiende por:

I. Actos de Precampaña: Las acciones que tienen por objeto obtener la nominación como candidato del partido político o coalición, para contender en una elección constitucional. Entre otras quedan comprendidas las siguientes: reuniones públicas o privadas, promociones en radio, televisión y cualquier otro medio electrónico, promociones a través de medios impresos, promociones en espectaculares en vía pública, asambleas, debates, entrevistas en los medios y visitas domiciliarias.

.....
ARTÍCULO 7.- *Queda prohibida toda actividad equiparable a precampaña electoral o actos de precampaña electoral que realicen los militantes o simpatizantes de un partido político o coalición, o terceros, con el fin de alcanzar la nominación como aspirante a candidato, antes de los plazos establecidos para ello en la Ley.*

La realización de los actos a que se refiere el párrafo anterior, con o sin autorización del partido político o coalición, será sancionada conforme a las disposiciones contenidas en el capítulo correspondiente de este ordenamiento.

De la aplicabilidad o eventual aplicabilidad de la Ley Electoral del Estado en el caso planteado no hay la menor duda, pero no ocurre lo mismo con el mencionado Reglamento para Regular las Precampañas Electorales, ya que hay elementos suficientes y contundentes para dudar de su validez y, por ende, de su existencia jurídica, razón por la cual y de cara, precisamente, al principio de legalidad, cuya observancia está obligado a garantizar este tribunal, se tiene que examinar, necesariamente, tal aspecto, tarea a la cual dedicaremos el siguiente inciso.

7. ¿Tiene validez jurídica el Reglamento para Regular las Precampañas Electorales? o, planteado en otros términos ¿tiene el Consejo Estatal Electoral facultades reglamentarias? Como permite constatar la lectura del multireferido acuerdo del Consejo Estatal Electoral, tal órgano no se planteó, en modo alguno, tal interrogante sino que, por el contrario, da por supuesto que las tiene, ya que en su considerando III invoca como fundamento el artículo 56, fracción II, que dice lo siguiente:

“Artículo 56. Son atribuciones del Consejo Estatal Electoral, las siguientes:
“... ”

“II. Dictar normas y previsiones destinadas a hacer efectivas las disposiciones de esta Ley”

De acuerdo con la disposición antes citada parece claro que si el Consejo Estatal Electoral goza de facultades para “*dictar normas y previsiones destinadas a hacer efectivas las disposiciones de la ley*” cuenta con facultades reglamentarias, pues tal es el sentido de la disposición, habida cuenta que la ley, en cuanto tal, tiene la fuerza que corresponde a un ordenamiento normativo de tal naturaleza, pero que sólo mediante su detalle puede lograr la efectividad que corresponde a una ley.

Tan es esto así, que la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación, al resolver el Juicio de revisión constitucional número 036/1998, al hacer una interpretación precisamente de tal disposición, se pronunció en lo siguientes términos:

“El Consejo Electoral de Sinaloa dispone de una **auténtica facultad reglamentaria** en términos de lo establecido por el artículo **56 fracción II** y 25 de la ley local.

“De la simple lectura de la fracción II antes mencionada se puede encontrar la presencia de una verdadera facultad reglamentaria, que le permite al Consejo Estatal Electoral dictar normatividad general aplicable para proveer la correcta realización fáctica de la ley.

“Lo anterior se desprende claramente de la mención que hace el legislador sinaloense al establecer que dicho Consejo está facultado para “Dictar normas”, esto es: puede establecer reglas de conducta de carácter general y obligatorio, y no únicamente previsiones particulares o circulares especializadas.

“Dichas normas deben además estar “...destinadas a hacer efectivas las disposiciones” de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa. Como en toda facultad reglamentaria, las normas que emanen de una ley deben en todo caso desarrollarla, pero tendiendo a hacer efectivos sus supuestos hipotéticos, esto es, deben mejorarla técnicamente, en forma tal que la concretización de la norma sea más eficiente.

“De lo anterior se concluye, que el artículo 56, fracción II contiene una real facultad reglamentaria, que se complementa con lo dispuesto en la fracción XXV del mismo artículo que le permite interpretar la Ley Electoral del Estado de Sinaloa. Haciendo mención, que en términos del artículo 2, párrafo segundo de esa misma ley toda interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional”.

“Por lo mismo, cuando el Consejo Estatal Electoral emitió el acuerdo relacionado en los resultados de esta sentencia, debe entenderse que se hizo en ejercicio de la facultad reglamentaria a que se ha hecho anterior referencia”.

