

**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL
ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-3/2011

ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

TERCERO INTERESADO: PRESIDENTE
MUNICIPAL DE NEZAHUALCÓYOTL,
ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE: FLAVIO
GALVÁN RIVERA

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS

SECRETARIO: JUAN CARLOS LÓPEZ
PENAGOS

México, Distrito Federal, veintiséis de enero de dos mil once.

VISTOS, para resolver, los autos del juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave **SUP-JRC-3/2011**, promovido por el **Partido de la Revolución Democrática**, en contra del Tribunal Electoral del Estado de México, para controvertir la sentencia de diecisiete de diciembre de dos mil diez, dictada en el recurso de apelación radicado en el expediente RA/20/2010, mediante la cual confirmó la resolución de fecha once de agosto del mismo año, dictada por el Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa en el procedimiento administrativo sancionador radicado en el expediente identificado con la

calve NEZA/PRD/ECNS/001/2010/06, mediante la cual determinó: **1)** Declarar infundada la denuncia que presentó el partido político ahora actor en contra de Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, por presuntos actos anticipados de precampaña, y **2)** Declarar la incompetencia de esa autoridad administrativa electoral local para conocer de las presuntas violaciones a lo dispuesto por el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el numeral 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por el aludido funcionario municipal y,

R E S U L T A N D O

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

1. Denuncia ante el Instituto Federal Electoral.

Mediante escrito de cinco de febrero de dos mil diez, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de Marcos Álvarez Pérez, en su carácter de representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México presentó ante la Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el distrito electoral federal 29 (veintinueve) del Estado de México, denuncia en contra de Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, de esa entidad federativa, por hechos que presuntamente constituían infracción a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la legislación electoral local.

El veinticinco de marzo de dos mil diez, la aludida Junta Distrital Ejecutiva resolvió el procedimiento especial sancionador, en el sentido de declarar procedente la vía intentada e imponer una amonestación pública a Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, en su calidad de Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, considerando la gravedad de la infracción, así como el retiro inmediato de la propaganda institucional violatoria del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Queja. El primero de junio dos mil diez, Marcos Álvarez Pérez, en su calidad de representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, presentó, ante esa autoridad administrativa electoral local, escrito de denuncia en contra de Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por hechos que consideró constituían actos anticipados de precampaña.

La queja fue radicada en el expediente identificado con la clave NEZA/PRD/ECNS//001/2010/06.

3. Resolución del Instituto electoral local. El once de agosto de dos mil diez, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, aprobó el proyecto de resolución identificado con el número NEZA/PRD/ECNS/001/2010/06, cuyos puntos resolutiveos son al tenor literal siguiente:

“PRIMERO. SE DECLARA INFUNDADA LA DENUNCIA presentada por el Lic. Marcos Álvarez Pérez, en su calidad de Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en contra del C. Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, en su calidad de Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por cuanto hace a la comisión de presuntos actos anticipados de precampaña.

SEGUNDO. SE DECLARA QUE EL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO ES INCOMPETENTE para conocer de la comisión de presuntas violaciones a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, y artículo 129, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; respecto del C. Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México; razón por la cual con fundamento en el artículo 129, párrafo séptimo y octavo, de la Constitución Particular del Estado de México, y 155, fracción I, del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano del Estado de México, se ordena remitir copia certificada de la queja y sus anexos a la Contraloría de la Legislatura del Estado de México, para los efectos legales conducentes.

TERCERO. Notifíquese la presente resolución en términos de ley."

4. Recurso de apelación local. El diecisiete de agosto de dos mil diez, el partido político ahora actor promovió recurso de apelación, para controvertir la resolución NEZA/PRD/ECNS/001/2010/06, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, medio de impugnación que se radicó en el Tribunal Electoral de esa entidad federativa, con el número de expediente **RA/20/2010**.

5. Sentencia del Tribunal Electoral local. El diecisiete de diciembre de dos mil diez, el Tribunal Electoral del Estado de México resolvió el recurso de apelación identificado con el número de expediente RA/20/2010, cuyas consideraciones y puntos resolutivos son al tenor siguiente:

SÉPTIMO. ESTUDIO DE FONDO. Previo al estudio de fondo, se considera pertinente iniciar el análisis de las características generales y la naturaleza jurídica del Procedimiento Administrativo Sancionador, de la siguiente manera:

El derecho administrativo sancionador en materia electoral, se integra por un conjunto de normas jurídicas que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la autoridad administrativa electoral, el cual encuentra su fundamento constitucional en el artículo 41, Base V, de la Constitución Federal, y el artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en tanto que, a nivel legal se prevé en el Título Tercero del Libro Sexto del Código Electoral del Estado de México, y en específico en el artículo 356, el cual dispone las características, especificidades y los procedimientos para la aplicación de sanciones del procedimiento administrativo sancionador que habrá de instruirse en la entidad relacionada con la materia electoral.

Ahora bien, respecto a los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido mediante criterio de jurisprudencia que le son aplicables *mutatis mutandis* los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal.

La relación entre el derecho penal y el derecho administrativo electoral sancionador, se encuentra como bien se dijo a través del término *ius puniendi*, que es utilizado para referirse a la potestad del estado para sancionar a los gobernados, siempre que no se cumplan y observen los imperativos constitucionales y legales, los cuales limitan su actuar autoritario y, a su vez, confieren derechos al trasgresor de las normas, por lo que, se debe seguir un procedimiento específico cumpliendo con las reglas del debido proceso, en donde las normas deben estar establecidas con anterioridad. Esta relación existente entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal, equipara los delitos con las infracciones administrativas y las penas con las sanciones administrativas electorales.

En este contexto, la potestad sancionadora está integrada por una serie de elementos y facultades básicas, a saber: La del establecimiento, imposición y la ejecución de sanciones, esto conlleva a reglas previas: competencia, procedimientos y sujetos. La primera se refiere al establecimiento de la normatividad en la que se regula la competencia de las autoridades, quienes serán los sujetos de responsabilidad, a que están obligados y las sanciones a que están sometidos; en cuanto a la imposición, ésta corresponde a la autoridad competente, mandatada constitucional y legalmente para

instaurar el procedimiento administrativo electoral; y finalmente, la ejecución, ésta se da una vez que la autoridad administrativa electoral resuelve el procedimiento, esto es que al emitirse la sentencia o resolución y la cual debe ser cumplimentada en sus términos.

Así pues, el objeto del procedimiento administrativo sancionador electoral tiene dos vertientes: la primera de carácter general que va encaminada a proteger los bienes jurídicamente tutelados superiores del Estado Democrático y de Derecho, mediante una técnica represiva o punitiva, que tiene efectos preventivos generales, que mediante el establecimiento de un tipo administrativo, conmina a todos los sujetos a cumplir con la normatividad, y; la segunda, tiene una orientación de carácter específico, porque esta se dirige a prevenir que se cometa una infracción electoral mediante la imposición de una sanción proporcional a la infracción. Este régimen debe estar primordialmente encaminado a la prevención de las faltas y cumplimiento a la normatividad electoral, en consecuencia, la sanción en el derecho administrativo sancionador tiene como finalidad la protección de bienes jurídicos electorales y la prevención de la lesión o riesgo de los bienes tutelados.

Ahora bien, la infracción administrativa electoral, es la conducta tipificada en la ley, que puede ser realizada entre, por candidatos, observadores electorales, electores, servidores públicos, funcionarios partidistas, integrantes partidistas y en general los sujetos políticos electorales que participan en el ámbito electoral, y los cuales con su conducta contravienen, incumplen, infringen, trasgreden, violan o vulneran lo dispuesto en la normatividad; así pues, en la infracción administrativa electoral destaca un componente denominado "tipo administrativo sancionador electoral", el cual está integrado por dos elementos: un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica, este refiere construcciones lingüísticas conformadas por oraciones que describen las constantes genéricas de un hecho para ser considerado como prohibido y la sanción a imponer a quien realice la conducta generadora del hecho. Es en esta medida, que el tipo tiene una función preventiva y de garantía como se anticipó líneas precedentes.

Antes bien, hay que tener presente que el único órgano investigador e inquisidor es precisamente la autoridad electoral administrativa, la cual debe de investigar que las conductas motivo de la denuncia realmente existieron, si son antijurídicas, y si estas conductas antijurídicas tiene un sujeto responsable de su comisión para imponer la sanción correspondiente. No así los tribunales, los tribunales fundamentalmente, resuelven los litigios las controversias de intereses de trascendencia jurídica que se caracterizan por la pretensión de una parte y la resistencia de otra, pretensión

tiene que estar sustentada en hechos positivos o negativos, y si son hechos positivos, deben estar acreditados con las pruebas idóneas, pertinentes y eficaces.

Por consiguiente, y en cuanto a la sustanciación debida que ha de realizarse en el procedimiento administrativo sancionador electoral, podemos establecer y tomar como criterios orientadores y obligatorios los argumentos que ha sustentado la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en el país, en sus jurisprudencias y tesis relevantes siguientes:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS”. (Se transcribe).

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL RELACIONADO CON LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. NORMAS GENERALES PARA LA ACTIVIDAD INVESTIGADORA. (Se transcribe).

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA. (Se transcribe).

Así mismo, este Tribunal Electoral ha emitido criterios al respecto, que se encuentran sustentados en las siguientes Tesis Relevantes, las cuales pueden ser consultadas en el Compendio de Jurisprudencia y Tesis Relevantes de este órgano jurisdiccional, con el rubro y texto siguiente:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. FORMALIDADES ESENCIALES QUE DEBE OBSERVAR LA AUTORIDAD ELECTORAL.” (Se transcribe).

INFRACCIONES A LA NORMATIVIDAD ELECTORAL. LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES EXIGE QUE LA FALTA ESTÉ PLENAMENTE ACREDITADA. (Se transcribe).

En consecuencia, y de conformidad con lo criterios antes citados, podemos inferir que la autoridad administrativa electoral, es responsable de instaurar el procedimiento sancionatorio en la materia electoral y la cual está plenamente facultada para ordenar la investigación sobre las presuntas conductas contrarias a la normatividad electoral y conocer por todos los medios legales a su alcance la verdad de los hechos que tenga conocimiento, o que le hayan sido sometidos a su potestad por cualquier partido político, o sujeto con interés en la causa, con el fin de lograr la tutela

efectiva del régimen jurídico electoral, el cual está integrado por normas de orden público y observancia general, así pues, se exige que para la presentación de un escrito de queja, éste cumpla con determinadas formalidades, dentro de las cuales se impone la carga de aportar elementos mínimos de prueba, por lo menos, con valor indiciario para poder instaurar en *prima facie* la investigación en dicho procedimiento.

En sintonía con tal idea, tratándose de estos procedimientos ante las instancias administrativas, se ha considerado adecuado exigir un mínimo probatorio. El denunciante, debe exponer los hechos que estima constitutivos de infracción legal, los cuales deben estar sustentados en aseveraciones claras y precisas en las cuales se expliquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se verificaron, y aportar por lo menos un mínimo de material probatorio a fin de que la autoridad administrativa electoral esté en aptitud de determinar en un primer momento si existen indicios que conduzcan a iniciar su facultad inquisitiva de investigación, pues la falta de alguna de estas exigencias básicas no es apta para ejercer más diligencias indagatorias.

Ahora bien, se estima oportuno transcribir los preceptos legales que son aplicables en el análisis y resolución del presente asunto; por lo que, de conformidad con el Código Electoral del Estado de México, se citan los siguientes artículos:

“Artículo 36.- *Los partidos políticos, para el logro de los fines establecidos en la Constitución Federal y la Constitución Particular, ajustarán sus actos a las disposiciones establecidas en el presente Código.*

Artículo 52.- *Son obligaciones de los partidos políticos:*

...

II. Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar sus actos a los principios del estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos y los derechos de los ciudadanos. Asimismo, sujetarse a las disposiciones que con apego a la ley emitan los órganos electorales en cada etapa del proceso;

...

XII. Abstenerse de realizar actos de presión o coacción que limiten o condicionen el libre ejercicio de los derechos políticos constitucionales;

XIII. Respetar los reglamentos que expida el Consejo General y los lineamientos de las comisiones siempre que estos sean sancionados por aquél;

Artículo 79.- El Instituto se regirá para su organización, funcionamiento y control por las disposiciones constitucionales relativas y las de este Código.

El Instituto, para el desempeño de sus actividades contará con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos, operativos, de vigilancia, de investigación y de docencia.

Los servidores del Instituto serán sujetos del régimen de responsabilidades establecidos en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, así como en las disposiciones relativas en el presente Código.

El Instituto expedirá el reglamento interno en el que se establezcan las condiciones en que habrán de prestarse los servicios, tomando en consideración la naturaleza de la materia electoral, se definan las funciones directiva, ejecutiva, técnica, operativa, de vigilancia y administrativa y se regule por lo menos lo relativo a percepciones, prestaciones, gratificaciones, indemnizaciones, liquidaciones y finiquitos que conforme a la ley laboral corresponda. En todo caso, el reglamento deberá respetar las garantías establecidas en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal.

Artículo 81.- Son fines del Instituto:

I. Contribuir al desarrollo de la vida democrática;

...

Artículo 82.- Las actividades del Instituto **se regirán** por los principios de **certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.**

Para el desempeño de sus actividades, el Instituto contará con el personal calificado necesario para prestar el Servicio Electoral Profesional.

El Servicio Electoral Profesional en los órganos permanentes del Instituto, estará regulado por los principios que rigen su actividad, lo establecido en este Código y en el Estatuto que apruebe el Consejo General a propuesta de la Junta General, en el cual se establecerán los respectivos mecanismos de ingreso, permanencia, formación, promoción y desarrollo.

Artículo 95.- El Consejo General tendrá las siguientes atribuciones:

...

LI. Resolver y, en su caso, imponer las sanciones derivadas del Procedimiento Administrativo Sancionador;

Artículo 99.- La Junta General se reunirá por lo menos una vez al mes, siendo sus atribuciones las siguientes:

...

XII. *Elaborar los dictámenes con proyecto de resolución en los procedimientos administrativos sancionadores para someterlos a consideración del Consejo General; y*

Artículo 102.- *Son atribuciones del Secretario Ejecutivo General:*

...

XXXII. *Llevar a cabo la sustanciación en los procedimientos administrativos sancionadores en términos de lo dispuesto en el artículo 356 de este Código;*

...

Artículo 355.- *Los partidos políticos, sus dirigentes, precandidatos y candidatos, independientemente de las responsabilidades en que incurran, podrán ser sancionados con:*

I. Partidos políticos:

a) Multa del equivalente de ciento cincuenta a dos mil días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado de México, por incumplir con las obligaciones señaladas en los artículos 52 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXII, XXIII, XXIV, XXV y XXVI y 64 párrafo segundo.

b) Multa del equivalente de quinientos a cinco mil días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado de México, por reincidir en el incumplimiento de las obligaciones establecidas en las fracciones I, II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXII, XXIII, XXIV, XXV y XXVI de los artículos 52 y 64 párrafo segundo de este Código;

c) Multa del equivalente de quinientos a veinte mil días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado de México, por el incumplimiento grave y sistemático de las obligaciones establecidas en las fracciones I, II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXII, XXIII, XXIV, XXV y XXVI de los artículos 52 y 64 párrafo segundo de este Código;

d) Multa del equivalente de cuarenta a setenta salarios mínimos generales vigentes en la capital del Estado de México, elevados al año, por recibir aportaciones o donativos provenientes de la delincuencia organizada o de alguno de los Poderes, ayuntamientos, órganos, personas o demás entes señalados en el artículo 60 de este Código. Si la aportación o donativo recibido fuere mayor a setenta salarios mínimos generales vigentes en la capital del Estado de México elevados al año, deberá aplicarse multa de entre el doble y el triple de la cantidad recibida;

e) *Multa del equivalente de setenta a ciento cincuenta salarios mínimos generales vigentes en la capital del Estado de México, elevados al año, por reincidir en la recepción de aportaciones o donativos provenientes de la delincuencia organizada o de alguno de los Poderes, ayuntamientos, órganos, personas o demás entes señalados en el artículo 60 de este Código. Si la aportación o donativo recibido fuere mayor a ciento cincuenta salarios mínimos generales vigentes en la capital del Estado de México elevados al año, deberá aplicarse multa de entre el doble y el triple de la cantidad recibida;*

f) *Perdida del derecho a postular candidatos de uno a dos procesos electorales ordinarios por la recepción en forma grave y sistemática de aportaciones o donativos provenientes de la delincuencia organizada o de alguno de los Poderes, ayuntamientos, órganos, personas o demás entes señalados en el artículo 60 de este Código, y*

g) *Independientemente de otras sanciones establecidas en este Código, multa equivalente de hasta el triple de la cantidad con la que algún partido o coalición rebase el tope de gastos de campaña o de precampaña; o de la cantidad que por concepto de aportación de simpatizantes exceda el límite establecido en el artículo 58 de este Código.*

II. Dirigentes o precandidatos:

a) *Por realizar actos anticipados de precampaña con independencia de otras sanciones establecidas en este Código se aplicará multa del equivalente de cincuenta a mil días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado de México. Si la violación fuese grave podrá, adicionalmente, sancionarse con la pérdida del derecho para ser postulado como candidato en la elección de que se trate o, en su caso, con la cancelación del registro como candidato, correspondiente; y*

b) *Por rebasar los topes de precampaña, con independencia de otras sanciones establecidas en este Código se aplicará multa de entre el doble y el triple de la cantidad erogada por encima del tope. Si la violación fuese grave podrá, adicionalmente, sancionarse con la pérdida del derecho para ser postulado como candidato en la elección de que se trate o, en su caso, con la cancelación del registro como candidato, correspondiente.*

III. Dirigentes o candidatos:

a) *Por realizar actos anticipados de campaña con independencia de otras sanciones establecidas en este Código se aplicará multa del equivalente de cincuenta a mil días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado de México. Si la violación fuese grave podrá, adicionalmente, sancionarse con la pérdida del derecho para*

ser postulado como candidato en la elección de que se trate o, en su caso, con la cancelación del registro como candidato, correspondiente.

Artículo 356.- *Para los efectos del presente Título el Instituto conocerá de las irregularidades en que hayan incurrido los partidos políticos, dirigentes, precandidatos y candidatos. Cualquier persona o funcionario del Instituto podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto; las personas jurídico colectivas lo harán por medio de sus legítimos representantes, en términos de la legislación aplicable, y las personas físicas lo harán por su propio derecho. Los órganos desconcentrados que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia, procederán a enviar el escrito a la Secretaría Ejecutiva General dentro del plazo de cuarenta y ocho horas. Asimismo realizarán las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como para allegarse de elementos probatorios adicionales que estimen pudieran aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma.*

Si el denunciante fuera un órgano del Instituto remitirá la denuncia a la Secretaría Ejecutiva General, para su tramitación. La queja o denuncia deberá ser presentada por escrito y cumplir con los siguientes requisitos:

a) Señalar el nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital y domicilio para oír y recibir notificaciones;

b) Acompañar los documentos necesarios para acreditar la personería;

c) Hacer una narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y de ser posible, invocar los preceptos presuntamente violados; y

d) Aportar las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que solicita se requiera, cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas.