8. Pero... ¿tiene el CEE, realmente, facultades reglamentarias? La resolución de referencia es, como resulta patente, de singular importancia, no sólo por el criterio que sustenta sino por el órgano que la dictara: nada más y nada menos que la máxima autoridad jurisdiccional del país en materia electoral.

Pero cabe hacer notar que la afirmación de que el CEE tiene auténticas facultades reglamentarias no se compadece con la tesis que respecto de ese tema: las facultades reglamentarias, ha venido sosteniendo, desde hace muchos años, la jurisprudencia de la suprema Corte de Justicia de la Nación, así como diferentes tratadistas, señaladamente un reputado constitucionalista antiguo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: don Felipe Tena Ramírez.

Precisamente por ello, por la seriedad y la jerarquía del órgano que hizo tal interpretación del artículo 56, fracción II, de la Ley Electoral del Estado, y de que con ello estableció un precedente de singular relevancia, pero también por la indiscutible autoridad intelectual de dicho publicista, derivada de su amplia, diáfana y sólida argumentación, parece aconsejable abordar con cierto detenimiento esta cuestión de las facultades reglamentarias, pues dependiendo de la conclusión a que se llegue respecto de si dichas facultades son exclusivas del titular del Poder Ejecutivo o si también le asisten a otros órganos, como al CEE, según dicho precedente judicial, dependerá si se toma o se deja tal precedente como argumento para valorar el recurso interpuesto por el Partido Acción Nacional.

En razón de ello, veamos la exposición que sobre esta importante cuestión de las facultades reglamentarias hace el eminente iustratadista, que *ad litteram* la explica así:

“Quien ha expuesto la tesis con más claridad y acopio de lógica, es el tratadista de derecho administrativo Gabino Fraga. Gramaticalmente —dice en síntesis el autor citado— “proveer” significa poner los medios adecuados para llegar a un fin. Cuando se emplea esa palabra en la frac. I del 89, quiere decir que el Presidente tiene facultad de usar los medios apropiados para hacer que se observen las leyes expedidas por el Congreso. Tales medios no son los ejecutivos, porque ya en otro lugar de la misma fracción se le confieren al Presidente. Tienen que ser, pues, medios de la misma naturaleza de la ley, necesarios para desarrollar en su aplicación los preceptos contenidos en la ley, lo cual significa que son de aplicación general, como la ley misma a la cual se refieren. Síguese de lo dicho que los actos reglamentarios son materialmente legislativos, pero formalmente administrativos, porque según la Constitución competen al Presidente, lo cual se corrobora si se tiene en cuenta que cuando la frac. I dice “en la espera administrativa”, está concediendo al Ejecutivo la facultad de expedir disposiciones de carácter general, que por su naturaleza incumben al Congreso”.

“Como se ve, es preciso hacer todo un esfuerzo de dialéctica para conducir la interpretación gramatical a fin preconcebido. Dicha interpretación se dificulta más aún, si se advierte que el comentarista mencionado tuvo que alterar gramaticalmente la parte final de la fracción I, pues de otro modo no hubiera llegado a la conclusión que alcanzó, la cual solamente se justifica si se parte del supuesto de que “proveer en la esfera administrativa” es una facultad distinta y autónoma

respecto a las otras dos de promulgar y ejecutar. Sin embargo, rigurosamente no es así porque la Constitución no emplea el infinitivo “proveer”, sino el gerundio “proveyendo”. Ahora bien, el gerundio carece de entidad autónoma, en nuestro idioma, pues hace referencia a un verbo principal, cuya significación modifica, expresando modo, condición, motivo o circunstancia; el gerundio es por eso, generalmente, una forma adverbial. Tal como está redactada la fracción I del

89, “ejecutar las leyes”, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia “significa que se trata de una única facultad –ejecutar las leyes–, pues el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe hacerse uso de dicha facultad, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

“El rigor gramatical conduce a negar que en la expresión transcrita estén contenidas dos facultades diferentes y con ello se echan por tierra los esfuerzos que se han desarrollado para desentrañar de las palabras finales del precepto el fundamento de la facultad reglamentaria.

“Pero obligados a salvar esa facultad tan necesaria, preferimos entender que el Constituyente empleó malamente el gerundio en lugar del infinitivo antes que mutilar nuestro sistema en aras de la gramática. Recordemos que Rabasa reprochó a Vallarta la interpretación constitucional fundada en el falso supuesto de que el Constituyente conocía su propio idioma.

“La importancia de la facultad reglamentaria, la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han inclinado a la jurisprudencia a justificarla, hasta el punto de que ya nadie la discute. De esta suerte ha crecido fuera de la Constitución, aunque sin contrariarla, una institución de derecho consuetudinario, que viene a llenar el vacío que inexplicablemente dejaron los Constituyentes de 57 y de 17. Hoy en día es el precedente y no el texto, el que justifica en nuestro derecho la facultad reglamentaria.

“Admitido ya que la facultad reglamentaria debe entenderse a la luz de la última parte de la frac. I del 89, hay que convenir en que los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen que referirse únicamente a las leyes del Congreso de la Unión, que son las que expresamente menciona dicha fracción. La facultad reglamentaria del Ejecutivo no puede tener por objeto, en esa virtud, preceptos de la Constitución, pues la reglamentación de éstos incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución, que por ser leyes deben ser expedidas por el Congreso. Tampoco puede ejercitarse la facultad reglamentaria independientemente de toda Ley, ya que lo característico del reglamento es su subordinación a la ley; como excepción, nuestra Constitución presupone en sus arts. 10 y 21 que los reglamentos de policía son autónomos, al mencionarlos directamente, en lugar de que hubiere citado la ley, en caso de que ésta existiera.

“Esta subordinación del reglamento a la ley, se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en la ley. No puede, pues, el reglamento ni exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y en su espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley, en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo; es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta.

“El reglamento, como la ley, es una disposición de carácter general y abstracto, sancionada por la fuerza pública; es, pues, un acto objetivamente legislativo, que si se atribuye excepcionalmente al Poder ejecutivo es porque la exacta observancia de la ley requiere la determinación de numerosos detalles, que sólo puede conocer cabalmente el Poder que tiene a su cargo la ejecución. Además, la ley, confeccionada por un cuerpo deliberante con el propósito de que rija permanentemente, no puede acomodarse a las vicisitudes cambiantes de la práctica con la misma elasticidad del

reglamento, que es obra de un Poder unitario que no está sujeto a la tramitación dilatada que precede a la expedición de una ley.

“Por ser materialmente legislativa, la facultad reglamentaria constituye una excepción al principio de separación de Poderes. Subordinado y todo a la voluntad del legislador contenida en la ley, el reglamento no obstante es prolongación de la misma ley y participa de la naturaleza de ésta. La excepción de que hablamos se estableció por la Constitución a favor exclusivamente del Presidente de la República, nunca de los secretarios de Estado (que no integran el Poder ejecutivo), ni de ningún otro órgano dependiente del Ejecutivo. Ni siquiera la misma ley puede delegar en nadie la facultad reglamentaria, que corresponde al Presidente, pues en tal caso la ley usurparía el lugar de la Constitución al ampliar la excepción a casos no señalados en aquélla. Así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia en ejecutoria pronunciada en el mes de noviembre de 1942.

“Tampoco podría el Congreso asumir por sí mismo la facultad reglamentaria, despojando al Ejecutivo de lo que constitucionalmente le pertenece. Y es que el reglamento tiene la doble característica de ser un acto materialmente legislativo y formalmente ejecutivo; suprimase su naturaleza legislativa o quítese como atribución al Ejecutivo, y el acto no será reglamentado, sino acto meramente administrativo en un caso y ley en el otro.

“El contenido más o menos amplio de la ley en relación con el reglamento, no puede ser determinado en teoría. Hay leyes nada prolijas que sólo trazan direcciones generales, encomendando así al reglamento la parte principal de la ordenación. En los últimos años, el Congreso de Estados Unidos ha buscado salvar el obstáculo de la indelegabilidad de facultades legislativas en el Ejecutivo, mediante la expedición de leyes sumamente concisas, que en realidad no son sino la base y el requisito formal para que el Ejecutivo pueda expedir la verdadera ordenación, contenida en el reglamento. En un caso que se presentó en 1934, la Corte norteamericana estimó que la ley no puede otorgar al Presidente poderes discrecionales para llevar a cabo los propósitos de la propia ley, sino que debe fijar normas “Standard” para guiar la acción ejecutiva”.³

La cita, ciertamente, ha sido larga, pero justa y necesaria.

De la exposición del tratadista, sobria y elegante, y mejor aún, convincente, se desprende claramente que la facultad reglamentaria, por ser materialmente legislativa, *constituye una excepción al principio de separación de poderes*, y como tal se estableció en favor

³ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984, pp. 465-469.

exclusivamente del Presidente de la República, lo que equivale a decir en favor del titular del Poder Ejecutivo, nunca de los secretarios de Estado (que no integran el Poder Ejecutivo), ni de ningún otro órgano dependiente del Ejecutivo. **“Ni siquiera --subraya-- la misma ley puede delegar en nadie la facultad reglamentaria que corresponde al Presidente, pues en tal caso**

usurparía el lugar de la Constitución al ampliar la excepción a casos no señalados en aquélla”.