En caso de que los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tendrá por no presentada.

Ante la omisión de cualquiera de los requisitos antes señalados, la Secretaría Ejecutiva General prevendrá al denunciante para que la subsane dentro del plazo improrrogable de tres días. De la misma forma lo prevendrá para que aclare su denuncia, cuando ésta sea imprecisa,

vaga o genérica. En caso de no enmendar la omisión que se le requiera, se tendrá por no presentada la denuncia.

Procederá el sobreseimiento de la queja o denuncia, cuando:

- a) Habiendo sido admitida la queja, sobrevenga alguna de las causales de improcedencia;*
- b) El denunciado sea un partido político que, con posterioridad a la admisión de la queja o denuncia, haya perdido su registro;*
- c) El denunciante presente escrito de desistimiento, siempre y cuando lo exhiba antes del cierre de instrucción.*

El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizará de oficio. En caso de advertir que se actualiza una de ellas, la Secretaría elaborará un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o sobreseimiento, según corresponda.

La sustanciación de las quejas estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva General quien deberá realizar todas las diligencias necesarias para poner los asuntos en estado de resolución, y contará con atribuciones para realizar diligencias para mejor proveer.

Durante la sustanciación del procedimiento, para la admisión y valoración de las pruebas se aplicarán las reglas contenidas en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.

Una vez que tenga conocimiento de la irregularidad, el Instituto notificará al partido político, ciudadano, candidato o persona jurídico colectiva, para que en un plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes. Durante la tramitación de las denuncias o quejas deberá respetarse de manera irrestricta la garantía de audiencia de los presuntos infractores.

Corresponde a la Junta General la elaboración del proyecto de resolución que habrá de someterse a consideración del Consejo General del Instituto. En todo caso en la emisión de la resolución, para fijar las sanciones establecidas en este Capítulo, deberán considerarse por lo menos las circunstancias personales y de ejecución de la infracción, la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión, la capacidad económica del infractor, en su caso, la reincidencia o el monto del beneficio o lucro obtenido por el infractor.

En la sustanciación y elaboración del proyecto de resolución correspondiente, la Secretaría Ejecutiva General o, en su caso la Junta General contará con el auxilio o apoyo de la Dirección Jurídico-Consultiva del Instituto.

En la sustanciación de las quejas que versen sobre el origen, monto y destino de los recursos económicos de los Partidos Políticos, el Órgano Técnico de Fiscalización coadyuvará con la Secretaría General Ejecutiva a través de la presentación de informe, apoyado en documentación que obre en su poder sobre la veracidad de los hechos reclamados y en su caso con propuesta de la sanción aplicable.”

Por su parte el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, señala lo siguiente:

“Artículo 1. *El presente Reglamento es de orden público, de observancia general en todo el Estado, y tiene por objeto regular el procedimiento administrativo sancionador electoral, establecer los sujetos de responsabilidad electoral, las infracciones y sanciones administrativas, en términos de lo que se prevé en el Título Tercero del Libro Sexto del Código Electoral del Estado de México.*

La interpretación de las disposiciones del presente Reglamento se hará conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Electoral del Estado de México.

Artículo 5. *Son órganos competentes para la aplicación del procedimiento administrativo sancionador electoral los siguientes:*

- a) *El Consejo General;*
- b) *La Junta General;*
- c) *La Secretaría;*
- d) *El Órgano Técnico de Fiscalización;*
- e) *La Dirección Jurídica Consultiva;*
- f) *El Consejo Distrital;*
- g) *El Consejo Municipal;*

Los órganos señalados en los incisos anteriores, tendrán las atribuciones que el Código y el presente Reglamento les determine.

Artículo 6. *Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales:*

- a) *Las personas físicas y jurídico colectivas;*
- b) *Los servidores públicos;*
- c) *Los servidores electorales;*
- d) *Los notarios públicos;*
- e) *Los partidos políticos, sus representantes, dirigentes y afiliados;*
- f) *Los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular;*

g) Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político local;

h) Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos locales, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos locales, o de actividades que tengan que ver con la materia electoral; y i) Los demás sujetos obligados en los términos del Código, así como del presente Reglamento.

Artículo 14. El Consejo General conocerá de las infracciones cometidas por los servidores públicos a las disposiciones previstas en el Código.

Conocida la violación, el Consejo General, remitirá el expediente con un informe al superior jerárquico de la autoridad infractora o, en su caso, a la Legislatura para que se proceda en términos de ley. El superior jerárquico o la Legislatura, en su caso, deberá comunicar al Consejo General, dentro de los treinta días contados a partir de la fecha en que se haya recibido el expediente, de las medidas que haya adoptado.

Al efecto, el expediente que haya dado origen al procedimiento, se extenderá por duplicado, conservando un tanto el Instituto por un plazo de cinco años para los efectos correspondientes.

Artículo 19. Para la acreditación de la falta, en la resolución correspondiente, deberán quedar claramente establecidos:

I. Los hechos que integran la falta;

II. La disposición o disposiciones normativas que se violan;

III. Las circunstancias, fundamentos y motivaciones por las que se considera que se integra la conducta infractora;

IV. La calificación o clasificación de la falta como leve, regular o grave, así como las consideraciones y fundamentos por los que así se consideren atendiendo a lo siguiente:

A) Se considera que existe falta leve, cuando la afectación a la normatividad no afecta bienes jurídicos que impliquen un daño a la vida cotidiana democrática del Estado, a la estructura constitucional y legal del Estado o a las instituciones pilares del Estado, así como que no trasciendan en daños a terceros;

B) Se considera que existe falta regular, cuando se causa daño a terceros, se afecta la normatividad electoral, de tal manera que implique aunque sea como riesgo, una violación a cualquiera de los bienes jurídicos establecidos en el inciso anterior;

C) Será grave la falta cuando las violaciones sean en forma sistemática y reiterada; cuando se afecte alguno de los principios rectores en la materia electoral; cuando se afecte en forma sustancial el desarrollo del proceso electoral o su preparación; cuando se compruebe que la comisión de una falta fue propiciada por el propio denunciante; cuando se preconstituyan falsamente pruebas para afectar a terceros o a instituciones; y, en general, cuando con los elementos probatorios correspondientes, se constate que se involucró a terceros inocentes en la comisión de una falta; y

V. La manera en que los medios de prueba existentes, se relacionan con los hechos que se consideran constitutivos de la falta, así como la jurisprudencia que, en su caso, se tenga por aplicable.

Artículo 27. Para los efectos de determinar la existencia de faltas y de responsabilidad en materia administrativa electoral se seguirá el procedimiento administrativo sancionador electoral, en el que se dará el derecho de audiencia a las partes, fundamentalmente, al presunto infractor, y se realizará la valoración de los medios de prueba e indicios que integren el expediente **y en su caso**, la investigación imparcial de los hechos que dieron origen al procedimiento, por parte de los organismos electorales.

Artículo 35. El procedimiento administrativo sancionador electoral regulado en el Código y el presente reglamento, iniciará a petición de parte o de oficio. Será de parte cuando se presente la queja o la denuncia ante el Instituto por la presunta comisión de una falta administrativa y de oficio cuando algún órgano o integrante de los organismos electorales del Instituto en ejercicio de sus funciones, conozca de la presunta falta, lo que informará de inmediato al Presidente del Consejo General para que dé instrucciones a la Secretaría y ésta proceda a la integración del expediente correspondiente.

Artículo 36. Las quejas o denuncias deberán ser presentadas por escrito, cumpliendo con los requisitos siguientes:

I. Nombre del quejoso o denunciante;

II. Domicilio para recibir notificaciones y en su caso a quien en su nombre las pueda recibir;

III. Acreditar la personería del promovente o de su representado cuando se trate de una persona jurídica colectiva;

IV. Expresar de manera clara los hechos en que sustenta la queja o la denuncia y los preceptos violados;

V. Presentar los medios de pruebas que estime pertinentes; y

VI. Nombre y firma autógrafa del quejoso o denunciante.

Artículo 37. *En ningún caso, la omisión de adjuntar las pruebas correspondientes dará lugar al desechamiento de la queja, pero sí deberá contener la denuncia los elementos mínimos que permitan iniciar la investigación correspondiente, tales como verosimilitud de los hechos denunciados; seriedad y objetividad en los hechos que se dicen constitutivos de la falta, razonabilidad de los argumentos y certeza para su investigación, entre otros*

Artículo 44. *Admitida la queja o la denuncia la Secretaría procederá a emplazar al denunciado, para que dentro del término de cinco días realice la contestación a la misma. La contestación deberá reunir, con excepción de expresión de agravios, los demás requisitos previstos para la presentación de las quejas o denuncias. De considerarlo necesario la Secretaría podrá ordenar la realización de investigaciones o diligencias por parte de los órganos del Instituto, para obtener información, pruebas o indicios adicionales a las ofrecidas por el quejoso o denunciante.*

Artículo 47. *Serán admisibles los siguientes medios de prueba:*

- I. Documentales públicas;
- II. Documentales privadas;
- III. Técnicas;
- IV. Pericial contable;
- V. Reconocimiento o inspección ocular;
- VI. Presuncional legal y humana; y
- VII. Instrumental de actuaciones.

Podrán ser ofrecidas la testimonial y la prueba confesional, siempre que obren en documento público, y estén plenamente identificadas las personas que se pide las desahoguen y se aporten en forma fehaciente los datos para su citación, tales como nombre y apellidos, domicilio personal o del trabajo, entre otros.

A partir de que se tenga por contestada la queja o denuncia se abrirá el plazo probatorio que será de quince días para la admisión y desahogo de los medios de prueba. Tratándose de quejas o denuncias relacionadas con actos anticipados de precampaña o campaña electoral, dicho plazo será de siete días.

Desahogadas las pruebas, las partes deberán presentar por escrito sus alegatos en el plazo de veinticuatro horas, pasado este plazo, con o sin alegatos se dictara el dictamen con

proyecto de resolución que corresponda, el que se someterá oportunamente al Consejo General.

Artículo 49. *El que afirma está obligado a probar. También el que niega, cuando la negativa envuelva una afirmación.*

Artículo 50. *El valor probatorio estará sujeto a las reglas que señala el Código Electoral.*

Artículo 51. *Admitida la queja o denuncia, en su caso, la Secretaría ordenará la realización de una investigación para allegarse de elementos de convicción que se estimen pertinentes para integrar el expediente respectivo. Se comisionará al personal necesario para ese efecto, debiendo realizarse en forma imparcial, expedita, completa, exhaustiva, objetiva.*

Artículo 52. *Agotado el desahogo de los medios de prueba y en su caso, llevada a cabo la investigación, se cerrará la instrucción y se recibirán los alegatos de las partes y la Junta General con el auxilio o apoyo de la Dirección Jurídica Consultiva, procederá a elaborar el dictamen con proyecto de resolución correspondiente, en un término no mayor de cuarenta y cinco días, contados a partir del cierre de la instrucción, mismo que deberá de presentarse a consideración del Consejo General a más tardar al día siguiente del vencimiento del término antes señalado, para que se ponga a consideración de sus integrantes y se realicen las observaciones pertinentes, o en su caso, se apruebe.*

Para el caso de actos anticipados de precampaña y campaña electoral, el término para la elaboración del dictamen con proyecto de resolución será de quince días.

Recibido el dictamen con proyecto de resolución, el Consejo General lo examinará en la próxima sesión, o de ser el caso urgente, convocará a sesión extraordinaria, por lo menos con cuarenta y ocho horas de anticipación, con la finalidad de que este órgano colegiado analice, valore su contenido y resuelva sobre el sentido del proyecto de la resolución.

Lo anterior sin perjuicio de lo señalado en el párrafo segundo del artículo 30 del presente Reglamento.”

Por lo tanto, una vez planteado lo anterior, y para entrar al estudio concerniente **al primer agravio** identificado como:

- a) La deficiente investigación en el procedimiento administrativo sancionador que se instauró en contra de Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, en el que se denunciaron posibles actos anticipados de precampaña y si con ello se infringieron los principios de certeza, legalidad,

independencia, imparcialidad, objetividad y sobre todo el de profesionalismo.

A continuación, se analizará el agravio esgrimido por el apelante, para determinar si la autoridad administrativa electoral instauró correctamente la investigación en el procedimiento administrativo sancionador, respecto de la denuncia instaurada en contra de Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por posibles actos anticipados de precampaña, ello en virtud de que, el impugnante estableció que la autoridad responsable omitió realizar eficientemente la investigación en el procedimiento sancionatorio electoral ya que a su consideración debió realizar mayores diligencias indagatorias, violentando así distintos principios de la materia electoral y la cual a dicho del propio apelante tenía obligación de llevarlas a cabo, por lo que, a efecto de resolver los puntos en controversia se tiene lo siguiente:

De las constancias que integran el presente expediente, obra el siguiente medio de prueba: La documental, consistente en la copia certificada de la resolución NEZA/PRD/ECNS/001/2010/06, resolución del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, respecto de la denuncia presentada por Marcos Álvarez Pérez, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en contra de Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por hechos que considera constituyen actos anticipados de precampaña.

Ahora bien, por lo que respecta a dicha probanza ofrecida por el actor, la autoridad responsable y el tercero interesado, es prudente destacar que ésta constituye el acto impugnado, por lo que, su contenido será valorado en razón de los agravios planteados por el actor en su escrito recursal.

Ahora bien, retomando el marco teórico, antes referido, respecto de la facultad investigadora que tiene la autoridad administrativa, y para el caso que nos ocupa, el principal dispositivo del procedimiento sancionador electoral para conseguir instaurar *prima facie* la investigación deviene en que los hechos denunciados presuntamente constitutivos de alguna infracción a la normatividad electoral estén sustentados con probanzas idóneas y eficaces, y que, cuando menos éstas contengan algún elemento de carácter indiciario tendente a comprobar la realización de los hechos denunciados para que, luego entonces, la autoridad administrativa electoral ejerza su actividad inquisitoria en el procedimiento, para estar en condiciones de corroborar la veracidad y existencia de las pruebas, indicios y hechos

inicialmente aportados, con los nuevos elementos que se pudieran originar en las nuevas diligencias indagatorias.

Para entender lo anterior, podemos establecer que con la prueba, se reconoce el medio eficaz para conocer un hecho o circunstancia. De ahí que únicamente es a través de la prueba que el juez puede conocer en primer momento la realidad de los hechos materia del proceso. Lo primordial de la prueba es, la capacidad que posee para lograr generar convencimiento o certeza en el juzgador, acerca de la verdad de los hechos que se exponen en juicio, al punto que la afirmación sobre un hecho controvertido en el proceso puede considerarse probado si es que ha sido demostrado de manera suficiente y veraz, mediante la actuación de la prueba. Del mismo modo, pero en un sentido estricto, la prueba puede ser considerada como el conjunto de razones que se extraen de los medios ofrecidos por las partes, medios que en su conjunto dan a conocer los hechos o la realidad a efectos de resolver la cuestión materia de controversia.

Ahora bien, el indicio se entiende para el ámbito procesal a cualquier hecho conocido del cual se deduce por sí solo –o conjuntamente con otro-, la existencia o inexistencia de otro hecho desconocido, mediante una operación lógica sustentada en la aplicación de normas generales de experiencia o en principios científicos o técnicos especiales. De ahí que, un hecho propiamente hablando, no es un indicio en sí, sino que, se vuelve tal en la medida en que apelando a una regla de la experiencia, es vinculado con el hecho a probar en una relación lógica, lo cual permite deducir la existencia o no existencia de dicho hecho sujeto a prueba. También se lo conceptualiza como todo objeto, instrumento, huella, marca, rastro, señal o vestigio que se usa y se produce respectivamente en la comisión de un hecho. Se reconoce que la trascendencia de los indicios reside en que, cualquiera de ellos puede ser el elemento que permita hallar la verdad.

De manera que el indicio, si bien es cierto, constituye fuente de prueba, todavía no es medio de prueba. Para que ello acontezca, es necesario que éste sea sometido a un raciocinio inferencial, que permita llegar a una conclusión y que ella aporte conocimientos sobre el objeto de la prueba.

Luego entonces, podemos concluir un par de condiciones necesarias para que se instaure adecuadamente el procedimiento: Primero, que los medios de prueba que se aporten deben estar relacionados con los hechos que se consideren constitutivos de una violación al marco jurídico electoral y que éstos mismos aporten indicios tendentes a demostrar la existencia del acto u hecho y; Segundo, una vez contando con estas pruebas o indicios, la autoridad

administrativa tendrá que realizar la investigación correspondiente a efecto de corroborar los hechos denunciados, haciéndose llegar de mayores elementos probatorios para poder fundamentar y motivar con mayor seguridad, objetividad y legalidad la resolución correspondiente. Por tanto, de no darse la primer condicionante, la segunda ya no es procedente.

Ahora bien, el procedimiento administrativo sancionador electoral para el Estado de México, establece que es necesario que de los hechos expresados que sustentan la queja o denuncia, se presenten los medios de pruebas que se estimen pertinentes para acreditar dicha situación y que estos contengan elementos indiciarios para que la autoridad administrativa electoral encargada de implementar el procedimiento sancionatorio tenga elementos para ejercer sus facultades de investigación en un primer momento.

En otras palabras, el punto de partida en el procedimiento administrativo sancionador electoral, es precisamente, una conducta denunciada, presumiblemente antijurídica, no obstante a lo anterior, lo realmente trascendente es que la conducta denunciada exista o haya existido, para que luego entonces, la autoridad esté en posibilidad de conocer respecto de la responsabilidad de denuncia realizada, lo anterior es posible mediante el ejercicio de la facultad inquisitiva de la autoridad electoral administrativa, porque, si bien es cierto, la denuncia sirve de base para el conocimiento de la presunta irregularidad o ilicitud, lo cual de ser cierto, lo procedente para la autoridad es allegarse de mayores elementos que sean suficientes para tener como cierta la existencia de los hechos denunciados, así como su posible trascendencia y responsabilidad, **pero**, esto una vez que la autoridad encargada de instaurar el procedimiento sancionatorio determine *prima facie*, que tales cuestiones tácticas puedan generar materia para instaurar el procedimiento.

En consonancia con lo anterior, la investigación debe dirigirse como ya se dijo *prima facie*, a corroborar los indicios que se desprenden - por leves que sean-, de los elementos de prueba aportados y los hechos denunciados por el actor. Es decir, este es el primer momento dentro del cual la autoridad administrativa electoral puede moverse inicialmente en la investigación de los hechos, dirigiendo su actuar sobre la base de los hechos denunciados, las pruebas aportadas y los indicios que surjan de estos, y luego entonces corroborar la veracidad y existencia de lo denunciado.

Ahora bien, en caso de que el resultado de tales investigaciones *prima facie*, o de las pruebas aportadas por las partes no arrojen la verificación y existencia de hecho o

indicio alguno sobre lo denunciado y no se generen nuevos indicios relacionados con la materia de queja, luego entonces, se justificará plenamente que la autoridad administrativa electoral no instrumente nuevas medidas tendentes a generar principios de prueba en relación a esos u otros hechos o conductas, pues la base de su actuación radica precisamente en la existencia de indicios derivados de los elementos probatorios inicialmente aportados y de la existencia y relación de lo denunciado.