Y las ideas anteriores son perfectamente aplicables al ámbito local nuestro habida cuenta que la disposición equivalente, el 65, fracción I, de la Constitución local, dice que son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado *“sancionar, promulgar, reglamentar y ejecutar las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado **proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia**, así como expedir los reglamentos autónomos que la Constitución General de la República y esta Constitución le autoricen o faculten”.*

En cuanto a jurisprudencia, es de citarse la siguiente:

“FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. 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.

No sabemos si el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el caso referido tomó en consideración o no las ideas doctrinarias anteriores, así como precedentes dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, pero en todo caso parece que, si los tuvo a la vista, los desechó, pero sin formular consideración ni alegato alguno en contra, esto es, sin mayor argumentación.

Eso no sería, en lo más mínimo, reprochable en tanto se tengan argumentos para sostener el punto de vista adoptado; lo asombroso, y eso sí cuestionable, es que se pase por encima de aquellos criterios, por demás extendidos, sin aludir a ellos siquiera, mucho menos desplegar argumentos que justifiquen el haberlos dejado de lado.

Por las razones expuestas y, en contra, desde luego, del criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero con apoyo en la doctrina de don Felipe Tena Ramírez y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estimo que el CEE no cuenta facultad reglamentaria alguna y, por ende, el expresado Reglamento para Regular las Precampañas Electorales no tiene ninguna validez jurídica, y si el Tribunal Estatal Electoral, en el ejercicio de sus funciones, está obligado a garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales “*se sujeten invariablemente al principio de legalidad*”, estaba constreñido a examinar tal aspecto, pero el proyecto formulado por la Sala Sur, convertido en resolución por el acto ilocucionario de la mayoría del Pleno, no aborda, en absoluto, esta cuestión, lo que constituye una violación no sólo al principio de exhaustividad a que inexcusablemente está obligado todo tribunal sino, lo que es más grave, al principio de legalidad, pues tal omisión representa una falta de motivación y de fundamentación en la resolución, la cual resulta por demás reprochable.

9. La falta de validez del Reglamento para Regular las Precampañas Electorales.

Acabamos de examinar la legalidad del referido Reglamento desde una perspectiva constitucional: la de las facultades reglamentarias, pero la cuestión de la validez de dicho Reglamento es susceptible de ser abordada a partir del examen de lo que se ha llamado en doctrina la cadena de validez de un ordenamiento o de una disposición, lo que, en la especie

--suponiendo que el artículo 56, fracción II, de la Ley Electoral del Estado, confiera facultades reglamentarias al Consejo Estatal Electoral-- implica analizar si la Constitución del Estado confiere ese tipo de facultades al Congreso del Estado, punto en el cual la cadena se rompe porque la Constitución local no confiere al Congreso del Estado facultad alguna para que él a su vez pueda otorgar a otro órgano: en el caso al Consejo Estatal Electoral, facultades para emitir

reglamentos, ya que esa facultad, como excepción que es al principio de separación de poderes, la otorga exclusivamente a favor del gobernador del estado, conforme a lo dispuesto por el artículo 65, fracción I, que parece necesario recordar. Dice así:

“Artículo 65. Son facultades y obligaciones del Gobierno Constitucional del Estado, las siguientes:

“I. Sancionar, promulgar, reglamentar y ejecutar las leyes decretos que expida el Congreso del Estado ***proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia***, así como expedir los reglamentos autónomos que la Constitución General de la República y esta Constitución le autoricen o faculden”.

Esta disposición es idéntica, en lo subrayado, al artículo 89, fracción I, de la Constitución general, en la que la doctrina y la jurisprudencia han encontrado el sustento de las facultades reglamentarias, y como se ve, ni en el pasaje antes transcrito, ni en ninguno otro, de la Constitución local, se consagra excepción alguna, de modo que pudiera sostenerse que el Consejo Estatal Electoral cuenta con facultades reglamentarias, lo que significa que al expedir ese y otros reglamentos, lo ha hecho con una base que está al margen del régimen constitucional.

Si se quiere una explicación doctrinaria del tema, clara y sencilla, pero a la par convincente, nos serán útiles las que al respecto formula Norberto Bobbio, que del problema de validez de las normas dice que *“es el problema de la existencia de la regla en cuanto tal, independientemente del juicio o valor sobre si ella es justa o no”*, a lo cual añade más adelante que la *“validez jurídica de una norma equivale a la existencia de esa norma como norma jurídica”*, y *“para decidir si una norma es válida (esto es, si existe como regla jurídica que pertenece a determinado sistema) con frecuencia es necesario realizar tres operaciones: 1. Determinar si la autoridad que la promulgó tenía el poder legítimo para expedir normas jurídicas, es decir normas vinculantes en ese determinado ordenamiento jurídico (esta investigación conduce inevitablemente a remontarse a la norma fundamental, que es la base de la validez de todas las normas de determinado sistema)”*.

Los otros dos pasos a que se refiere Bobbio para determinar la validez de una norma son, por un lado, comprobar si no ha sido derogada, y por otro, *“comprobar que no sea incompatible con otras normas del sistema (lo que también se llama derogación implícita, particularmente con*

una norma jerárquicamente superior (una norma constitucional es superior a una ley ordinaria en una constitución rígida) o con una norma posterior, comoquiera que en todo ordenamiento jurídico rige el principio de que dos normas incompatibles no pueden ser validas a un mismo tiempo”.

De acuerdo con lo expuesto es inconcuso que el Congreso del Estado al conferir al Consejo Estatal Electoral facultades para “*dictar normas y previsiones destinadas a hacer efectivas las disposiciones de esta ley*” lo hizo desbordando a todas luces el marco constitucional, y si bien es cierto que este Tribunal no cuenta con facultades para resolver sobre la constitucionalidad de las leyes, no es menos cierto que la propia Constitución General de la República, en su artículo 41, fracción IV, claramente dispone que “*para garantizar los principios de **constitucionalidad** y legalidad de los actos y resoluciones electorales se establecerá un sistema de medios de impugnación*”, y ya se ha visto que el principio de legalidad --de inexcusable cumplimiento para todo tipo de autoridades, incluyendo, por supuesto, a las jurisdiccionales— llevado a sus últimas consecuencias supone también la sumisión de la ley formal, esto es, del legislador ordinario, a la Constitución, y en congruencia con ello la solución no puede ser otra que la desaplicación de dicho Reglamento, aparejado de una declaratoria de falta de validez, con todo lo que ello supone e implica.

Por consiguiente, al concluir que el Reglamento para Regular las Precampañas Electorales carece de validez jurídica, la única normatividad aplicable al acto que motivó la resolución dictada por el Consejo Estatal Electoral es, en lo inmediato, la Ley Electoral del Estado y, en su caso, la Constitución.

Si el examen que se acaba de hacer se hubiera realizado en el proyecto convertido por voluntad de la mayoría en resolución, el paso siguiente era el de ver si la ley de la materia, que implícita pero incuestionablemente prohíbe el proselitismo electoral --digámoslo así-- antes del inicio de las precampañas contiene normas que contemplen sanciones, y si no es así, esto es, si expresamente no se establece ninguna, se tendría que haber determinado si ello, en su caso, constituía una laguna, y en tal supuesto, si tal laguna es susceptible de ser colmada y, en su caso, a través de qué procedimiento.

Pero de ese tipo de razonamientos, que debieran ser elementales en un tribunal como este, está ayuna la resolución, porque ayuno de esos razonamientos venía el proyecto, que la mayoría no supo o no quiso colmar, pese a las observaciones que en la sesión el infrascrito hiciera al respecto.

10. Suposición de validez del Reglamento. Acabamos de concluir que el Reglamento para Regular las Precampañas Electorales carece de validez, pero no está por demás hacer un ejercicio hipotético en sentido contrario, es decir, suponer, sin conceder, que el Reglamento es válido.

Colocados en ese supuesto, el planteamiento inmediato, desde la perspectiva de la legalidad, tendría que haber sido el de si el Reglamento se ajusta a la ley o si, por el contrario, la desborda.

Para contar con elementos de juicio sobre ello es indispensable recordar qué normas consagran la ley y el reglamento sobre el asunto en cuestión, esto es, sobre los actos de precampaña y actos anticipados de precampaña, conducta, esta última, que fue la sancionada por el Consejo Estatal Electoral, y contra cuya resolución se interpuso el recurso de revisión resuelto a través de la sentencia respecto de la que se emite este voto particular.

Ya se ha visto que lo que la ley contiene al respecto es lo siguiente:

- a) La definición de lo que se debe entender por actos de precampaña electoral (artículo 117, fracción II).
- b) La definición de aspirante a candidato, que lo hace diciendo que son los ciudadanos que deciden contender al interior de un determinado partido político o coalición, con el fin de alcanzar su nominación como candidato a un puesto de elección popular (artículo 117, fracción IV).
- c) El señalamiento de que las precampañas electorales no pueden iniciar antes de cuarenta y cinco días naturales del inicio del periodo de registro de las candidaturas correspondientes (artículo 117 Bis, tercer párrafo), lo que conforme al calendario del proceso electoral 2007 se ubicó, como límite, el día 1 de junio.
- d) La prohibición de realizar actos de precampaña electoral antes de la expedición de la constancia de registro correspondiente (artículo 117 Bis A, apartado B, inciso b).