Por el contrario, si con lo denunciado y las pruebas aportadas se generan indicios sobre la veracidad y existencia del hecho o conducta posiblemente contraria a la normatividad, la autoridad administrativa electoral tiene que cumplir con su obligación inquisitiva de allegarse las pruebas idóneas y necesarias para verificar o desvanecer aquellos indicios de que se trate; así pues, con la sola presencia de indicios que evidenciaran la posible existencia de una falta o infracción legal, implica, entonces sí, el ejercicio de las facultades inquisitivas de investigación por parte de la autoridad administrativa para esclarecer plenamente la verdad de las cuestiones fácticas sometidas a su potestad, relacionando y valorando el posible vínculo de inmediatez entre los indicios iniciales y los nuevos que resulten en la investigación, y, la relación que guardan entre sí los hechos verificados, de manera que, si se produce entre ellos un nexo directo, inmediato y natural, esto denotará que la averiguación transita por camino sólido y que la línea de investigación se ha extendido, con posibilidades de reconstruir la cadena fáctica denunciada, por lo cual, a partir de los nuevos extremos, se pueden decretar nuevas diligencias en la indagatoria tendientes a descubrir los eslabones inmediatos, por supuesto, si los hay y existan elementos para comprobarlos, con lo cual se dará pauta a la continuación de la investigación, hasta que ya no se encuentren datos vinculados a la línea de investigación iniciada.

Así pues, en el presente caso y derivadas de las constancias que integran el expediente y las cuales son valoradas en el acto impugnado, se desprende que la autoridad señalada como responsable, a solicitud del hoy actor realizó las siguientes diligencias:

1. La solicitud de fecha catorce (14) de junio de dos mil diez (2010), que realiza el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, al Licenciado Armando Ortiz Acosta, Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva número 29 del Instituto Federal Electoral, para que sirviera remitir la resolución recaída al expediente **VE/QPRD/JD/29/MEX/002/2010**.

2. La inspección ocular, realizada el trece (13) de junio de dos mil diez (2010), por el personal de la Secretaría Ejecutiva General del Instituto Electoral.

3. La revisión al Bando Municipal 2010 del Nezahualcóyotl, consultado en la página de Internet <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/bdo/bdo062.pdf>.

Por lo que hace a la primera diligencia realizada por la autoridad responsable, respecto de la solicitud de la resolución recaída al expediente **VE/QPRD/JD/29/MEX/002/2010**, de ninguna manera se encuentra obligación o vínculo para que el Instituto Electoral del Estado de México, tome como parámetro o referencia lo resuelto en dicha resolución, tal y como lo aduce el apelante en su escrito recursal, toda vez que la autoridad federal sancionó al hoy tercero interesado por violaciones al artículo 134 de la Constitución Federal, y por el contrario, como se observa de la lectura de dicha resolución federal en ningún momento se sancionó por actos anticipados de precampaña. Así pues, al no existir relación entre lo resuelto en dicha resolución y los supuestos actos anticipados que el hoy apelante denunció en su escrito de queja, la autoridad administrativa electoral estatal sólo tiene facultades para conocer e investigar por la comisión de probables actos anticipados de precampaña a través del procedimiento sancionador electoral.

En este mismo tenor, y derivado de la segunda de las diligencias señaladas, como se puede observar a fojas 477 y 478 del expediente que se resuelve, la responsable, con los elementos de prueba que las partes aportaron, sólo acreditó la existencia de cuatro bardas, y los mensajes que contenían, las que describió de la siguiente manera:

UBICACIÓN DE LA BARDA	MENSAJE CONTENIDO EN LA PINTA
Av. Bordo de Xochiaca, esquina con Calle Virgen del Socorro, Col. Tamaulipas, C. P. 57300, como referencia también se observa la fachada del Centro Comercial "Wal Mart", Plaza de Ciudad Jardín, Nezahualcoyotl,	"RESPALDO SOCIAL AL BANDO MUNICIPAL, EXP. MPAL 16:H0RS. 5 DE FEB. EDGAR NAVARRO, PRESIDENTE DE NEZAHUALCOYO TL" (SIC)

UBICACIÓN DE LA BARDA	MENSAJE CONTENIDO EN LA PINTA
<p>Estado de México. Calle Macorina, Esq. Cielito Lindo, Colonia Benito Juárez, Nezahualcóyotl, Estado de México.</p>	<p>“ISO A.C. INTEGRACIÓN SOCIAL ORIENTE, A. C.” “RESPALDO SOCIAL AL BANDO MUNICIPAL, EDGAR NAVARRO, 16:00 hrs, PRESIDENTE MUNICIPAL, TODOS A LA EXPLANA MUNICIPAL, 5 DE FEBRERO”</p>
<p>Calle Cama de Piedra, esquina Laureles, Colonia Benito Juárez, Colonia Nezahualcóyotl, Estado de México.</p>	<p>“ISO A.C. INTEGRACIÓN SOCIAL ORIENTE, A. C.” “RESPALDO SOCIAL AL BANDO MUNICIPAL, EDGAR NAVARRO, 16:00 hrs, PRESIDENTE MUNICIPAL, TODOS A LA EXPLANADA MUNICIPAL, 5 DE FEBRERO”</p>
<p>Av. de las Vías de Ferrocarril, esquina con Avenida Taxímetros, Col. San Juan de Aragón, Nezahualcóyotl, Estado de México.</p>	<p>“RESPALDO SOCIAL AL BANDO MUNICIPAL, C. EDGAR NAVARRO, PRESIDENTE MUNICIPAL, NEZAHUALCÓYO TL, TODOS AL A PLAZA MUNICIPAL, 16 HRS, 5 DE FEBRERO ¡NO FALTES!”</p>

UBICACIÓN DE LA BARDA	MENSAJE CONTENIDO EN LA PINTA
	(SILUETA SIMILAR A LA GEOGRAFÍA DEL ESTADO DE MÉXICO) "MOVIMIENTO VECINAL MEXIQUENSE"

Por lo anterior, se puede concluir que, la autoridad responsable al realizar la inspección referida, sólo pudo acreditar parcialmente el hecho denunciado por el Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática, ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, respecto de la existencia de las bardas con antelación señaladas.

Consecuentemente, la autoridad responsable después de corroborar la existencia de las bardas referidas se dirigió a analizar los mensajes que dichas bardas contenían, a efecto de establecer si se configuraban los actos anticipados de precampaña atribuidos a Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, presidente municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, concluyendo que los mensajes no constituían actos anticipados de precampaña; consideraciones verificables a fojas cuatro setenta y ocho a cuatro ochenta y uno del presente expediente:

"Ahora bien, vistos los mensajes contenidos en las pintas, los cuales fueron transcritos en la tabla que antecede, se arriba a la conclusión de que los mismos no constituyen actos anticipados de precampaña, por las razones que se anotan a continuación:

En primer lugar, se debe determinar si los mensajes contenidos en las pintas pueden calificarse como actos o propaganda de precampaña, para después valorar si su realización sucedió fuera de los plazos legales permitidos para considerarlos como-actos anticipados.

Ahora bien, el hecho de que en los mensajes contenidos en las pintas aparezca el nombre y cargo del actual presidente municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, vinculado con la presentación del Bando Municipal en la fecha que señala la Ley, en modo alguno constituye un acto o propaganda de precampaña, pues si con base en una interpretación sistemática y funcional (artículo 2 del Código Electoral del Estado de México); se toma en cuenta lo estipulado en los artículos 144 B y 144 C, párrafo primero,

del Código Electoral del Estado de México, en el sentido de que **los actos de precampaña** son aquellas reuniones públicas o privadas, debates; entrevistas en los medios de comunicación, visitas domiciliarias, asambleas, marchas y demás actividades que realicen los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes **con el propósito de promover u obtener una candidatura a los distintos cargos de elección popular**, y que la **propaganda de precampaña** es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la precampaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, los aspirantes a candidatos y sus simpatizantes, **con el propósito de promover y obtener la candidatura a los distintos cargos de elección popular**; luego entonces, se advierte que los mensajes de las pintas no encuadran en tal clasificación ni cumplen con ciertos requisitos, puesto que no contienen ningún elemento explícito o implícito que evidencien el propósito de promover u obtener alguna candidatura a algún cargo de elección popular a favor del servidor público señalado como probable responsable.

Además, se debe tomar en consideración que de conformidad con el artículo 144 A, párrafos primero y tercero, del Código Electoral del Estado de México, **los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular** son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos **con el propósito de determinar las personas que serán sus candidatos** de conformidad con lo que establece la Constitución Federal, la Constitución Particular, el Código, los Estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general de cada partido político; y que **las precampañas** son los actos realizados por los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes, **en los tiempos establecidos y regulados en el presente Código** y sus Estatutos, **dentro de sus procesos internos de selección de candidatos a los distintos cargos de elección popular**; por tanto, para poder hablar de actos y propaganda de precampaña, o bien, de actos anticipados de éstos, también es necesaria su vinculación con un proceso interno de selección de candidatos a cargos de elección popular, mismo que actualmente ningún partido lleva a cabo por mandato de ley, pues el último párrafo del artículo en comento dispone que la publicación de la convocatoria por parte de los partidos políticos para el desarrollo de sus procesos de selección interna de candidatos y otros actos preparatorios que no impliquen actos de precampaña, solo se podrá realizar desde el mes anterior al del inicio de los procesos electorales, y por su parte, el artículo 144 F del Código en cita establece que en el caso de la elección de Gobernador,

las precampañas sólo podrán iniciarse a partir del dos de febrero y deberán concluir a más tardar el quince de marzo del año de la elección, y para **las** precampañas en las elecciones de diputados y, miembros de ayuntamientos sólo podrán iniciarse a partir del dos de marzo y deberán concluir a más tardar el treinta y uno de marzo del año de la elección.

En otras palabras, si de los mensajes contenidos en las pintas no es posible advertir ningún elemento que contribuya a la promoción del probable responsable para la obtención de alguna candidatura a algún cargo de elección popular, y además, no existe posibilidad legal de que actualmente esté próximo a llevarse a cabo un proceso de selección interna de candidatos por parte de algún partido político, entonces, los hechos denunciados ni siquiera se ubican dentro del contexto táctico y legal que necesariamente debe existir para estar en posibilidad de hablar de actos anticipados de precampaña.

Al respecto, es necesario precisar que el Código Electoral del Estado de México, en su artículo 144- E, párrafo primero, precisa que **los actos anticipados de campaña** son aquellos que realicen los partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes, fuera de los plazos que se establezcan para realizar actos de campaña electoral que trasciendan al conocimiento de la comunidad, cuya finalidad consista en solicitar el voto ciudadano en favor de un candidato, para acceder a un cargo de elección popular o publicitar sus plataformas electorales o programas de gobierno; pues bien, dicha definición puede válidamente aplicarse, con las adecuaciones que el caso amerita, a lo que debe entenderse por **actos anticipados de precampaña** deduciéndose que éstos últimos son aquéllos que realicen los partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes, **fuera del plazo que se establece en el artículo 144 F para realizar actos de precampaña** (es decir, antes del dos de marzo del año de la elección de que se trate) y que trascienden al conocimiento de la comunidad, **cuya finalidad consista en solicitar el voto ciudadano o de sus militantes y simpatizantes a favor de un precandidato o aspirante para ser postulado por un partido político como candidato a un cargo de elección popular**

Ahora bien, con base en la definición anterior, en la que se establece lo que debe entenderse por actos anticipados de precampaña, podría pensarse que las pintas efectivamente fueron realizadas antes del dos de marzo del año de la elección de que se trate, y que ello es suficiente para tener por configurada la realización de los actos ilegales, sin embargo, se insiste en la circunstancia de que para tener por acreditada la realización de actos anticipados es indispensable también que el contenido de los actos o propaganda busquen promocionar u obtener algún cargo de

elección popular, y que este próximo a llevarse a cabo un proceso de selección interna de candidatos a cargo de algún partido político con el cual puedan vincularse tales actos, extremos que como ya se demostró, no se surten en el presente caso.

Por último, no hay que olvidar que la prohibición de los actos anticipados de precampaña busca evitar que la participación igualitaria y equitativa de los partidos políticos en una contienda electoral se vea afectada, así como, que los principios de imparcialidad y neutralidad se socaven, y en consecuencia, el derecho a tener las mismas oportunidades para conseguir la preferencia electoral de la ciudadanía que participa en la vida democrática del país se trastoque; sin embargo, toda vez que los mensajes contenidos en las pintas que se analizan no constituyen actos anticipados de precampaña, se estima que dichas finalidades y principios que rigen en una contienda electoral no podrían verse afectados faltando un tiempo considerable para la celebración de un nuevo proceso electoral en el Estado de México.

Con base en lo hasta aquí razonado, se puede establecer lo siguiente:

Que no se está ante la presencia de actos o propaganda de precampaña, o bien, de actos anticipados de los mismos; Que si bien en las pintas aparece el nombre del probable responsable, en ningún momento se solicita el voto ciudadano, el de los militantes o el de los simpatizantes de algún partido político a favor del probable responsable para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular; Que actualmente, no existe la posibilidad legal de que algún partido político esté próximo a celebrar un proceso interno de selección de candidatos a cargos de elección popular; Que si bien la existencia de las pintas fue acreditada antes de la fecha legal permitida para la realización de las precampañas, ello no es una razón determinante para considerar que se configura la realización de actos anticipados de precampaña; y por último Que la propaganda no tuvo el propósito de influir en la equidad de competencia electoral alguna.”

Consideraciones que se comparten en su mayoría por este órgano electoral, ya que del estudio del presente expediente y las pruebas presentadas por el hoy apelante a la autoridad administrativa electoral, no actualizaron elementos que pudieran constituir algún indicio tendiente a demostrar algún acto anticipado de precampaña por parte de Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, y más aún, exista alguna contravención a la normatividad aplicable contenida en los artículos 144 A, 144 B, 144 C, 144 D, 144 E y 144 F, del Código Electoral del

Estado de México; sin embargo, este órgano jurisdiccional diverge sobre la inexacta afirmación y aplicación que de manera análoga realiza la autoridad responsable, en el sentido de considerar como semejantes las instituciones relativas a los actos anticipados de campaña y los actos anticipados de precampaña, de la siguiente manera:

*“Al respecto, es necesario precisar que el Código Electoral del Estado de México, en su artículo 14-4 E, párrafo primero, precisa que los **actos anticipados de campaña** son aquellos que ...; pues bien, dicha definición puede válidamente aplicarse, con las adecuaciones que el caso amerita, a lo que debe entenderse por **actos anticipados de precampaña** deduciéndose que éstos últimos son aquéllos que realicen los partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes, **fuera del plazo que se establece en el artículo 144 F para realizar actos de precampaña...**”*

Criterio que no se comparte por este Tribunal Electoral ya que su objeto, sujetos participantes, finalidad, temporalidad y contexto deben ser entendidos como actos diversos, por las razones que se señalaran a continuación:

En primer lugar, y a efecto de establecer que en el sistema jurídico electoral estatal, se encuentran previstos los actos anticipados de precampaña, así como la sanción a quién realice dichos actos; lo siguiente es partir de la concepción general del llamado “proceso de selección de candidatos”, el cual encuentra sustento en el artículo 144 A del Código Comicial, el cual tiene como fin primordial la determinación de designar a los candidatos que serán posteriormente registrados ante la autoridad administrativa electoral para contender en las elecciones respectivas, lo anterior con arreglo a un variado campo de disposiciones legales, dentro de las que se encuentra lo relativo a la precampaña electoral, concepción y características reguladas en el Capítulo Primero del Título Segundo del Libro Cuarto del Código Electoral Local, específicamente en los artículos 144 A, 144 B, 144 C, 144 D, 144 E, 144 F, 144 G, 144 H.

De hecho, la máxima autoridad jurisdiccional del país, ha considerado que esta figura no es una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino que, se encuentra íntimamente relacionada con las propias campañas electorales, puesto que su función específica es la de identificar a las personas que se están postulando, aún no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar obtener una posible candidatura. Lo anterior como se advierte de la tesis jurisprudencia que en seguida se apunta:

*“Novena Época
Registro: 182136
Instancia: Pleno
Jurisprudencia*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XIX, Febrero de 2004*

Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 1/2004

Página; 632

PRECAMPAÑA ELECTORAL FORMA PARTE DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL. (Se transcribe).

Asimismo, este órgano jurisdiccional ha fijado los alcances de la precampaña al precisar su objeto y función en el sistema electoral; primero, la precampaña tiene la función específica de promover públicamente a las personas que se están postulando, aún no de manera oficial, al interior de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura y, segundo, la precampaña constituye el proceso de selección interna que llevan a cabo los partidos políticos, coaliciones o candidatos a cargos de elección popular, conforme a sus estatutos o acuerdos, y acorde con los lineamientos que la propia ley establece, y hasta que se obtiene la nominación y registro del candidato.

Así pues, el artículo 144 A, del Código Electoral del Estado de México, **define a la precampaña** como los actos realizados por los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes, en los tiempos establecidos y regulados en el presente Código y sus Estatutos, dentro de sus procesos internos de selección de candidatos a los distintos cargos de elección popular.

De tal definición, podemos establecer varios elementos que subyacen de la misma, los cuales son:

- Los realizan los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes.
- Su finalidad es promover u obtener una candidatura.
- Se realizan en los tiempos establecidos y regulados en el Código Electoral y la duración máxima de las precampañas para las elecciones de Gobernador, diputados y miembros de ayuntamientos será de diez días y deberán realizarse dentro del cuadragésimo quinto y el vigésimo quinto día anterior al del inicio del plazo para el registro de las candidaturas ante el órgano electoral respectivo. Dentro de los plazos antes referidos, los partidos políticos podrán determinar libremente la duración de sus precampañas en los procesos internos de selección de candidatos.
- El contexto en el que se realiza es en un proceso interno de selección de candidatos de algún Partido Político.

Consecuentemente con lo anterior el numeral 144 B del Código Comicial concreta con mayor claridad la concepción de un acto de precampaña.

“Artículo 144 B.- Se entiende por actos de precampaña, a las reuniones públicas o privadas, debates, entrevistas en los medios de comunicación, visitas domiciliarias, asambleas, marchas y demás actividades que realicen los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes con el propósito de promover u obtener una candidatura a los distintos cargos de elección popular, en los plazos establecidos en este Código.”

De lo anterior, se advierte que el legislador no sólo reconoce estas actividades electorales sino que, además, establece límites que son conformes a los principios rectores de los procesos electorales consagrados en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo estos: la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la independencia y la equidad; de tal manera que se especifica los mecanismos para controlar la temporalidad, los actos de precampaña, la propaganda, el tope de gastos, así como el origen, monto y destino de los recursos económicos que utilicen para tal fin, con el objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos.

Así pues, podemos inferir que dentro esos límites apuntados anteriormente se encuentra **implícitamente** la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña; no obstante, el Código Electoral del Estado de México, prevé dicha figura en esta forma:

“Artículo 52.- Son obligaciones de los partidos políticos:

(...)