Eso es todo. **La ley no contiene ninguna definición o concepto de lo que debe entenderse por actos anticipados de campaña.**

Ahora bien, en cuanto a sanciones, para tener a la vista el marco jurídico completo y, a partir del mismo, contar con elementos de juicio, nada mejor que citar en sus términos los artículos que lo conforman, que son, en lo fundamental, los artículos 246, 247 y 248, que dicen lo siguiente:

ARTÍCULO 246. El Consejo Estatal Electoral conocerá de las infracciones y violaciones que a las disposiciones de esta ley cometan:

- I. Las autoridades que no proporcionen en tiempo y forma, la información que les sean solicitada, o infrinjan cualquier otra disposición de esta Ley;
- II. Los funcionarios electorales cuando sin incurrir en delito, transgredan los principios que rigen la actuación establecidos en el artículo 47 de esta Ley.
- III. Los candidatos a cargos de elección popular electos, cuando sin causa justificada, no se presenten a desempeñar su cargo, dentro de los plazos legalmente establecidos;
- IV. Los partidos políticos que, cuando habiendo postulado candidatos a un cargo de elección popular, acuerden que estos no desempeñen el cargo para el que resultaron electos;
- V. Las personas físicas y morales, que estando impedidas por esta Ley realicen donativos o aportaciones, en dinero, o en especie, a los Partidos Políticos;

- VI. Las personas físicas o morales que sin estar impedidas por esta Ley, realicen donativos o aportaciones, en dinero o en especie, a los Partidos Políticos, pero lo hagan en monto superior, al límite máximo establecido en la normatividad electoral; y
- VII. Los observadores electorales que hagan uso indebido de su acreditación

(Ref. por Decreto Núm. 369, publicado en el P. O. Núm. 094, Primera Sección, del 07 de Agosto de 2006).

ARTÍCULO 247. Los partidos políticos, podrán ser sancionados:

- I. Con amonestación pública;
- II. Con multa de cincuenta a mil días de salarios mínimo vigentes en la Entidad;
- III. Con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- IV. Con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el período que señale la resolución;
- V. Con la negativa del registro de candidaturas;
- VI. Con suspensión de su registro como partido político; y
- VII. Con la cancelación de su registro, cuando se trate de un Partido Político Estatal.

Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior les podrán ser impuestas a los partidos políticos cuando:

- I. Incumplan con las obligaciones o prohibiciones señaladas en los artículos 28 y 30 de la presente Ley;
- II. Incumplan con las resoluciones o acuerdos del Consejo Estatal Electoral;
- III. Acepten donativos o aportaciones económicas de las personas que a continuación se señalan:
 - a). Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación y de los estados y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la Ley;
 - b). Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal;
 - c). Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras o instituciones u organismos internacionales de cualquier naturaleza;
 - d). Los ministros del culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta;
 - e). Las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y
 - f). Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

- IV. Acepten donativos o aportaciones, en dinero o en especie, superiores a los límites señalados en la normatividad electoral;
- V. No presenten los informes anuales o de campaña dentro de los plazos legalmente establecidos;
- VI. No compruebe legalmente el origen de su financiamiento privado;
- VII. Rebasen los límites fijados por el Consejo Estatal Electoral para los gastos de campaña de la elección que se trate;
- VIII. Difundan o publiquen encuestas o sondeos de opinión, fuera de los plazos que señala esta Ley; y
- IX. Incurran en cualquier otra falta de las previstas en esta ley.

Las sanciones previstas en las fracciones IV, VI y VII del primer párrafo de éste artículo solo podrán imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea grave o reiterada.

ARTÍCULO 248. El Consejo Estatal Electoral en pleno podrá imponer las siguientes sanciones:

- I. En el caso de la fracción I del artículo 246 conocida la infracción, el Consejo Estatal Electoral hará la declaratoria correspondiente, comunicándola de inmediato al superior jerárquico para que procedan los términos de la legislación aplicable;
- II. En el caso de la fracción II del artículo 246 la amonestación, la suspensión o la destitución del cargo;
- III. En el caso de la fracción III del artículo 246 con la suspensión de derechos políticos hasta por tres años;
- IV. En el caso de la fracción IV del artículo 246 con la suspensión hasta por dos procesos electorales locales;
- V. En el caso de la fracción V del artículo 246 se impondrá multa de hasta el doble del monto aportado. Si se reincide en la falta el monto de la multa podrá ser aumentado hasta en dos tantos más;
- VI. En el caso de la fracción VI del artículo 246 se impondrá multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente entendiéndose como tal, la diferencia entre el total de la aportación y la cantidad que constituya el límite máximo del monto autorizado, por la normatividad aplicable. Si se reincide en la falta, el monto de la multa podrá ser aumentado hasta en dos tantos más; y

- VII. En el caso de la Fracción VII del Artículo 246 con la cancelación inmediata de su acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales locales.

De la lectura de las disposiciones antes citadas es dable concluir lo siguiente:

- a) Dado que, como ya se ha dicho, la ley no contiene ninguna definición de lo que son actos anticipados de precampaña, resulta entendible que tampoco contenga una sanción para los mismos.
- b) Que si bien es cierto no se contiene ninguna definición de actos anticipados de precampaña ni, por ende, una sanción para las conductas relativas, también es cierto que la ley establece la fecha a partir de la cual pueden iniciarse las precampañas, de donde se desprende antes de esa fecha eso está prohibido, lo que por cierto, establece claramente 117 Bis A, apartado B, inciso b).

Ahora bien ¿qué se establece en el Reglamento para Regular las Precampañas al respecto? Dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 3.- Para los efectos de este Reglamento se entiende por:

“I. Actos de Precampaña: Las acciones que tienen por objeto obtener la nominación como candidato del partido político o coalición, para contender en una elección constitucional. Entre otras quedan comprendidas las siguientes: reuniones públicas o privadas, promociones en radio, televisión y cualquier otro medio electrónico, promociones a través de medios impresos, promociones en espectaculares en vía pública, asambleas, debates, entrevistas en los medios y visitas domiciliarias”.

.....
“ARTÍCULO 7.- Queda prohibida toda actividad equiparable a precampaña electoral o actos de precampaña electoral que realicen los militantes o simpatizantes de un partido político o coalición, o terceros, con el fin de alcanzar la nominación como aspirante a candidato, **antes de los plazos establecidos para ello en la Ley.**

“La realización de los actos a que se refiere el párrafo anterior, con o sin autorización del partido político o coalición, será sancionada conforme a las disposiciones contenidas en el capítulo correspondiente de este ordenamiento”.

“Artículo 27.- En el caso de los supuesto previstos en el segundo párrafo del artículo 7 de este Reglamento, el Consejo a través de la Comisión de Organización integrará un expediente y dará vista a los partidos políticos y al ciudadano u organización de quien (sic) se trate, emplazándolos para que en un término de 48 horas, contados a partir de su notificación y con el traslado de las constancias que obran en poder del Consejo, manifiesten lo que a su derecho convengan u ofrezcan pruebas en términos del artículo 252 de la Ley”.

Expuesto lo que establece la ley y lo que dice el reglamento, volvemos a la pregunta: en el supuesto de que se considerara válido que el Consejo Estatal Electoral tiene facultades para expedir reglamentos, el de precampañas electorales, al regular y sancionar lo que llama *“actividad equiparable a precampaña electoral o actos de precampaña electoral...antes de los plazos establecidos para ello en la ley”*, que el Consejo, en su resolución, menciona como *“actos anticipados de precampaña”* ¿se ajusta a la ley o va más allá de lo que la misma dispone?

Pudiera decirse que, dado que la ley, en su artículo 117 Bis A, apartado b), prohíbe *“realizar actos de precampaña antes de la expedición de la constancia de registro correspondiente...antes de que aquella inicie”*, aplicando la técnica de la deducibilidad o de la inferencia, pudiera decirse que el Consejo Estatal válidamente dictó lo que dijo en su artículo 7, que lo hizo, como se ya se ha dicho pero es menester recordar, en los términos siguientes:

“Artículo 7. *“Queda prohibida toda actividad equiparable a precampaña electoral o actos de precampaña electoral que realicen los militantes o simpatizantes de un partido político o coalición, o terceros, con el fin de alcanzar la nominación como aspirante a candidato, antes de los plazos establecidos para ello en la Ley.*

“La realización de los actos a que se refiere el párrafo anterior, con o sin autorización del partido político o coalición, será sancionada conforme a las disposiciones contenidas en el capítulo correspondiente de este ordenamiento”.