XXII. Abstenerse de realizar **actos anticipados de precampaña** o campaña en los términos del presente Código;

(...)

Artículo 355.- Los partidos políticos, sus dirigentes, precandidatos y candidatos, independientemente de las responsabilidades en que incurran, podrán ser sancionados con:

(...)

II, Dirigentes o precandidatos:

a) Por realizar **actos anticipados de precampaña** con independencia de otras sanciones establecidas en este Código se aplicará multa del equivalente de cincuenta a mil días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado de México. Si la violación fuese grave podrá, adicionalmente, sancionarse con la pérdida del derecho para ser postulado como candidato en la elección de que se trate

o, en su caso, con la cancelación del registro como candidato, correspondiente; y

De la lectura de los dispositivos en cita, es inconcuso que el legislador sanciona que los partidos, dirigentes o precandidatos realicen actos anticipados de precampaña, sin embargo, no define expresamente qué son los actos anticipados de campaña, pero esto no implica que éstos no se encuentren previstos **implícitamente**, ya que el legislador estableció la prohibición legal de llevar a cabo **actos de precampaña fuera de la temporalidad prevista en la norma**, por lo que, los ciudadanos o partidos políticos no tienen la libertad de realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio antes de los plazos establecidos legalmente.

Ello es así porque los numerales 144 A, 144 B y 144 F del Código Electoral del Estado, establecen lo siguiente:

“Artículo 144 A.- *Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos con el propósito de determinar las personas que serán sus candidatos de conformidad con lo que establece la Constitución Federal, la Constitución Particular, el presente Código, los Estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general de cada partido político.*

Precandidato es el ciudadano que en el proceso de selección interna de un partido pretende ser postulado como candidato a cargo de elección popular, conforme a este Código y a los Estatutos del partido político.

Precampañas son los actos realizados por los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes, en los tiempos establecidos y regulados en el presente Código y sus Estatutos, dentro de sus procesos internos de selección de candidatos a los distintos cargos de elección popular

La publicación de la convocatoria por parte de los partidos políticos para el desarrollo de sus procesos de selección Interna de candidatos y otros actos preparatorios que no impliquen actos de precampaña, se podrán realizar desde los dos meses anteriores al inicio de etapa de precampañas a que se refiere el artículo 144 F del presente Código.

Artículo 144 B- Se entiende por actos de precampaña, a las reuniones públicas o privadas, debates, entrevistas en los medios de comunicación, visitas domiciliarias, asambleas, marchas y demás actividades que realicen los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes con el propósito de promover u obtener una candidatura a los

distintos cargos de elección popular, en los plazos establecidos en este Código

Artículo 144 F- La duración máxima de las precampañas para las elecciones de Gobernador, diputados y miembros de ayuntamientos será de diez días y deberán realizarse dentro del cuadragésimo quinto y el vigésimo quinto día anterior al inicio del plazo para el registro de las candidaturas ante el órgano electoral respectivo. Dentro de los plazos antes referidos, los partidos políticos podrán determinar libremente la duración de sus precampañas en los procesos internos de selección de candidatos.”

Estas disposiciones legales, tienen como objeto establecer el derecho que tienen los partidos políticos para llevar a cabo procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular, dentro de los plazos estrictamente previstos en el Código Electoral del Estado, pero, a su vez, deriva la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña, en razón de que el valor jurídicamente tutelado es el acceso a la definición de candidatos en condiciones de igualdad, y el hecho de que se realicen actos anticipados de precampaña provoca desigualdad en todo el proceso electoral, ya que el hecho de que un aspirante se anticipe en la difusión de sus precandidatos o candidatos, tiene la oportunidad de influir con mayor espacio- tiempo en los destinatarios que a final de cuentas son los electores.

No debe perderse de vista que, los actos anticipados de precampaña electorales constituyen aspectos vinculados con las precampañas electorales, pues influyen en ellos de una manera o de otra; de tal suerte que deben imponerse límites, es decir, sancionando los actos que se desarrollen fuera de los plazos que marca la ley para realizarlos, ya que los actos anticipados de precampaña no son acordes y conllevan afectaciones a los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral.

En mérito de lo anterior, este Tribunal Electoral arriba a la conclusión de que los actos anticipados de precampaña se hayan implícitamente en el Código Electoral del Estado de México y para conceptualizar dichos actos se deben armonizarse los artículos 52, fracción XXII y 355, fracción II, inciso a), del mismo ordenamiento legal, los cuales, **sancionan** los actos anticipados de precampaña -y en la concreción de lo que esto significa a la luz del propio ordenamiento-, mediante una interpretación a **contrario sensu** del numeral 144 B, del referido Código, podemos establecer que debe entenderse como actos anticipados de precampaña en el contexto jurídico electoral del Estado de México:

“Se entenderá por actos anticipados de precampaña, todas aquellas reuniones públicas o privadas, debates,

entrevistas en los medios de comunicación, visitas domiciliarias, asambleas, marchas y en general cualquier otro acto de proselitismo electoral que por cualquier medio implique dirigirse a los militantes, afiliados, simpatizantes, o incluso por las propias características de la propaganda a los ciudadanos o electores en general, que sean efectuados por los partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados, simpatizantes o ciudadanos; que se produzcan, desarrollen o verifiquen fuera de los plazos establecidos por la ley para desarrollar actos de precampaña electoral, con el fin o propósito de trascender al conocimiento de la militancia, y de ser el caso de la ciudadanía o electorado en general, para promover, posicionar u obtener una postulación a los distintos cargos de elección popular.”

Este criterio interpretativo se válida con la intención del Constituyente Permanente Local de sancionar los actos anticipados de precampaña, el cual se infiere del artículo 12 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la parte conducente establece:

“Artículo 12.- Los partidos políticos son entidades de interés público...”

La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para el desarrollo de las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos.

La duración máxima de las campañas será de cuarenta y cinco días para la elección de Gobernador y de treinta y cinco días cuando se elijan Diputados locales o Ayuntamientos; la ley establecerá con precisión la duración de las mismas. Asimismo, las precampañas no podrán exceder del término de diez días.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral, será sancionada conforme a la ley.”

Por tanto, si el legislador local previo una sanción para actos anticipados de precampaña, luego entonces, dicha figura de actos anticipados de precampaña se encuentra implícita en la normatividad electoral, porque de lo contrario con su ausencia haría no funcional el propio ordenamiento electoral, es decir, de adoptarse una conclusión contraria, haría absurdo que el legislador local sancione un acto al margen de la ley sin que exista una definición de los actos anticipados de precampaña.

Por estas razones, este organismo jurisdiccional electoral infiere que los elementos que subyacen en la definición de

actos anticipados de precampaña, antes establecida son los siguientes:

- Los realizan los partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados, simpatizantes, ciudadanos, o cualquier otro.
- Su finalidad es anticiparse a promover u obtener una candidatura a los distintos cargos de elección popular así como realizar actividades y propaganda electoral en forma contraria a la normatividad en condiciones de inequidad respecto de los adversarios, con el fin o propósito de trascender al conocimiento de la militancia, y de ser el caso de la ciudadanía o electorado en general.
- Que se produzcan, desarrollen o verifiquen fuera de los plazos establecidos por la ley para el desarrollar actos de precampaña electoral.

En este mismo contexto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado como SUP-RAP-203/2008, ha establecido criterios respecto que se debe de entender por propaganda político-electoral contraria a la ley, respecto a actos anticipados de precampaña, criterios que este Tribunal Electoral del Estado de México comparte y aplica como orientadores al caso concreto, en el sentido que *“la propaganda que sea expresada a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, no contenga alguno de los elementos siguientes: a) El nombre, la fotografía, la silueta, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión en la propaganda de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma; b) Las expresiones “voto”, “vota”, “votar”, “sufragio”, “sufragar”, “comicios”, “elección”, “elegir”, “proceso electoral” y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral, c) La difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato; d) La mención de que un servidor público aspira a ser precandidato; e) La mención de que algún servidor público aspira a algún cargo de elección popular o al que aspira un tercero; f) La mención de cualquier fecha de proceso electoral, sea de organización, precampaña, campaña, jornadas de elección o de cómputo y calificación u otras similares; g) Otro tipo de contenidos que tiendan a promover la imagen personal de algún servidor público; y h) Cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos”*.

Como criterio orientador, también se cita la jurisprudencia emitida en la primera época de este Tribunal, misma que

dejó de tener vigencia y obligatoriedad en términos del artículo transitorio tercero del “ACUERDO QUE ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN, APROBACIÓN, NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA Y TESIS RELEVANTES QUE EMITA EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO; PARA LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE JURISPRUDENCIA; Y LA DETERMINACIÓN DEL INICIO DE LA SEGUNDA ÉPOCA”; argumento que en el presente caso sirve de orientador la parte sustancial de dicha jurisprudencia para referir y entender claramente qué podría considerarse como acto anticipado de precampaña, misma que lleva por rubro y texto el siguiente:

“ACTOS DE CAMPAÑA O PROPAGANDA ELECTORAL FUERA DE LOS PLAZOS LEGALES. CONTRAVIENEN LAS DISPOSICIONES LEGALES ELECTORALES. (Se transcribe).

Resulta entonces que, aún y cuando la autoridad responsable haya realizado una analogía de lo que se entiende por un acto anticipado de campaña para establecer que es un acto anticipado de precampaña, esto no cambia en nada el sentido final de la no existencia de actos anticipados de precampaña atribuidos a Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, de conformidad con lo establecido por este Tribunal Electoral en líneas anteriores, en donde para efecto del presente asunto se puntualizó y conceptualizó que es un acto anticipado de precampaña.

En resumidas cuentas, por la inexistencia de prueba o indicio alguno que pudiera acreditar eficazmente los hechos denunciados por cuanto hace a los actos anticipados de precampaña atribuidos a Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por esta razón la autoridad administrativa electoral al no encontrar elementos suficientes que justificaran la instauración de mayores diligencias de investigación en el procedimiento sancionatorio electoral, consideró no realizar más diligencias indagatorias, procediendo a resolver el hoy acto impugnado.

En relación a lo anterior, no pasa desapercibido para esta autoridad jurisdiccional, que en concepto del apelante, el conjunto de pruebas que este aportó en el procedimiento de queja, establecían claramente hechos que podrían configurarse como actos anticipados de precampaña por parte de Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, sin embargo, y como se estableció en líneas anteriores estas probanzas no representaron ni actualizaron indicio alguno de lo que se entiende como acto anticipado de precampaña o alguno de sus elementos, para acreditar el dicho del

apelante, para que entonces la autoridad responsable instaurara mayores diligencias de investigación correspondiente en el procedimiento administrativo sancionador, tal y como lo mandatan los artículos 356 del Código Electoral del Estado de México, y 27, 35, 44 y 49 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, anteriormente citados.

Por otro lado, y máxime a lo anterior, esta autoridad estima pertinente referir que el hoy actor en su escrito de apelación comparte el argumento de que se necesita de un cúmulo de pruebas e indicios que puedan acreditar el hecho denunciado para que la autoridad administrativa ejerza en *prima facie* su facultad investigadora, la cual puede ser consultado en la foja diecinueve del presente expediente de apelación, y en la cual refiere:

“Así tenemos que para entender el ejercicio de tal facultad de investigación de la autoridad electoral, en la presentación de una queja por la posible violación de disposiciones electorales de su competencia es indispensable que los accionantes señalen entre otras cosas la conducta contraria la ley y aporten las pruebas que estén a su alcance para otorgarle cuando menos un cúmulo de indicios a la autoridad electoral que le permitan en adelante y a través de la sustanciación del procedimiento realizar las diligencias necesarias entre ellas las de investigación que le permitan corroborar si lo originalmente denunciado se actualiza al caso concreto.”

Robustece lo anterior las jurisprudencias citadas por el actor en su escrito de apelación, emitidas por la Sala Superior del Tribunal del Poder judicial de la Federación, identificadas con los rubros PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL RELACIONADO CON LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. NORMAS GENERALES PARA LA ACTIVIDAD INVESTIGADORA.— S3ELJ 65/2002, y; PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS.— S3ELJ 16/2004.

De lo anterior, podemos establecer que el hoy actor conoce de las particularidades del procedimiento sancionatorio y los requisitos que se deben cumplimentar para que la autoridad administrativa electoral encargada de sustanciar y resolver el procedimiento sancionatorio electoral pueda instaurar su facultad investigadora y, de contar con dichos requisitos se lleven a cabo todas las diligencias necesarias, a efecto de que se corroboren los hechos denunciados o bien los indicios iniciales.

Por lo que hace a la tercera de las diligencias, ésta se realizó en consecuencia de verificar si se actualizaba un posible indicio derivado de lo relatado en una nota periodística sobre la realización del evento consistente en la presentación del Bando Municipal de Policía y buen Gobierno 2010 de Nezahualcóyotl, por lo que de la revisión de la página de internet

<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/bdo/bdo062.pdf>; lo único que se pudo advertir la fecha en la que se realizó el evento y que al mismo asistieron los integrantes del cabildo, más no de la información contenida respecto de cómo se compone dicho Bando Municipal, razones por las que sólo lo mencionado aconteció y, para el caso no deducen indicio alguno para acreditar un acto anticipado de precampaña.

En conclusión, del estudio integral del expediente, los autos que lo componen y las probanzas aportadas por las partes, del motivo de agravio aducido por el apelante no se desprende que la autoridad electoral responsable haya incurrido con su actuar en violación alguna en el procedimiento administrativo sancionador al no implementar mayores diligencias de investigación en dicho procedimiento, esto porque con las diligencias de: Solicitud que realiza el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, al Licenciado Armando Ortiz Acosta, Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva número 29 del Instituto Federal Electoral, para que sirviera remitir la resolución recaída al expediente VE/QPRD/JD/29/MEX/002/2010; La inspección ocular, realizada el trece (13) de junio de dos mil diez (2010), por el personal de la Secretaria Ejecutiva General del Instituto Electoral; y La revisión al Bando Municipal 2010 del Nezahualcóyotl, consultado en la página de internet <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/bdo/bdo062.pdf> realizadas en la substanciación del procedimiento sancionatorio motivo de este recurso de apelación, la autoridad responsable concluyó correctamente que el hecho denunciado no constituía un acto anticipado de precampaña, colmándose así una debida y eficiente investigación, y en el caso de haber realizado más diligencias indagatorias como las alegadas por el actor respecto de que: *se preguntara a los ciudadanos sobre la existencia de las bardas; el solicitar al Presidente Municipal sobre las bardas que se pintaron con su nombre y cargo; el investigar si la difusión del evento fue ordenada por alguna autoridad; quién proporcionó los recursos humanos y materiales; si las pintas se realizaron con recursos públicos, etc.*, con la realización de algunas de estas actividades o diligencias no hubiera llevado a nada, porque, al no haberse acreditado los hechos denunciados o la existencia de indicios para corroborar los actos anticipados

de precampaña, se hace innecesario la realización de más diligencias de investigación, porque con lo solicitado sólo serviría para determinar la responsabilidad de algún sujeto sobre propaganda gubernamental y no por la acreditación de actos anticipados de precampaña.

Luego entonces, en el presente asunto se advierte que contrario a lo alegado por el actor las pruebas -fotografías, notas periodísticas, mantas, etc.- que presentó en la denuncia motivo del procedimiento administrativo sancionador, resultaron insuficientes a juicio de la autoridad responsable así como para este tribunal jurisdiccional para tener por demostrada la existencia de los actos anticipados de precampaña denunciados, en virtud de que no aportaban elementos o indicios leves que administrados entre sí resultaran suficientes para poder determinar lo conducente, en otras palabras, dichas pruebas no acreditaron la presencia de elementos mínimos para determinar la existencia de estos actos, ya que no se realizaron actos o actividades identificados con campaña, precampaña o propaganda electoral que se hayan realizado fuera de los plazos establecidos en la normatividad, dicho lo anterior, se llega a la conclusión sobre la importancia de allegar a la autoridad resolutora las pruebas aptas, mínimas, suficientes exigidas por la ley para poder conseguir una resolución favorable en el procedimiento administrativo sancionador.

Por lo anterior, se determina que la autoridad responsable no violó los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad objetividad y profesionalismo, toda vez que, todo el actuar estuvo apegado a derecho respetando las formalidades y procedimientos que se establecen para el procedimiento administrativo sancionador electoral en esta entidad, esto de conformidad con todas las razones manifestadas en este apartado, así pues, en conclusión podemos establecer que en la especie no se actualiza transgresión alguna a la normatividad electoral aplicable o al interés del apelante, en consecuencia y bajo las argumentaciones vertidas en el presente apartado, este órgano resolutor estima que el agravio esgrimido por el Partido de la Revolución Democrática, a través de su representante deviene de **INFUNDADO**, por lo que, lo procedente es dejar intacto el acto impugnado que fue combatido.

Por otro lado, **tenemos como segundo y tercer temas de estudio** las siguientes argumentaciones que el impugnante en su escrito recursal emite a manera de agravio y los cuales fueron identificados con los incisos b) y c) en el apartado de suplencia de agravios:

a) Respecto que la autoridad se limitó a valorar solamente los medios de prueba que ya existían en el

expediente, haciendo una valoración y relación muy deficiente de las mismas.

c) Que la autoridad responsable del acto se declarará incompetente para conocer de las presuntas violaciones al artículo 134 párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ahora bien, lo procedente es entrar al estudio de estas argumentaciones realizadas por el actor en su escrito recursal, sin antes dejar claro, que los agravios que se hagan valer en un medio de impugnación, con independencia de su ubicación dentro del escrito de demanda o de la forma a través de la cual se expresen, deben dejar muy clara la intención de controvertir frontalmente las consideraciones vertidas en la resolución que se combate, pues sólo de esta forma existirá la posibilidad de realizar un estudio exhaustivo de la misma a fin de establecer su legalidad; por el contrario si de un medio de impugnación no se desprende claramente la causa de pedir ya sea por que exista una reiteración de agravios o se introduzcan elementos ajenos a la litis natural o bien se formulen una serie de manifestaciones subjetivas o generales serán motivo suficiente para declarar su inoperancia.

Así pues, por estas razones y por lo que hace a los presentes agravios, lo procedente es calificarlos de **INOPERANTES**, por las siguientes consideraciones;

Lo **inoperante** de estos agravios deviene, porque el actor simplemente se limita a emitir argumentaciones de manera genérica, vaga y subjetiva, en las que no demuestra, en el primero de ellos expuesto en el inciso b), por que la responsable valoró de forma inadecuada las pruebas aportadas en el procedimiento administrativo origen el presente medio de impugnación; cuales fueron esos medios que dejó de valorar o los efectos que produjo con la falta de valoración, por lo que al ser argumentaciones genéricas y vagas este Tribunal se encuentra impedido de entrar al estudio de fondo del agravio planteado por el apelante.