Hasta el primer párrafo del artículo antes citado, me parece, el Reglamento—colocados en el supuesto, no admitido, de que tiene validez jurídica— no confronta mayores problemas, ya que tal disposición no es más que una es una proposición normativa diferente de la norma contenida en la ley, esto es, la norma contenida en el Reglamento es idéntica a la de la ley, pero... ¿cuenta el Consejo Estatal con

facultades para sancionar ese tipo de conductas cuando la ley no contiene ninguna sanción específica al respecto, como lo hace en el segundo párrafo de la disposición transcrita, y el Reglamento, por definición, puede detallar la ley, pero no puede ir más allá de lo que ella establece?.

Parece que no, por aquello de que, en el procedimiento administrativo sancionador se aplican, *mutatis mutandi* —como se gusta decir— los principios del Derecho Penal, en particular aquel que dice “*nullum pena sine lege*”, esto es, no puede establecerse ninguna pena sino en la ley, entendida ésta como ordenamiento formalmente legislativo —principio, por cierto, frecuentemente invocado en otros casos por la mayoría que aprobó el proyecto, así como por magistrados supernumerarios, principio en este caso se guardaron muy bien de recordar, como si este asunto no fuera uno más en el que hay que aplicar la técnica jurídica de cara a la legalidad, aplicada con sentido democrático.

11. La orientación y esfuerzos del proyecto. De la lectura del proyecto de resolución, convertido en sentencia, se advierte que, por un lado, se caracteriza por hacer caso omiso de todo cuanto tenga que ver con la observancia del principio de legalidad y de la legalidad misma, en serio y a fondo, por lo que al ejercicio de sus funciones jurisdiccionales se refiere, y por otro, un esfuerzo apreciable por sostener, en lo substancial, el acuerdo del Consejo Estatal Electoral, a pesar de la notoria falta de argumentación jurídica del Acuerdo ORD/5/026, de 8 de junio de 2007, del Consejo Estatal Electoral, pues sólo fue objeto de modificación en cuanto a la multa, pero cabe precisar que el proyecto aprobado, convertido en sentencia, adolece, a mi juicio, en varios puntos de su argumentación, de una serie de defectos jurídicos, entre los que, para no extender más este voto, sólo me voy a ocupar de uno.

El proyecto, al construir los argumentos de apoyo para su resolución, tomó como una de sus bases principales, el testimonio de la escritura pública referida en párrafos superiores, aportada por el presunto infractor, señor Salvador Reynosa Garzón, que la exhibió, como ya se ha dicho, con fecha 1º de junio de 2007, según el propio dictamen del Consejo Estatal Electoral, que la recibió y de dio curso no obstante que con fecha 31 de mayo de 2007 había desahogado a la vista de la queja interpuesta por el Partido del Trabajo —que le había sido trasladada para su conocimiento y para que alegara lo que a su derecho conviniera— a contra pelo o en franca violación de lo expuesto por el artículo 252, que en sus dos últimos párrafos dicen lo siguiente:

“Artículo 252. Para los efectos previstos en éste capítulo, sólo serán admitidas las siguientes pruebas:

“...”.....

“Las pruebas deberán ser exhibidas junto con el escrito en el que comparezca al procedimiento.

“Ninguna prueba aportada fuera del caso previsto para ello será tomada en cuenta, salvo que se trate de pruebas supervenientes, siempre que se presenten hasta antes del dictado de la resolución respectiva”.

Dado que el escrito con que compareció el señor Salvador Reynosa Garzón, fechado el 30 de mayo, fue presentado ante el Consejo Estatal Electoral el día 31 de ese mes, es claro que, conforme al último párrafo del artículo 252, la prueba aportada con fecha 1 de junio de 2007, no debió de haber sido tomada en cuenta para nada, salvo que se tratara de una prueba superveniente, que como bien se sabe, no lo era.

Pero el proyecto de resolución, convertido en sentencia, lo mismo que el acuerdo del Consejo Estatal Electoral, no solamente no acataron lo dispuesto en tal disposición sino que, por el contrario, se montaron en ella con esfuerzos dignos de mejor causa.

Entonces ¿en dónde está la legalidad y el compromiso con el Estado constitucional de Derecho que tanto se pregona?

12. Epílogo. No puedo concluir este voto sin una consideración final, por demás pertinente, por más obvia que esta resulte: mi posición es estrictamente jurídica y no tiene otro fin que el de pugnar por una verdadera aplicación y, por consiguiente, vigencia del Estado constitucional de Derecho –que por cierto no es no es mucho demandar de un tribunal– y no prejuzga, en absoluto, sobre la sanción impuesta al Partido Acción Nacional.

Culiacán Rosales, Sinaloa a 18 de junio de 2007.