Por lo que hace al agravio identificado con el inciso **c)**, corre la misma suerte que el agravio analizado con antelación, es decir, el actor solo estableció consideraciones subjetivas y de las cuales no se configuró principio de agravio alguno, esto porque el actor no emitió un razonamiento lógico-jurídico tendiente a combatir el acto impugnado, es decir, no especifica la causa de pedir, ya que, si bien expresa que la causa lesión el hecho de que la autoridad responsable se declarara incompetente para conocer de las presuntas violaciones al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 129 de la Constitución

Política del Estado Libre y Soberano de México, no señala los razonamientos, motivos o el por qué de su decir, ya que no puntualiza por que los artículos 134 y 129 establecen la competencia al Instituto Electoral del Estado de México para, conocer de las violaciones a los mismos, ni mucho menos que parte de la inexacta aplicación de ellos le causa lesión y de qué forma lo hace, lo único que realiza son aseveraciones y argumentaciones de manera genéricas, vagas, subjetivas e imprecisas, lo cual hace imposible que este Tribunal se pronuncie respecto del argumento que a manera de agravio indica el actor del presente medio de impugnación. Por lo que, en consecuencia se debe declarar inoperantes dichas argumentaciones.

Por lo que, ante lo evidente de lo **infundado** del primer agravio identificado y estudiado en el inciso **a)** y lo **inoperante** de los agravios segundo y tercero identificados y estudiados en los incisos **b)** y **c)** del considerando **SÉPTIMO** de la presente resolución y planteados por el representante del Partido de la Revolución Democrática, lo procedente es confirmar el acto impugnado consistente en la *“Resolución NEZA/PRD/ECNS/001/2010/06, respecto de la denuncia presentada por el Lic. Marcos Álvarez Pérez, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en contra del C. Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por hechos que considera constituyen actos anticipados de precampaña”*.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1, 2, 3, 282, 289 fracción I, 300, 301 fracción II, 302 fracción I, 333, 339 y 342 del Código Electoral del Estado de México, se:

RESUELVE

PRIMERO. Ha sido procedente la vía intentada por Marcos Álvarez Pérez, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en contra de la *“Resolución. NEZA/PRD/ECNS/001/2010/06, respecto de la denuncia presentada por el Lic. Marcos Álvarez Pérez, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en contra del C. Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por hechos que considera constituyen actos anticipados de precampaña”*.

SEGUNDO. Se **CONFIRMA** el acto impugnado, por las razones expuestas en el **CONSIDERANDO SÉPTIMO** de la presente resolución.

II. Juicio de revisión constitucional electoral.

Disconforme con lo anterior, el cinco de enero del año dos mil once, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, presentó, ante el Tribunal Electoral de esa entidad federativa, demanda de juicio de revisión constitucional electoral, a fin de impugnar la sentencia dictada en el recurso de apelación precisado en el numeral 5 (cinco) del resultando que antecede.

III. Recepción del expediente en Sala Regional. El seis de enero de dos mil once el Presidente del Tribunal Electoral del Estado de México remitió, a la Sala Regional Toluca, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la demanda, con sus anexos, así como el informe circunstanciado correspondiente.

La citada Sala Regional radicó el medio de impugnación, como juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave ST-JRC-1/2011.

IV. Acuerdo de la Sala Regional Toluca. El seis de enero de dos mil once, la Sala Regional Toluca emitió acuerdo, por el cual se declaró incompetente para conocer del citado medio de impugnación, razón por la cual remitió el expediente ST-JRC-1/2011 a esta Sala Superior.

V. Recepción de expediente en Sala Superior. En cumplimiento del acuerdo precisado, en el resultando IV que

antecede, el siete de enero de dos mil once, el actuario adscrito a la Sala Regional Toluca presentó, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio TEPJF-ST-SGA-OA-35/2011, por el cual remitió el expediente ST-JRC-1/2011.

VI. Turno a Ponencia. Mediante proveído de siete de enero de dos mil once, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-JRC-3/2011**, ordenando su turno a la Ponencia del Magistrado Flavio Galván Rivera, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

VII. Recepción y radicación. Por proveído de doce de enero de dos mil once, el Magistrado Flavio Galván Rivera acordó la recepción del expediente del juicio al rubro indicado, así como su radicación, en la Ponencia a su cargo, a fin de proponer, al Pleno de la Sala Superior, el correspondiente acuerdo de competencia.

VIII. Aceptación de competencia. Por acuerdo de fecha doce de enero de dos mil once, el Pleno de esta Sala Superior aceptó la competencia para conocer del juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido de la Revolución Democrática.

IX. Tercero interesado. Durante la tramitación del juicio de revisión constitucional electoral, al rubro indicado, compareció como tercero interesado Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México.

X. Admisión. Por estar satisfechos los requisitos de procedibilidad, mediante proveído de dieciocho de enero de dos mil once, el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda del juicio que se resuelve.

XI. Cierre de instrucción. Por acuerdo de veintiséis de enero de dos mil once, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción, con lo cual el juicio de revisión constitucional electoral precisado en el resultando II que antecede quedó en estado de resolución, ordenando formular el respectivo proyecto de sentencia.

XII. Engrose. En sesión pública de veintiséis de enero del presente año, el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó no aprobar el proyecto de sentencia presentado por el Magistrado Flavio Galván Rivera y, en consecuencia, comisionar al Magistrado José Alejandro Luna Ramos la elaboración del engrose respectivo, y

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

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro identificado, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación; y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por un partido político nacional, a fin de controvertir la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, el diecisiete de diciembre de dos mil diez, en el recurso de apelación local RA/20/2010, en la cual se confirmó la resolución de fecha once de agosto de dos mil diez, dictada por el Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa, relativa a actos anticipados de precampaña atribuidos al Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México.

Ahora bien, es un hecho notorio para esta Sala Superior que se invoca en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que el dos de enero de dos mil once inició en el Estado de México el procedimiento electoral, en atención a lo previsto en el artículo 139, del Código Electoral de esa entidad federativa.

Cabe destacar que el procedimiento electoral que se desarrolla en el Estado de México es, única y exclusivamente, para la elección de Gobernador Constitucional de esa entidad federativa, por lo cual es evidente que el acto controvertido está vinculado con la aludida elección, de ahí que sea conforme a Derecho sostener que esta Sala Superior es competente para conocer, sustanciar y resolver el juicio al rubro indicado.

SEGUNDO. Oportunidad en la presentación de la demanda. Toda vez que el Magistrado Instructor al emitir el auto de fecha dieciocho de enero de dos mil once, por el cual admitió la demanda del juicio al rubro indicado, reservó a este órgano colegiado el estudio sobre el requisito de procedibilidad del juicio que se resuelve, consistente en la oportunidad en la presentación de la demanda, esta Sala Superior procede a su análisis.

A juicio de este órgano jurisdiccional especializado, el escrito de demanda del juicio de revisión constitucional electoral al rubro identificado fue presentado oportunamente, dentro del plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la sentencia impugnada fue emitida, por el Tribunal Electoral del Estado de México, el viernes diecisiete de diciembre de dos mil diez, siendo notificada al Partido de la Revolución Democrática el mismo día, por ende, el plazo de cuatro días, para impugnar, transcurrió del lunes tres al jueves seis del mes y año en que se actúa.

Se arriba a esa conclusión porque, en el particular se debe tener en consideración que los días dieciocho y diecinueve de diciembre de dos mil diez, así como los días uno y dos de enero de dos mil once, no son computables para ese efecto, conforme a lo previsto en el numeral 7, párrafo 2, de la ley procesal electoral federal, por ser inhábiles.

Asimismo, tampoco son computables los días comprendidos del día lunes veinte al viernes treinta y uno de diciembre de dos mil diez, por corresponder al segundo periodo vacacional del órgano jurisdiccional electoral local, como se advierte del informe circunstanciado que rindió el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de México, el cual obra a fojas treinta y cuatro a treinta y seis del expediente del juicio en que se actúa.

Al respecto, es aplicable la tesis relevante de esta Sala Superior, identificada con la clave S3 EL 002/98, consultable en las páginas quinientas una a quinientas dos de la “Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005”, volumen “Tesis Relevantes”, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

DÍAS NO LABORADOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE. NO DEBEN COMPUTARSE EN EL PLAZO LEGAL PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.- Si la autoridad encargada, por disposición legal, de recibir el escrito donde se hace valer un medio de impugnación, no labora en alguno de los días estimados aptos por la ley para integrar el plazo para la promoción de tal medio, esos días no deben incluirse en el cómputo que se realice para determinar la oportunidad de la presentación de dicho escrito, puesto que es patente que la situación descrita produce imposibilidad para que el interesado pueda ejercitar ampliamente su derecho de impugnación, que comprende la consulta de expedientes para la redacción de su demanda o recurso, la posibilidad de solicitar constancias para aportarse como pruebas, la presentación del escrito correspondiente, etcétera, por lo que en términos del artículo 2o., párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es aplicable al caso, en virtud de que no se contrapone a la ley, el principio general de derecho que expresa que, ante lo imposible nadie está obligado.

Ahora bien, no es óbice a lo anterior que conforme a la normativa electoral del Estado de México el procedimiento

electoral en esa entidad federativa inició el dos de enero de dos mil once, porque en concepto de esta Sala Superior, el citado día dos, no debe ser considerado en el cómputo del plazo de cuatro días para promover el medio de impugnación en que se actúa, debido a que el acto controvertido fue emitido con anterioridad al inicio del procedimiento electoral local, esto es, que la sentencia impugnada fue emitida por el Tribunal Electoral responsable el diecisiete de diciembre de dos mil diez, en tanto que el procedimiento electoral en el Estado de México inició el dos de enero de dos mil once.

Por tanto, a fin de garantizar un acceso efectivo a la justicia, por parte de los justiciables, se debe tener en consideración la hipótesis normativa que prevé el artículo 7, párrafo 2, de la Ley procesal electoral federal, el cual establece, a la letra, que *“[c]uando la violación reclamada en el medio de impugnación respectivo no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, según corresponda, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley”*.

Por lo anterior, no obstante que la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral no prevé la hipótesis respecto a este caso concreto, se debe estar a lo más benéfico para los justiciables, a efecto de garantizar la tutela judicial efectiva conforme lo establece el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto, es que se considera conforme a Derecho, que el cómputo del plazo para la promoción del juicio al rubro indicado, se debe hacer a partir del lunes tres al jueves seis de enero de dos mil once, con independencia de que el domingo dos de enero de dos mil once, en términos de la legislación sustantiva electoral local hubiera iniciado el procedimiento electoral en el Estado de México, porque como se ha argumentado para el particular no se puede considerar como día hábil; por tanto, si el escrito de demanda, que dio origen al medio de impugnación que se resuelve, fue presentado ante la autoridad responsable el miércoles cinco del mes y año en que se actúa, resulta evidente su oportunidad, dado que la promoción del medio de impugnación fue dentro del plazo de cuatro días.

TERCERO. Improcedencia. De la lectura del escrito de comparecencia del tercero interesado se advierte que hace valer las causales de improcedencia que a continuación se enlistan:

1. **Frivolidad.**
2. **Falta de determinancia.**
3. **Falta de interés jurídico.**
4. **No violación a preceptos constitucionales.**

Sentado lo anterior, por ser su examen preferente y de orden público, de acuerdo con lo previsto en los artículos 1 y 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

en Materia Electoral, se analizan las causales de improcedencia antes precisadas.

1. Frivolidad. Por lo que hace a la causal de improcedencia relativa a la frivolidad del juicio de revisión constitucional electoral al rubro indicado, esta Sala Superior considera que es infundada, como se explica a continuación.

Se debe tener en consideración que, un medio de impugnación es frívolo cuando, a juicio de esta Sala Superior, sea notorio el propósito del actor de interponerlo sin existir motivo o fundamento alguno para ello o aquél en el cual, evidentemente, no se puede alcanzar el objetivo que se pretende; de ahí que sea dable considerar que la frivolidad de un medio de impugnación significa que sea totalmente intrascendente o carente de sustancia.

En el caso concreto, de la lectura de la demanda de juicio de revisión constitucional electoral, identificado con la clave SUP-JRC-3/2011, se puede advertir que no se actualiza tal supuesto, en razón de que el partido político demandante señala hechos y conceptos de agravio específicos, encaminados a que este órgano jurisdiccional revoque la sentencia impugnada, porque en su concepto el Tribunal Electoral responsable vulneró los principios de exhaustividad, legalidad, congruencia, entre otros, al confirmar la resolución de once de agosto de dos mil diez, dictada por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, relativa a actos anticipados de precampaña atribuidos al Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, de esa entidad federativa; lo que demuestra que no es una demanda carente de sustancia

o trascendencia; en todo caso, la eficacia de los conceptos de agravio expresados por el partido político actor, para alcanzar su pretensión, será motivo de análisis, en el fondo de la controversia, de ahí que sea dable concluir que no le asiste la razón al tercero interesado, al expresar la causal de improcedencia.

Sirve de apoyo a lo anterior, la *ratio essendi* contenida en la tesis de jurisprudencia sostenida por esta Sala Superior, consultable en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas ciento treinta y seis a ciento treinta y siete, volumen *Jurisprudencia*, cuyo rubro es: “FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE”.

2. Falta de determinancia. En el caso que se analiza, a juicio de este órgano jurisdiccional especializado, es infundada la causal de improcedencia hecha valer por el tercero interesado, pues contrariamente a lo sostenido, se considera que sí se cumple el requisito previsto en el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativo a que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del procedimiento electoral o para el resultado final de la elección de Gobernador del Estado de México.

Se afirma lo anterior, porque el Partido de la Revolución Democrática controvierte la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México, de fecha diecisiete de diciembre de dos mil diez, en el recurso de apelación

identificado con la clave **RA/20/2010**; aduciendo como conceptos de agravio que el Tribunal Electoral responsable vulneró los principios de exhaustividad, congruencia y legalidad, entre otros, al confirmar la resolución de once de agosto de dos mil diez, dictada por el Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa, relativa a actos anticipados de precampaña atribuidos al Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México.

Ahora bien, del escrito de demanda de apelación local, se advierte que el partido político ahora actor adujo que la resolución del Instituto Electoral local, estaba indebidamente fundada y motivada, porque el Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, llevó a cabo actos anticipados de precampaña, lo cual podría incidir en el procedimiento electoral que se desarrolla en la aludida entidad federativa; por tanto, si su pretensión en este medio de impugnación federal es que se revoque la sentencia controvertida a efecto de que se considere que el aludido funcionario público municipal infringió la normativa electoral, es inconcuso que de asistirle razón y se considerar que sí existieron actos anticipados de precampaña, ello puede incidir en el procedimiento electoral antes citado.

Por lo anterior, es que esta Sala Superior considera que la violación reclamada sí cumple el requisito especial de procedibilidad en estudio, por lo cual no asiste razón al tercero interesado.

3. Falta de interés jurídico. El Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, quien compareció como

tercero interesado invoca como causal de improcedencia, la falta de interés jurídico del partido político actor, porque, en su concepto, el Partido de la Revolución Democrática no manifiesta en su escrito de demanda qué afectación le produce la sentencia controvertida, ni qué derecho sustancial le es vulnerado; en concepto de esta Sala Superior la aludida causal de improcedencia deviene infundada.

Contrariamente a lo afirmado por el tercero interesado, esta Sala Superior considera que el Partido de la Revolución Democrática, sí tiene interés jurídico para promover el juicio de revisión constitucional electoral al rubro indicado, toda vez que, fue precisamente ese instituto político el que promovió recurso de apelación local, cuya sentencia impugna en esta instancia federal, a fin de controvertir la resolución de once de agosto de dos mil diez, dictada por el Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa, relativa a actos anticipados de precampaña atribuidos al Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México.

En efecto, el Partido de la Revolución Democrática, promovió el recurso de apelación local, a fin de controvertir una resolución que resolvió un procedimiento administrativo sancionador local, integrado con motivo de una denuncia presentada por el partido político ahora actor.

En la sentencia controvertida, se determinó confirmar la resolución primigeniamente impugnada, al respecto, el partido político enjuiciante, aduce que le causa agravio esa sentencia, porque en su concepto el Tribunal Electoral

responsable vulneró, entre otros, los principios de exhaustividad, congruencia y legalidad.

Por tanto, sí fue el Partido de la Revolución Democrática el que promovió el recurso de apelación local y en el juicio de revisión constitucional electoral al rubro citado, controvierte la sentencia dictada en el aludido medio de impugnación local, es indubitable para esta Sala Superior, que el partido político actor, tiene interés jurídico, ello independientemente de que le asista o no la razón, en cuanto al fondo de la *litis*.

4. No violación a preceptos constitucionales. El tercero interesado considera que de la demanda de juicio de revisión constitucional electoral del Partido de la Revolución Democrática, no se advierte que se viole algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “*revelando una pretensión vengativa y rijosa*”.

A juicio de esta Sala Superior la causal de improcedencia es infundada, dado que el partido político demandante, en su escrito de demanda manifiesta que se violan en su agravio los artículos 17, 41, segundo párrafo, 99 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se cumple el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en tanto que se debe entender tan sólo como una exigencia formal y no como el resultado del análisis de los conceptos de agravio propuestos por el demandante, en razón de que lo contrario implicaría entrar al estudio del

fondo de la *litis*, lo cual sería contrario no sólo de la técnica procesal, sino también de los principios generales del Derecho Procesal.

Lo anterior ha sido criterio reiterado de este órgano jurisdiccional especializado, que está contenido en la tesis de jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ 02/97, consultable en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, volumen *Jurisprudencia*, páginas ciento cincuenta y cinco a ciento cincuenta y siete, cuyo el rubro y texto, son al tenor siguiente:

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA.—Lo preceptuado por el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, referente a que el juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá contra actos o resoluciones: *Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, debe entenderse en un sentido formal, relativo a su establecimiento como requisito de procedencia, y no al análisis propiamente de los agravios esgrimidos por el partido impugnante, toda vez que ello supone entrar al fondo del juicio; por lo tanto, dicho requisito debe considerarse que se acredita cuando en el escrito correspondiente se hacen valer agravios debidamente configurados, esto es, que éstos precisen claramente los argumentos o razonamientos enderezados a acreditar la afectación del interés jurídico del promovente, derivado de la indebida aplicación o incorrecta interpretación de determinada norma jurídica en el acto o resolución impugnado, por virtud de los cuales se pudiera infringir algún precepto constitucional en materia electoral, toda vez que ello supondría la presunta violación de los principios de constitucionalidad y legalidad electoral tutelados en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; o sea, que de los agravios esgrimidos se advierta la posibilidad de que se haya conculcado algún precepto constitucional en la materia, resultando irrelevante que se citen o no los artículos constitucionales presuntamente violados, ya que, de conformidad con el artículo 23, párrafo 3o., de la ley general

citada, en la presente vía este órgano jurisdiccional, ante la omisión de los preceptos jurídicos presuntamente violados o su cita equivocada, resuelve tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resultan aplicables al caso concreto. Por lo anterior, la omisión o cita errónea de los preceptos constitucionales presuntamente violados no tiene como consecuencia jurídica el desechamiento del juicio de revisión constitucional electoral.

Por las razones expuestas, es que esta Sala Superior considera que no asiste razón al tercero interesado, por cuanto hace a este requisito especial de procedibilidad.

CUARTO. Conceptos de agravio. En su parte conducente, el escrito de demanda del Partido de la Revolución Democrática, es al tenor siguiente:

AGRAVIOS:

PRIMER AGRAVIO

FUENTE DE AGRAVIO.- Lo constituye el considerando séptimo, así como el resolutive marcado como PRIMERO y SEGUNDO de la resolución que se impugna, en donde la responsable determinó confirmar la resolución NEZA/PRD/ECNS/001/2010/06.

ARTÍCULOS VIOLADOS.- Se viola en perjuicio de mi representado lo dispuesto en los artículos 17, 134 de la Constitución Federal, 11 primer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1, 2, 78, 81 fracciones I; 82, 85, 99 fracción XII, 92 XXXII y 356 del Código Electoral del Estado de México.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- La autoridad señalada como responsable infringe los principios de legalidad y exhaustividad electoral, así como la garantía de acceso a la justicia, previstos en los preceptos constitucionales y legales que se han citado, toda vez que en el contenido de la sentencia que se combate la autoridad responsable no entra al estudio del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para determinar la competencia que tiene el Instituto Electoral del Estado de México, para conocer de las violaciones en la aplicación de recursos públicos en la propaganda gubernamental, debido a que centra sus manifestaciones en señalar lo siguiente: “... de tal modo que la interpretación constitucional -local- requiere de una examen cuidadoso y acucioso puesto que ahí descansan los principios fundamentales de la estructura política del Estado”, dejando de observar uno de los principales preceptos jurídicos invocados por mi representada en el

recurso de apelación que se hizo valer ante la autoridad responsable, el cual es el artículo 134 de nuestra Carta Magna.

Por otra parte la autoridad responsable señala lo siguiente: *“De tal manera que los párrafos penúltimo y último del artículo 129, de la Constitución Local, derivan dos principios: el de distribución competencial y el de reserva legal”.*

Centra sus argumentos en señalar que existen determinadas autoridades que señala el artículo 129 de la Constitución Local como las competentes para conocer de las violaciones denunciadas, sin embargo omite una parte de dicho artículo en el que se señala lo siguiente:

*“La infracción a las disposiciones previstas en este Título será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios **y demás leyes aplicables**”.*

En este sentido, al contener dicho precepto jurídico la frase **y demás leyes aplicables** se está dejando el alcance a otra normatividad mediante la cual los infractores sean susceptibles de ser sancionados, pero sobre todo da competencia a otras autoridades distintas a las que menciona en el mismo artículo para que conozcan de dichas violaciones, es decir, en ninguna parte de dicho precepto señala que solamente las autoridades ahí mencionadas conocerán de dichas violaciones.

En este sentido es necesario citar el artículo 133 de nuestra Carta Magna, en atención a que este señala lo siguiente:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

Atendiendo este precepto jurídico, es evidente que la autoridad responsable no fue exhaustiva al momento de resolver el medio de impugnación que nos ocupa, toda vez que al emitir su resolución no hace un estudio del artículo 134 de nuestra Carta Magna, siendo que entra directamente al estudio de la normatividad local, con lo cual en primer término viola el principio de Supremacía Constitucional, toda vez que en orden jerárquico tiene mayor importancia y relevancia lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y posteriormente lo que establezcan las leyes que emanan de ella, siendo que la Constitución Local es una ley que emana de nuestra Carta Magna, en este sentido la autoridad responsable no fue exhaustiva al momento de resolver el recurso de apelación promovido por mi representada, toda vez que si lo hubiera hecho entonces observaría de donde emana la competencia

del Instituto Electoral del Estado de México para conocer de las violaciones denunciadas.

En la reforma al artículo 134 de la Constitución General de la República, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión del Estado Mexicano señalan que *“De importancia destacada es el tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.”*

De igual forma toma relevancia lo citado por el Magistrado Héctor Romero Bolaños, en su voto particular cuando señala que:

“Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación del H. Congreso de la Unión del Estado Mexicano, en su dictamen señalaron que el propósito de la adición de los párrafos al artículo 134 ya citado fue “establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad”.

Las Comisiones Constitucionales ya citadas, señalaron que los párrafos añadidos a este artículo constitucional son de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México, ahora si tomamos en consideración cuales son los efectos de que un servidor público o un ciudadano difunda propaganda institucional mediante la cual se da a conocer con los ciudadanos de un territorio determinado, siendo que llegando el período de precampaña y campaña éste decidiera contender por algún cargo de elección popular dejaría en desventaja a los otros ciudadanos que lanzaran sus candidaturas, debido a que éste contó con mayor tiempo para que la ciudadanía lo conociera.

Y si a esto le sumamos la aplicación de recursos públicos, se convierte en una falta más grave, toda vez que los servidores públicos tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, con el propósito de que esa circunstancia no influya en la equidad entre los partidos políticos.

Es de señalar que en obviada de circunstancias la propaganda que difunden los servidores públicos, mediante la cual difunden su imagen, nombre y cargo tiene la única finalidad de darse a conocer con la ciudadanía, lo que llegado el proceso electoral le traería una clara ventaja sobre

los demás contendientes a un cargo de elección popular, en este sentido y al tener un carácter electoral, los fines que conllevan la difusión de propaganda violatoria de la legislación electoral, es de donde mi representada considera que el Instituto Electoral del Estado de México, es competente para conocer de dichas violaciones.

Lo anterior tomando en consideración el razonamiento que el Magistrado Héctor Romero Bolaños señala cuando de manera acertada menciona que ha sido criterio reiterado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que “la equidad durante los procesos electorales puede vulnerarse incluso antes de su inicio, cuando algún ciudadano o partido político realice actos que lo posicionen ante la ciudadanía de manera anticipada al inicio de las campañas o precampañas electorales.

En esta tesitura y en alcance de las reformas constitucionales que sufrieron los artículos 134 de nuestra Carta Magna y 129 de la Constitución local, se puede observar que uno de los temas principales de dichas reformas fue el de salvaguardar el principio de equidad, sin embargo la autoridad responsable en el contenido de la resolución que se combate no entró al estudio de este principio, aún y cuando en el recurso de apelación se hizo valer por mi representada.

En este sentido podemos decir que las Constituciones y leyes de las entidades federativas deben garantizar que la función electoral se rija por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, cuestión que en la especie se opera a través de los institutos electorales, siendo que en el caso que nos ocupa ha sido totalmente desatendida.

Por otra parte la autoridad responsable debió de investigar porque (*sic*) una asociación civil se encuentra difundiendo propaganda manifestando el apoyo a dicho servidor público, ya que en este sentido se puede decir que dicha asociación lo hace con una finalidad, o más bien que dicha asociación fue contratada por los servidores públicos que se denunciaron para los efectos de que manifestara públicamente su concordancia y apoyo al infractor.

Lo anterior, toda vez que resulta ilógico que una asociación civil por si misma invierta su tiempo y recursos para manifestar su apoyo a un servidor público del cual no va a recibir algún incentivo o ganancia.

Es importante señalar que como bien lo refiere el Magistrado Héctor Romero Bolaños en el voto particular que se anexa a la sentencia que nos ocupa, de una interpretación gramatical, sistemática y funcional del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los artículos 11, 12, 129 párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 52, fracciones II, XII, XXII y último párrafo; 78, 81

fracciones IV y V; 82, 85 y 95 fracciones X, XXXII, XXXV, LI, LII; 102 fracción XXXII; 144, 355 y 356 del Código Electoral del Estado de México, el Instituto Electoral del Estado de México sí cuenta con dicha facultad implícita, derivada de las explícitas que le obligan hacer efectivo tanto el cumplimiento a las disposiciones constitucionales mencionadas, como para hacer cumplir el principio de equidad en la competencia entre los partidos políticos, el voto libre y auténtico, y evitar la indebida ventaja en los procesos electorales.

Aunado a lo anterior el Reglamento de Quejas y Denuncias del IEEM otorga facultades al Consejo General para iniciar el Procedimiento Administrativo Sancionador en contra de un servidor público, así como para hacer cesar de manera inmediata los actos que contravengan las disposiciones en materia electoral.

En este sentido el Consejo General debió de emitir medidas precautorias para hacer cesar los actos violatorios de las disposiciones electorales, cometidos por dichos servidores públicos, con el propósito de que estos no se vulneraran y causaran un daño al principio de equidad entre los partidos políticos.

De igual forma el Reglamento ya citado entre los sujetos que pueden ser sancionables contempla a los servidores públicos en el inciso b) del artículo 6, así como en el artículo 14, de dicho reglamento.

Por otra parte, la autoridad señalada como responsable se equivoca al señalar que no se puede hablar de actos anticipados de precampaña porque no nos encontramos dentro de un proceso electoral, sin embargo el artículo 14 de los Lineamientos de Propaganda del Instituto Electoral del Estado de México contempla la definición de propaganda política, en la cual señala que es toda realización de reuniones o asambleas en cualquier tiempo que busquen influir sobre los individuos en una determinada colectividad, para obrar a favor de una persona física o colectiva que busca promocionar su imagen.

Por lo tanto y en atención a las características de la propaganda difundida por el servidor público que se denuncia, es evidente que la autoridad señalada como responsable, omitió atender dichas disposiciones, situación que vulnera el principio de exhaustividad.

En atención a esto dichos Lineamientos también establecen las sanciones a las que los infractores se harán acreedores, por lo tanto, existe el procedimiento para sancionar a los servidores públicos que vulneren las disposiciones electorales, así como también existen las sanciones a las que estos se harán acreedores.

SEGUNDO AGRAVIO

FUENTE DE AGRAVIO.- Lo constituye el considerando séptimo, de la resolución de fecha diecisiete de diciembre del año en curso, en consecuencia el resolutivo primero y

segundo de la resolución que se impugna, en donde la responsable, **CONFIRMA** la resolución de fecha diecisiete de agosto de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por el que se desechó por incompetencia el recurso de queja **NEZA/PRD/ECNS/001/2010/06**.

ARTÍCULOS VIOLADOS.- los artículos 116, fracción IV, inciso b, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 11 primer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1, 2, 5, 60, 78, 81 fracciones I y V, 82, 85, 356 del Código Electoral del Estado de México, así como a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, objetividad y profesionalismo que debe regir la actuación de las autoridades electorales.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- Causa agravio a mi representada la evidente y flagrante violación a los artículos de referencia en virtud de que la autoridad responsable al momento de emitir su resolución en fecha diecisiete de diciembre del año en curso, **CONFIRMA** la resolución del uno de octubre de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en la que se desechó por incompetencia el recurso de queja **NEZA/PRD/ECNS/001/2010/06**, violando en perjuicio del promovente principios rectores en materia electoral como lo son certeza y legalidad, adicionalmente incumple el (sic) los principios de exhaustividad y de congruencia externa, ya que indebidamente desechó supuestamente por incompetencia, la denuncia presentada por el suscrito, remitida a la autoridad responsable por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, atento a lo establecido en la siguiente tesis jurisprudencial:

EXHAUSTIVIDAD PRINCIPIO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN. (Se transcribe).

El órgano jurisdiccional local con su resolución valida lo que a nuestro parecer es evidentemente un exceso de una autoridad electoral, pues en este caso el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México se extralimitó en sus atribuciones al remitir al Consejo General y no a la Junta General el proyecto por el que desecha la queja que nos ocupa dejando en completo estado de indefensión, ya que con independencia de entrar al estudio del fondo del asunto y en principio revisar las causales de improcedencia previstas tanto en la Ley electoral como en el reglamento de Quejas y Denuncias del propio Instituto Electoral mexiquense, debió poner a consideración de la Junta General del Instituto Electoral del Estado de México, el proyecto de resolución sea en un sentido o en otro, es decir si del estudio de oficio de las causas de improcedencia o sobreseimiento se encontraren algún supuesto o en su caso de no encontrar ninguna y luego de sustanciarla denuncia,

ponerla en estado de resolución, cuyos proyectos debe en su oportunidad Conocer la Junta General, previo al Conocimiento del Pleno de Consejo General, sin embargo en el caso que nos ocupa, existieron graves omisiones de parte de la Secretaria Ejecutiva General, mismas que fueron toleradas por el propio Consejo General al aprobar el proyecto de resolución consistente en DESECHAMIENTO, presentado por la Secretaria en comento, sin que la Junta General tuviese siquiera previo conocimiento. Con este proceder la Secretaria Ejecutiva General violentó en perjuicio de mi representada diversas disposiciones legales, principalmente el artículo 356 de la ley electoral aplicable para esta entidad mexiquense, toda vez que si se hace una interpretación sistemática, gramatical y funcional de dicho ordenamiento en ninguna parte faculta a la citada Secretaria a presentar el proyecto de desechamiento directamente al Consejo General, por el contrario existe un mandato de que será la Junta General quien deberá elaborar el proyecto de resolución que será puesto a consideración del Consejo General, mandato que en el caso que nos ocupa fue ignorado, paso a citar el ordenamiento en comento para mejor proveer:

Artículo 356.- Para los efectos del presente Título el Instituto conocerá de las irregularidades en que hayan incurrido los partidos políticos, dirigentes, precandidatos y candidatos.

Cualquier persona o funcionario del Instituto podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto; las personas jurídico colectivas lo harán por medio de sus legítimos representantes, en términos de la legislación aplicable, y las personas físicas lo harán por su propio derecho.

Los órganos desconcentrados que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia, procederán a enviar el escrito a la Secretaría Ejecutiva General dentro del plazo de cuarenta y ocho horas.

Asimismo realizarán las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como para allegarse de elementos probatorios adicionales que estimen pudieran aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma.

Si el denunciante fuera un órgano del Instituto remitirá la denuncia a la Secretaría Ejecutiva General, para su tramitación.

La queja o denuncia deberá ser presentada por escrito y cumplir con los siguientes requisitos:

a) Señalar el nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital y domicilio para oír y recibir notificaciones;

b) Acompañar los documentos necesarios para acreditar la personería;

c) Hacer una narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, invocar los preceptos presuntamente violados; y

d) Aportar las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que solicita se requiera, cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas.

En caso de que los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tendrá por no presentada.

Ante la omisión de cualquiera de los requisitos antes señalados, la Secretaría Ejecutiva General prevendrá al denunciante para que la subsane dentro del plazo improrrogable de tres días. De la misma forma lo prevendrá para que aclare su denuncia, cuando ésta sea imprecisa, vaga o genérica.

En caso de no enmendar la omisión que se le requiera, se tendrá por no presentada la denuncia.

Procederá el sobreseimiento de la queja o denuncia, cuando:

a) Habiendo sido admitida la queja, sobrevenga alguna de las causales de improcedencia;

b) El denunciado sea un partido político que, con posterioridad a la admisión de la queja o denuncia, haya perdido su registro; y

c) El denunciante presente escrito de desistimiento, siempre y cuando lo exhiba antes del cierre de instrucción.

A) El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizará de oficio. En caso de advertir que se actualiza una de ellas, la Secretaría elaborará un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o sobreseimiento, según corresponda.

La sustanciación de las quejas estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva General quien deberá realizar todas las diligencias necesarias para poner los asuntos en estado de resolución, y contará con atribuciones para realizar diligencias para mejor proveer.

Durante la sustanciación del procedimiento, para la admisión y valoración de las pruebas se aplicarán las reglas contenidas en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.

Una vez que tenga conocimiento de la irregularidad, el Instituto notificará al partido político, ciudadano, candidato o persona jurídico colectiva, para que en un plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes.

Durante la tramitación de las denuncias o quejas deberá respetarse de manera irrestricta la garantía de audiencia de los presuntos infractores.

B) Corresponde a la Junta General la elaboración del proyecto de resolución que habrá de someterse a consideración del Consejo General del Instituto. En todo caso en la emisión de la resolución, para fijar las sanciones establecidas en este Capítulo, deberán considerarse por lo menos las circunstancias personales y de ejecución de la infracción, la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión, la capacidad económica del infractor, en su caso, la Reincidencia o el monto del beneficio o lucro obtenido por el infractor.

En la sustanciación y elaboración del proyecto de resolución correspondiente, la Secretaría Ejecutiva General o, en su caso la Junta General contará con el auxilio o apoyo de la Dirección Jurídico-Consultiva del Instituto.

En la sustanciación de las quejas que versen sobre el origen, monto y destino de los recursos económicos de los Partidos Políticos, el Órgano Técnico de Fiscalización coadyuvará con la Secretaría General Ejecutiva a través de la presentación de informe, apoyado en documentación que obre en su poder sobre la veracidad de los hechos reclamados y en su caso con propuesta de la sanción aplicable.

Como se puede observar en el párrafo señalado para efectos prácticos como inciso **A)** se puede apreciar que **“El estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realizará de oficio. En caso de advertir que se actualiza una de ellas, la Secretaría elaborará un proyecto de resolución por el que se proponga el desechamiento o sobreseimiento, según corresponda.”** es claro que en ninguna parte se establece que la Secretaria Ejecutiva General lo pueda poner a consideración del Consejo General de manera directa sin pasar por la Junta General -toda vez que es atribución de ésta- por lo que es evidente la violación frente a la que nos encontramos, por su parte el párrafo señalado como inciso **B)** establece claramente que **“Corresponde a la Junta General la elaboración del proyecto de resolución que habrá de someterse a consideración del Consejo General del Instituto”**, este párrafo contiene dos supuestos el primero refiere precisamente a la atribución de la Junta General de elaborar el proyecto de resolución y el segundo señala criterios para el caso de que sea un resolución sancionatoria es decir **deberá tomarse en cuenta caso en la emisión de la resolución, para fijar las sanciones establecidas en este Capítulo, deberán considerarse por lo menos las circunstancias personales y de ejecución de la infracción, la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión, la capacidad económica del infractor, en su caso, la Reincidencia o el monto del beneficio o lucro obtenido por el infractor.”**

A mayor abundamiento vale la pena revisar las atribuciones tanto de la Junta General como de la Secretaria General Ejecutiva en materia del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 356 del Código Electoral; el artículo 99 del ordenamiento en comento refiere las atribuciones de la Junta General, particularmente la fracción XII señala que dentro de sus atribuciones está la de **“Elaborar los dictámenes con proyectos de resolución en los procedimientos administrativos sancionadores para someterlos a consideración del Consejo General..”**, por su parte el artículo 92 refiere las atribuciones de la Secretaria Ejecutiva General, particularmente la fracción XXXII establece entre ellas la de **“Llevar a cabo la sustanciación en los procedimientos administrativos sancionadores en términos de lo dispuesto por el artículo 356 de este Código”**, resulta convincente con lo expuesto que si la Secretaria Ejecutiva General pone a consideración del Consejo General cualquier tipo de dictamen con proyecto de resolución, está violando la ley electoral, toda vez que esta es una atribución exclusiva de la Junta General, es decir una vez que la Secretaria en comento realiza el estudio oficioso de las causas de improcedencia o sobreseimiento y encuentra algunas debe emitir un proyecto de resolución, que deberá poner a disposición de la Junta General para que esta elabore el dictamen correspondiente y lo ponga a consideración del máximo órgano del Instituto Electoral, es decir el Consejo General; de igual manera si no encuentra ninguna causal que deseche alguna Queja o denuncia, la Secretaria General deberá sustanciarla y ponerla en estado de resolución para que la Junta General emita el correspondiente dictamen y que sea del conocimiento del citado Consejo General; sin embargo en el caso que nos ocupa este procedimiento fue violado de manera burda afectando a mi representada y atentando en contra de los principios rectores de certeza y legalidad que deben prevalecer en todos los actos de la autoridad electoral, por lo que deben considerar procedente el presente agravio a efecto de que se reponga el procedimiento en virtud de que la Secretaria Ejecutiva General asume atribuciones que no le corresponden por encima de la propia Junta General de la cual es parte, solo que sin derecho a voto solo a voz, por en ello resulta incongruente que este funcionario electoral de manera individual asuma atribuciones por encima de un órgano colegiado como es la Junta General, cuando actúa como autoridad sustanciadora, de conformidad con el artículo 356 del código comicial, que como integrante de la Junta, de conformidad con el artículo 98 del Código Electoral en vigor que a la letra dice:

“La Junta General del Instituto será presidida por el Consejero Presidente y contará con la participación con

derecho a voz del Secretario Ejecutivo General y del Director Jurídico-Consultivo, quien fungirá en calidad de Secretario de Acuerdos y, con derecho a voz y voto los directores de Organización, Capacitación, Partidos Políticos, Administración y Servicio Electoral Profesional. La Junta General tomará sus decisiones por mayoría de votos, en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.”

Si bien es cierto, el estudio para el desechamiento de una queja es de trámite, a efecto de que si se encontrasen los supuestos de ley para ello, se concluiría la instancia para el promovente, como lo señala la responsable en el párrafo tercero de su resolución visible a foja 0081, sin embargo, esto no precisa el punto en conflicto, en virtud de que lo que se combatió mediante el recurso de Apelación que motivo la resolución que se impugna, es la discrecionalidad del Secretario Ejecutivo General, para poner a consideración del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México ,el proyecto de desechamiento, sin que este pase por un órgano, superior jerárquico y colegiado como es la Junta General, inclusive así lo reconoce la propia responsable, pues en el párrafo quinto de la foja en comento, señala que a dicha Secretaría, “...corresponde la admisión y sustanciación de la queja o denuncia, hasta ponerlo en estado de resolución.”, conformidad con lo establecido en el artículo 356 del código aplicable de la materia que señala expresamente en el apartado que se requiere **“Corresponde a la Junta General la elaboración del proyecto de resolución que habrá de someterse a consideración del Consejo General del Instituto.”** Esto en un primer supuesto, vale la pena preguntarnos, un proyecto de desechamiento a caso ¿no es un proyecto de resolución?, ¿no es verdad que con el desechamiento se pone fin al procedimiento administrativo sancionador?, ¿no es verdad que al resolverse de esta manera el justiciable ya no alcanzara sus pretensiones? , veamos otro supuesto de dicha disposición; **“En todo caso en la emisión de la resolución, para fijar las sanciones establecidas en este Capítulo, deberán considerarse por lo menos las circunstancias personales y de ejecución de la infracción, la gravedad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión, la capacidad económica del infractor, en su caso, la Reincidencia o el monto del beneficio o lucro obtenido por el infractor.”**, evidentemente este otro supuesto se refiere a que en el caso de encontrarse en un evento en el que merezca imponerse alguna sanción, deberán considerarse las circunstancias personales del infractor, para que la Junta proponga en este proyecto de resolución algún tipo de sanción.

Finalmente quiero señalar a este órgano jurisdiccional federal, que es claro que en el sentido en el que resolvió la responsable en esta entidad mexiquense, es decir, que al

confirmar la resolución de diecisiete de agosto de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por el que se desechó por incompetencia el recurso de queja **NEZA/PRD/ECNS/001/2010/06**, se negó al promovente el derecho a la tutela judicial, en virtud de que conocer, para después desechar, no garantiza a mi representada una vía administrativa que conozca en el fondo las pretensiones del suscrito, dejando de observar la responsable la siguiente tesis jurisprudencial:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL. (Se transcribe).

Con lo que el suscrito pretende fortalecer los argumentos que se hacen valer en el cuerpo del presente medio de impugnación, solicitando a este órgano jurisdiccional federal, se declare la procedencia del mismo para los efectos de reponer el procedimiento y darle a la Junta General las atribuciones que tanto la Secretaría Ejecutiva General y el Consejo General del Instituto Electoral mexiquense, en el presente asunto han violentado.

QUINTO. Método de estudio. Los conceptos de agravio expresados por el partido político actor, por razón de método, serán analizados atendiendo a la vinculación que tengan con temas específicos, sin que su examen en conjunto, por apartados, genere agravio alguno al instituto político enjuiciante.

El criterio mencionado ha sido sustentado por esta Sala Superior, en reiteradas ocasiones, lo que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia consultable en la página veintitrés de la Compilación Oficial de "*Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*", volumen "*Jurisprudencia*", que es al tenor siguiente:

AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.- El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que

amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

Cabe señalar que el partido político demandante hace valer conceptos de agravio relacionados con los temas relativos a:

1) Competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer de denuncias por violación al artículo 134 de la Constitución federal;

2) Incompetencia del Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México para remitir al Consejo General el proyecto en el cual se planteaba desechar el escrito de queja y,

3) Acreditación de actos anticipados de precampaña.

Atendiendo a la esencia de estos temas, el estudio de los conceptos de agravio se hará en el orden precisado con antelación.

SEXTO. Planteamiento previo al estudio del fondo de la *litis*. Esta Sala Superior, considera pertinente hacer las siguientes precisiones.

En el juicio de revisión constitucional electoral se deben cumplir indefectiblemente, determinados principios y reglas previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En este contexto, cabe destacar lo previsto en el artículo 23, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativo a que en los juicios de revisión constitucional electoral, no procede la suplencia de la queja deficiente, de ahí que esos juicios sean de estricto Derecho, y por ende, esta Sala Superior no pueda suplir las deficiencias u omisiones en los conceptos de agravio.

Al respecto, si bien para la expresión de conceptos de agravio, esta Sala Superior ha admitido que, se pueden tener por formulados, independientemente de su ubicación en cierto capítulo o sección de la demanda, así como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o utilizando cualquier fórmula deductiva o inductiva, también es cierto que, como requisito indispensable, se debe expresar con claridad la causa de pedir, detallando el agravio o daño que ocasiona el acto o resolución impugnado y, los motivos que lo originaron.

Además, este Tribunal Federal ha sentado el criterio que la regla de estricto Derecho, no es obstáculo para que los conceptos de agravio aducidos por los enjuiciantes, en los medios de impugnación, se puedan advertir de cualquier capítulo del escrito inicial, debido a que no es requisito *sine qua non* que estén contenidos en el capítulo especial de conceptos de agravio, porque se pueden incluir, en cualquier parte del escrito inicial de demanda, siempre y cuando se expresen con toda claridad, las violaciones constitucionales o legales que se considera fueron cometidas por la autoridad

responsable, exponiendo los razonamientos lógico-jurídicos por los cuales se concluya que la responsable o bien no aplicó determinada disposición constitucional o legal, siendo que era aplicable; o por el contrario, aplicó otra sin que se debiera aplicar al caso concreto; o bien hizo una incorrecta interpretación de la norma aplicada.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia S3ELJ 03/2000 y S3ELJ 02/98, consultables a fojas veintiuno a veintitrés, de la “Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005”, volumen “Jurisprudencia”, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyos rubros son: **“AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”** y **“AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL”**.

Así, se tiene que los conceptos de agravio deben estar encaminados a destruir la validez de todas y cada una de las consideraciones o razones que la autoridad responsable tomó en cuenta al resolver.

Por ende, al expresar cada concepto de agravio, el actor en el juicio de revisión constitucional electoral, debe exponer los argumentos que considere pertinentes para demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado, así los conceptos de agravio que no cumplan tales requisitos serán **inoperantes**, pues no controvierten el acto o resolución impugnado en sus puntos esenciales.

SÉPTIMO. Estudio del fondo de la *litis*. Como se anticipó en el considerando quinto que antecede, del análisis de los conceptos de agravio expresados por el partido político enjuiciante, se advierte que son tres temas fundamentales en torno a los cuales considera que la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México es ilegal, por ello el estudio se hará en el orden antes precisado.

1. Competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer de denuncias por violación al artículo 134 de la Constitución federal.

A juicio de esta Sala Superior, el agravio correspondiente al presente apartado es sustancialmente **fundado** en virtud de los motivos, razones y fundamentos que se exponen a continuación.

En principio, el estudio integral del escrito de demanda permite advertir a este órgano jurisdiccional que la causa de pedir del actor se sustenta en la premisa de un incorrecto estudio sobre la competencia del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

La competencia de la autoridad para emitir un acto que implique una afectación a la esfera jurídica de un sujeto de derecho, debe tener, en principio, su base o fundamento en una disposición constitucional, mientras que su configuración e instrumentación se sujeta a las disposiciones previstas en la legislación ordinaria.

En otras palabras, el presupuesto de competencia de todas las autoridades del Estado entraña la obligación de las mismas a actuar únicamente cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que este presupuesto constitucional concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones.

Por consiguiente, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, pero que los hechos no se adecuan a las hipótesis previstas en la ley, es claro que se encuentra viciado de origen, quedando abierta la posibilidad para que aquellos individuos que se vean afectados se encuentren en aptitud para controvertir tal situación.

De esta manera, la determinación de la autoridad para conocer o no de un asunto que se somete a su conocimiento es una cuestión cuyo estudio es preferente y de orden público, según lo previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese orden de ideas, se considera que si la parte enjuiciante se duele de un incorrecto estudio sobre la competencia de la responsable primigenia, entonces el análisis del presente apartado tendrá por objeto verificar si fue correcta o no la confirmación de la falta de atribuciones

de la autoridad para investigar y resolver sobre los hechos materia de la queja.

Sentado lo anterior, en la especie se tienen que los hechos que dieron origen a la queja que se radicó ante el Instituto Electoral del Estado de México, medularmente consistieron en la promoción personalizada de un servidor público, lo que en concepto del denunciante, transgrede normas de naturaleza electoral porque resulta violatorio de lo previsto en los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 129 de la Constitución Política del Estado de México, así como de diversas disposiciones jurídicas de naturaleza electoral, lo que en concepto del denunciante corresponde conocer al mencionado instituto.

Ahora bien, la máxima autoridad administrativa electoral del Estado de México determinó desechar por incompetencia la denuncia respectiva, esencialmente porque consideró que carecía de atribuciones para conocer sobre violaciones a normas electorales federales, además de que no se encontraba facultada para instaurar procedimientos por violaciones de naturaleza distinta a la electoral.

Inconforme con lo anterior, el Partido de la Revolución Democrática promovió recurso de apelación en el que formuló los agravios que estimó atinentes, cuestionando dicho pronunciamiento de incompetencia.

Por su parte, el Tribunal responsable, al resolver el recurso de apelación, estimó que el Instituto Electoral del

Estado de México, carecía de competencia para pronunciarse sobre los hechos denunciados al no mencionarse como autoridad facultada para aplicar el artículo 129 de la Constitución Local, y porque las conductas denunciadas encuadraban en las atribuciones conferidas a otras autoridades por tratarse de infracciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios.

Precisado lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, es inexacto lo razonado por el Tribunal responsable.

En el artículo 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la obligación de los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, **sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.**

Asimismo, se estableció que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Con la precisión de que, en **ningún caso, esta propaganda incluirá nombres, imágenes,**

voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al efecto, en el artículo SEXTO transitorio del DECRETO de seis de noviembre de dos mil siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de ese mismo año, por el que se reformó, entre otros, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispuso que las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, en dicho precepto transitorio se dispuso que los Estados que a la entrada en vigor de ese Decreto hubieran iniciado procesos electorales o próximos a iniciar, realizarían sus comicios conforme a lo establecido en sus disposiciones constitucionales y legales vigentes en aquella época, pero una vez terminado el proceso electoral deberían realizar las adecuaciones antes mencionadas en el mismo plazo señalado, contado a partir del día siguiente de la conclusión del proceso comicial respectivo.

De la reforma constitucional señalada, se desprende que el Constituyente permanente ordenó a todas las legislaturas locales regular internamente el uso imparcial de los recursos públicos, así como lo relativo a la propaganda

gubernamental, con el objeto de salvaguardar el principio de equidad en los procesos comiciales.

En cumplimiento a lo anterior, el Constituyente del Estado de México reformó el artículo 129 de la Constitución de esa entidad federativa, para quedar, en lo que interesa, en los términos siguientes:

Artículo 129.-

...

Los servidores públicos del Estado y municipios, tienen en todo el tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, **sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.**

La propaganda que bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, los Ayuntamientos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, así como las empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos y cualquier otra entidad pública del Estado de México, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. **En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, de cualquiera de los poderes del Estado u órganos de gobierno. Las leyes de la materia regularán estas circunstancias.**

El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este Título, conforme a sus respectivas competencias.

La infracción a las disposiciones previstas en este Título será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios y demás leyes aplicables.

Como se puede apreciar de la disposición transcrita, uno de los objetivos esenciales de dicha reforma consiste en

el establecimiento de mecanismos para la salvaguarda del principio de equidad en los procesos electorales, por conducto de las autoridades en la materia.

Ahora bien, la función estatal de organizar los procesos comiciales locales, con apego, entre otros, al principio de equidad corresponde, en términos del artículo 11 de la propia Constitución local, al Instituto Electoral del Estado de México.

En efecto, de conformidad con lo previsto en los artículos 78, párrafo primero y 85, del Código Electoral del Estado de México, la autoridad administrativa electoral mencionada, es el organismo público autónomo de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, cuyo Consejo General es responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, de promover la cultura política democrática, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, guíen todas las actividades del Instituto.

Para el efectivo cumplimiento de sus responsabilidades, el legislador local determinó facultar al Instituto Electoral de la entidad, para resolver y, en su caso imponer las sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionador a quienes infrinjan las disposiciones del Código Electoral

estatal, en términos de lo dispuesto en el artículo 95, fracciones XXXV y LI, del propio ordenamiento jurídico.

Dicho procedimiento sancionador debe ajustarse a lo previsto en el numeral 356 del Código en cita, en el que se establece, en esencia, que una vez que la autoridad tenga conocimiento de una queja o denuncia, en donde se aduzca la violación a disposiciones de la materia, deberá, si no se actualiza en forma evidente e indubitable alguna causa de improcedencia, sustanciar la queja a través de la investigación que corresponda y con apego a las formalidades esenciales del procedimiento, para posteriormente dictar la resolución que conforme a derecho proceda.

Con base en lo antes expuesto, esta Sala Superior considera que si en una queja o denuncia se aduce que servidores públicos del Estado de México violaron, entre otras, disposiciones en materia electoral, se justifica la competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer del medio de impugnación, con lo cual se encuentra obligado a analizar los hechos denunciados para verificar si inciden en la materia electoral y determinar la existencia o no de faltas en la materia.

Por lo tanto, si las conductas denunciadas configuran o no faltas de naturaleza electoral, el pronunciamiento respectivo debe derivar del análisis de fondo de los hechos denunciados.

En efecto, a juicio de esta Sala Superior, el estudio sobre la configuración o no de la falta denunciada no debe hacerse en el apartado de competencia de la autoridad, toda vez que es precisamente la materia sobre la que dicha autoridad debe pronunciarse en el fondo.

Debe señalarse que, si derivado del estudio de la materia de la queja, el órgano sancionador arriba a la conclusión de que los hechos no inciden en la materia electoral, deberá declarar infundada la queja, pero pudieran ser constitutivos de faltas de otra índole jurídica, ello la constriñe a dar vista a la autoridad que considere competente para los efectos legales a que haya lugar.

Cabe destacar, que este último supuesto puede derivar de un pronunciamiento de fondo y no de un estudio previo con el que se pretenda justificar la falta de competencia de la autoridad para conocer del asunto.

Derivado de lo antes expuesto, esta Sala Superior arriba a las conclusiones siguientes:

Cuando la autoridad administrativa electoral tenga conocimiento de una denuncia, su actuación primigenia debe encaminarse a determinar si los hechos que se denuncian, tienen repercusión en la materia electoral.

En el supuesto de que esa autoridad advierta que no existen consecuencias de naturaleza electoral, procederá a declarar infundado el procedimiento respectivo.

Ahora bien, en el caso de que el órgano sancionador electoral determine que los hechos denunciados inciden en la materia electoral, analizará si configuran una transgresión a la normativa electoral.

Para el caso de que no se advierta alguna contravención a las normas electorales, procederá a declarar infundado el procedimiento administrativo sancionador.

Cuando el estudio efectuado por el órgano sancionador arroje como conclusión la violación de una o más normas electorales, debe imponer la sanción que estime pertinente o, en su caso, remitir el expediente a la autoridad que considere competente para imponer la sanción que corresponda.

En el caso, se observa que el Tribunal responsable convalidó lo resuelto por la autoridad administrativa electoral, no obstante incurrir en el equívoco antes apuntado.

Lo anterior es así, porque en la resolución que recayó al procedimiento sancionador radicado en el expediente NEZA/PRD/ECNS/001/2010/06, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México desechó, por considerarse incompetente para conocer de la denuncia formulada por el Partido de la Revolución Democrática, al estimar que carecía de atribuciones para conocer sobre los hechos puestos en su conocimiento, porque se aducía la violación a normas electorales federales y que no se encontraba facultado para instaurar procedimientos por violaciones de naturaleza distinta a la electoral.

Primeramente, se considera que el Tribunal local debió ordenar a la autoridad administrativa electoral que, aquella sí era competente para determinar si los hechos denunciados inciden o no en la materia de su ámbito de conocimiento.

No obsta a lo anterior, que en la resolución primigenia que recayó a la denuncia, indebidamente confirmada por el órgano jurisdiccional responsable, se adujera, principalmente, que no correspondía a su ámbito de competencia la violación a disposiciones electorales federales.

Al respecto, esta Sala Superior considera que la cita inexacta en la denuncia, de los preceptos que se estiman violados, no es una condición para tener por actualizada la improcedencia de la denuncia y mucho menos la falta de competencia de la autoridad electoral para conocer y resolver sobre la queja planteada.

Ello, porque la razón esencial de una denuncia es poner en conocimiento de la autoridad, hechos que se estimen contrarios al orden jurídico.

Por su parte, es a la autoridad a la que toca determinar si los hechos denunciados constituyen o no violaciones a la normativa que le corresponde aplicar y sancionar.

De esta suerte, la competencia de la autoridad se surte en razón de la posible incidencia en un proceso electoral local y no a un pronunciamiento previo que propiamente correspondería al estudio de fondo.

Por tanto, se estima que el pronunciamiento de la responsable en el sentido de que los hechos denunciados eran de la competencia exclusiva de autoridades distintas a la electoral, sin el previo estudio de que dichas conductas pudieran incidir en la materia electoral es inexacto.

En efecto, en términos de lo expuesto a lo largo del presente considerando, resulta evidente que la autoridad sancionadora sólo puede determinar la existencia o no de faltas en la materia de su competencia, derivado del estudio de la materia de la queja.

Bajo las premisas antes apuntadas, si el Tribunal responsable convalidó la resolución de desechamiento por incompetencia emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, sin que ese órgano administrativo electoral llevara a cabo el estudio de la naturaleza de los hechos denunciados, es evidente que asiste la razón a la parte actora cuando señala que se le coloca en un estado de indefensión porque indebidamente se confirmó la falta de competencia para la investigación y estudio de la queja. De ahí, lo **fundado** del agravio.

Es importante señalar que, en concepto de esta Sala Superior, si los hechos que dieron origen a la denuncia formulada por el Partido de la Revolución Democrática por la supuesta promoción personalizada de un servidor público, fueran constitutivos de infracciones en la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, su conocimiento correspondería, conforme a sus ámbitos de

atribuciones, al Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los ayuntamientos, en términos de lo previsto en los artículos 129, párrafo séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como 157 del Código Electoral local.

Lo antes afirmado obedece, a que una misma conducta puede actualizar transgresiones a regulaciones jurídicas de distintas materias, correspondiendo a cada autoridad competente, conocer, y en su caso, de proceder imponer la sanción que corresponda.

En ese orden de ideas, es dable afirmar que al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México es competente para determinar si, en su caso, los hechos materia de la denuncia inciden en la materia electoral y derivado de ello declarar infundada la queja por no relacionarse con la materia de su competencia o, en su caso, si los hechos analizados transgreden normas de la materia.

Lo anterior, con el objeto de declarar fundado o infundado el procedimiento administrativo sancionador, y proceder o no a imponer la sanción respectiva o remitir el expediente al órgano competente para tal efecto.

2. Incompetencia del Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México para remitir al Consejo General el proyecto por el cual desechaba la queja.

En relación al segundo motivo de inconformidad hecho valer por el Partido de la Revolución Democrática, en el que aduce el inexacto análisis del procedimiento seguido en la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática, sobre la base de que el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México, carece de facultades para proponer al Consejo General el proyecto de resolución por el que desecha la queja por la supuesta incompetencia del instituto electoral citado para conocer de violaciones al artículo 134 Constitucional y 129 de la Constitución del Estado de México, dejando al actor en estado de indefensión.

A juicio de esta Sala Superior su estudio resulta innecesario, pues la pretensión del actor se encuentra satisfecha, toda vez que al haberse declarado fundado el primero de los agravios expuestos por el instituto político enjuiciante, lo procedente que es que este órgano jurisdiccional revoque la resolución que emitió el Tribunal Electoral del Estado de México, mediante la cual confirmó la determinación del Instituto Electoral local en la que se declaró incompetente para atender y resolver el escrito de queja para conocer de las presuntas violaciones a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el numeral 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, contra de la Presidenta Municipal de Toluca, Estado de México y del Partido Revolucionario Institucional.

Lo anterior, porque a ningún efecto práctico llevaría, toda vez que la resolución combatida será modificada para el

efecto de que el Instituto Electoral del Estado de México, acepte la competencia para conocer de la queja interpuesta por violaciones al artículo 134 Constitucional y 129 de la Constitución Política del Estado de México y, se pronuncie en el fondo.

Sin embargo, se estima necesario señalar que el Instituto Electoral local, al momento de tramitar y resolver la controversia mencionada deberá apegarse al procedimiento que establece el artículo 356 de la ley electoral local, con la finalidad de no incurrir en algún tipo de violación procesal.

3. Acreditación de actos anticipados de precampaña.

El partido político actor aduce que la autoridad responsable indebidamente consideró que no se trata de actos anticipados de precampaña en razón de que el procedimiento electoral no había iniciado, lo anterior en razón de que el artículo 14, de los Lineamientos de Propaganda del Instituto Electoral del Estado de México establece que propaganda política es toda realización de reuniones o asambleas en cualquier tiempo que tiene por objeto influir sobre los individuos en una determinada colectividad, a favor de una persona física o colectiva que busca promocionar su imagen.

Asimismo considera que las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación del Congreso de la Unión, señalaron que los párrafos adicionados al artículo 134, de la Constitución federal son de la mayor importancia para el

nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México, por lo que si se tuviera en consideración cuales son los efectos de que un servidor público o un ciudadano difunda propaganda institucional mediante la cual se da a conocer con los ciudadanos de un territorio determinado, siendo que al llegar el período de precampaña y campaña éste decidiera contender por algún cargo de elección popular dejaría en desventaja a los otros ciudadanos que postularan sus candidaturas, debido a que éste contó con mayor tiempo para que la ciudadanía lo conociera.

Por lo tanto, concluye el partido político enjuiciante, dadas las características de la propaganda difundida por el servidor público que se denunció, es evidente que la autoridad señalada como responsable, omitió atender esas disposiciones, situación que vulnera el principio de exhaustividad.

En concepto de esta Sala Superior, el anterior concepto de agravio es **infundado** en parte e **inoperante** en otra.

Lo **infundado** del concepto de agravio deviene que, contrariamente a lo afirmado por el partido político enjuiciante, el Tribunal Electoral responsable no determinó confirmar la resolución primigeniamente impugnada, respecto de los actos anticipados de precampaña, sólo porque no se llevaron a cabo en la temporalidad relativa al periodo de precampaña.

En efecto, el Tribunal Electoral del Estado de México argumentó en la sentencia ahora controvertida que en su

mayoría compartía las consideraciones de la resolución emitida por la autoridad administrativa electoral local, la cual en su parte conducente es al tenor siguiente:

[...]

Ahora bien, vistos los mensajes contenidos en las pintas, los cuales fueron transcritos en la tabla que antecede, se arriba a la conclusión de que los mismos no constituyen actos anticipados de precampaña, por las razones que se anotan a continuación:

En primer lugar, se debe determinar si los mensajes contenidos en las pintas pueden calificarse como actos o propaganda de precampaña, para después valorar si su realización sucedió fuera de los plazos legales permitidos para considerarlos como-actos anticipados.

*Ahora bien, el hecho de que en los mensajes contenidos en las pintas aparezca el nombre y cargo del actual presidente municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, vinculado con la presentación del Bando Municipal en la fecha que señala la Ley, en modo alguno constituye un acto o propaganda de precampaña, pues si con base en una interpretación sistemática y funcional (artículo 2 del Código Electoral del Estado de México); se toma en cuenta lo estipulado en los artículos 144 B y 144 C, párrafo primero, del Código Electoral del Estado de México, en el sentido de que **los actos de precampaña son aquellas reuniones públicas o privadas, debates; entrevistas en los medios de comunicación, visitas domiciliarias, asambleas, marchas y demás actividades que realicen los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes con el propósito de promover u obtener una candidatura a los distintos cargos de elección popular, y que la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la precampaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, los aspirantes a candidatos y sus simpatizantes, con el propósito de promover y obtener la candidatura a los distintos cargos de elección popular; luego entonces, se advierte que los mensajes de las pintas no encuadran en tal clasificación ni cumplen con ciertos requisitos, puesto que no contienen ningún elemento explícito o implícito que evidencien el propósito de promover u obtener alguna candidatura a algún cargo de elección popular a favor del servidor público señalado como probable responsable.***

[...]

El resaltado es de esta sentencia.

Como se advierte de la transcripción que antecede, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México consideró que no se acreditaba el acto anticipado de precampaña dado que la propaganda difundida en pintas no contenía algún elemento explícito o implícito que evidenciara el propósito de promover u obtener alguna candidatura a un cargo de elección popular por parte de Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México. La anterior conclusión, como se adelantó fue compartida por el Tribunal Electoral del Estado de México.

Además, el Tribunal en las consideraciones que al respecto hizo llegó a las siguientes conclusiones:

[...]

Por tanto, si el legislador local previo una sanción para actos anticipados de precampaña, luego entonces, dicha figura de actos anticipados de precampaña se encuentra implícita en la normatividad electoral, porque de lo contrario con su ausencia haría no funcional el propio ordenamiento electoral, es decir, de adoptarse una conclusión contraria, haría absurdo que el legislador local sancione un acto al margen de la ley sin que exista una definición de los actos anticipados de precampaña.

Por estas razones, **este organismo jurisdiccional electoral infiere que los elementos que subyacen en la definición de actos anticipados de precampaña, antes establecida son los siguientes:**

- **Los realizan los partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados, simpatizantes, ciudadanos, o cualquier otro.**
- **Su finalidad es anticiparse a promover u obtener una candidatura a los distintos cargos de elección popular así como realizar actividades y propaganda electoral en forma contraria a la normatividad en condiciones de inequidad respecto de los adversarios, con el fin o propósito de trascender al conocimiento de la militancia, y de ser el caso de la ciudadanía o electorado en general.**

- **Que se produzcan, desarrollen o verifiquen fuera de los plazos establecidos por la ley para el desarrollar actos de precampaña electoral.**

En este mismo contexto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado como SUP-RAP-203/2008, ha establecido criterios respecto que se debe de entender por propaganda político-electoral contraria a la ley, respecto a actos anticipados de precampaña, criterios que este Tribunal Electoral del Estado de México comparte y aplica como orientadores al caso concreto, en el sentido que *“la propaganda que sea expresada a través de radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, no contenga alguno de los elementos siguientes: a) El nombre, la fotografía, la silueta, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión en la propaganda de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma; b) Las expresiones “voto”, “vota”, “votar”, “sufragio”, “sufragar”, “comicios”, “elección”, “elegir”, “proceso electoral” y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral, c) La difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato; d) La mención de que un servidor público aspira a ser precandidato; e) La mención de que algún servidor público aspira a algún cargo de elección popular o al que aspira un tercero; f) La mención de cualquier fecha de proceso electoral, sea de organización, precampaña, campaña, jornadas de elección o de cómputo y calificación u otras similares; g) Otro tipo de contenidos que tiendan a promover la imagen personal de algún servidor público; y h) Cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos”.*

Como criterio orientador, también se cita la jurisprudencia emitida en la primera época de este Tribunal, misma que dejó de tener vigencia y obligatoriedad en términos del artículo transitorio tercero del “ACUERDO QUE ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN, APROBACIÓN, NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA Y TESIS RELEVANTES QUE EMITA EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO; PARA LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE JURISPRUDENCIA; Y LA DETERMINACIÓN DEL INICIO DE LA SEGUNDA ÉPOCA”; argumento que en el presente caso sirve de orientador la parte sustancial de dicha jurisprudencia para referir y entender claramente qué podría considerarse como acto anticipado de precampaña, misma que lleva por rubro y texto el siguiente:

“ACTOS DE CAMPAÑA O PROPAGANDA ELECTORAL FUERA DE LOS PLAZOS LEGALES. CONTRAVIENEN LAS DISPOSICIONES LEGALES ELECTORALES. (Se transcribe).

Resulta entonces que, aún y cuando la autoridad responsable haya realizado una analogía de lo que se entiende por un acto anticipado de campaña para establecer que es un acto anticipado de precampaña, esto no cambia en nada el sentido final de la no existencia de actos anticipados de precampaña atribuidos a Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, de conformidad con lo establecido por este Tribunal Electoral en líneas anteriores, en donde para efecto del presente asunto se puntualizó y conceptualizó que es un acto anticipado de precampaña.

[...]

Luego entonces, en el presente asunto se advierte que contrario a lo alegado por el actor las pruebas - fotografías, notas periodísticas, mantas, etc.- que presentó en la denuncia motivo del procedimiento administrativo sancionador, resultaron insuficientes a juicio de la autoridad responsable así como para este tribunal jurisdiccional para tener por demostrada la existencia de los actos anticipados de precampaña denunciados, en virtud de que no aportaban elementos o indicios leves que administrados entre sí resultaran suficientes para poder determinar lo conducente, en otras palabras, dichas pruebas no acreditaron la presencia de elementos mínimos para determinar la existencia de estos actos, ya que no se realizaron actos o actividades identificados con campaña, precampaña o propaganda electoral que se hayan realizado fuera de los plazos establecidos en la normatividad, dicho lo anterior, se llega a la conclusión sobre la importancia de allegar a la autoridad resolutora las pruebas aptas, mínimas, suficientes exigidas por la ley para poder conseguir una resolución favorable en el procedimiento administrativo sancionador.

[...]

Así se tiene que el Tribunal Electoral del Estado de México consideró que los actos anticipados de precampaña, no obstante de no existir una definición en la normativa electoral local, se componen con los siguientes elementos:

1. Son ejecutados por partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados, simpatizantes, ciudadanos, o cualquier otro sujeto de Derecho.

2. Tienen como finalidad, promover u obtener una candidatura a alguno de los diversos cargos de elección popular, por medio de actividades y propaganda electoral, para trascender al conocimiento de la militancia, y de ser el caso de la ciudadanía o electorado en general, lo que puede generar condiciones de inequidad respecto de los adversarios.

3. Necesariamente se deben producir, desarrollar o verificar fuera de los plazos establecidos en la ley para el desarrollar actos de precampaña electoral.

Establecido lo anterior, concluyó que en el caso concreto no se actualizaban los actos anticipados de precampaña, debido a que del análisis de los medios de pruebas que obraban en el expediente —fotografías, notas periodísticas, mantas, entre otros—, que fueron allegados por el entonces denunciante y por la autoridad administrativa electoral local mediante las diligencias que llevó a cabo, eran insuficientes para tener por demostrada la existencia de los actos anticipados de precampaña.

Por lo que se ha expuesto, es que el concepto de agravio es infundado, pues el partido político enjuiciante parte de la premisa errónea de que el Tribunal Electoral del Estado de México consideró que se debía confirmar la resolución impugnada, porque no se acreditaban los actos anticipados

de precampaña toda vez que no había procedimiento electoral en desarrollo en el Estado.

Lo erróneo de la premisa del Partido de la Revolución Democrática radica en que el Tribunal Electoral responsable consideró que, de los elementos de prueba que obran en autos no se acreditaban que los actos llevados a cabo por Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, eran actos de precampaña, campaña o propaganda electoral, pues no existían los elementos mínimos para considerar tales circunstancias.

Como se advierte, en momento alguno, el Tribunal Electoral responsable consideró que no se acreditaron los actos anticipados de precampaña porque se hayan llevado a cabo fuera de un procedimiento electoral, sino que se basó en el análisis de los elementos de prueba, para arribar a la conclusión antes citada.

Por lo que hace a la inoperancia del concepto de agravio, en concepto de esta Sala Superior, deviene de la falta de controversia, respecto de las consideraciones que el Tribunal Electoral estatal hizo, a fin de llegar a la conclusión de que no existieron actos anticipados de campaña.

En consecuencia, deben seguir rigiendo el sentido de la ejecutoria, las consideraciones atinentes a que no se acreditaron actos anticipados de precampaña por parte de Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México.

Efectos de la sentencia.

Toda vez que ha resultado fundado el agravio cuyo fin último es cuestionar el indebido desechamiento de la queja planteada, con fundamento en el artículo 93, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, más no así el relativo a la acreditación de actos anticipados de campaña por haber resultado inoperante dicho motivo de inconformidad y seguir subsistiendo las consideraciones de la responsable emitidas al respecto, lo procedente es **modificar** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el recurso de apelación RA/20/2010.

Lo anterior, para el efecto de que, el Consejo General del Instituto Electoral de la entidad, asuma competencia y de no actualizarse alguna otra causa de improcedencia, admita la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática, y proceda verificar si los hechos denunciados inciden en la materia electoral, en su caso, si tales hechos constituyen una infracción y, en su caso, resolver conforme a derecho, sólo por lo que respecta a la posible conculcación de los artículos 134 de la Constitución Federal y 129 de la Constitución del Estado de México.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **modifica** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el recurso de apelación RA/20/2010, en los términos que han quedado

precisados en el apartado de efectos del considerando séptimo de esta resolución.

SEGUNDO. Se **confirma** la resolución por lo que respecta a la supuesta comisión de actos anticipados de precampaña.

TERCERO. Se **ordena** al Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa que, asuma competencia y proceda conforme lo razonado en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE personalmente al actor y tercero interesado en los domicilios señalados en sus respectivos escritos; **por oficio**, con copia certificada de la presente sentencia al Tribunal Electoral e Instituto Electoral ambos del Estado de México, y **por estrados** a los demás interesados.

Lo anterior de conformidad con lo previsto en los artículos 26, apartado 3, 27, 28 y 29, apartado 1 y 3, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de cinco votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza, quienes emiten voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA
MAGISTRADO**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS
MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL
ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY
ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,**

**EMITEN LOS MAGISTRADOS FLAVIO GALVÁN RIVERA Y
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA, RESPECTO DE LA
SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER EL JUICIO DE
REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL
IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-JRC-3/2011.**

Por no coincidir con el criterio de la mayoría al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-3/2011, en el sentido de revocar la sentencia, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México, el diecisiete de diciembre de dos mil diez, en el recurso de apelación RA/20/2010, incoado por el Partido de la Revolución Democrática, los suscritos formulamos **VOTO PARTICULAR**, sustentado en las razones y fundamentos expresados en el Considerando séptimo del proyecto de sentencia sometido al Pleno de la Sala Superior, por el Magistrado Flavio Galván Rivera, que a continuación transcribimos de manera textual en su parte conducente:

SÉPTIMO. Estudio del fondo de la *litis*. Como se anticipó en el considerando quinto que antecede, del análisis de los conceptos de agravio expresados por el partido político enjuiciante, se advierte que son tres temas fundamentales en torno a los cuales considera que la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México es ilegal, por ello el estudio se hará en el orden antes precisado.

1. Incompetencia del Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México para remitir al Consejo General el proyecto por el cual desechara la queja.

El Partido de la Revolución Democrática aduce que el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, se extralimitó en sus atribuciones al remitir al Consejo General y no a la Junta General, el proyecto por el cual se proponía desechar la queja.

Afirma, que el aludido Secretario Ejecutivo no observó lo previsto en el artículo 356, del Código Electoral del Estado de México, en razón de que el proyecto de resolución, previo a someterlo a consideración del Consejo General del Instituto Electoral local, debió remitirlo a la Junta General del propio Instituto Electoral a efecto de que elaborara el correspondiente proyecto de resolución, por lo que solicita se reponga el procedimiento ante la violación en que incurrió el mencionado Secretario Ejecutivo.

A juicio de esta Sala Superior, el anterior concepto de agravio es **inoperante**, porque es un planteamiento novedoso, ya que no lo hizo valer en su demanda de recurso de apelación local de que conoció el Tribunal responsable. A efecto de acreditar lo anterior, se considera pertinente transcribir la demanda de apelación local, la cual es al tenor siguiente:

HECHOS

1. Que el día el día 5 de febrero de 2010, el suscrito presentó ante la Junta Distrital Ejecutiva 29 del Instituto Federal Electoral en el Estado de México, formal denuncia en contra del C. Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por hechos que constituían infracciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la legislación electoral, toda vez que el Presidente Municipal estuvo pintando bardas por todo el municipio de Nezahualcóyotl, mediante las cuales difundía su nombre y cargo público e invitaba a los ciudadanos de Nezahualcóyotl, a asistir a la Plaza Municipal el día 5 de febrero en apoyo a la promulgación del Bando Municipal.

2. Fue así que el día 25 de marzo del año en curso la Junta Distrital Ejecutiva 29 del Instituto Federal Electoral en el Estado de México, resolvió la queja a que hago mención en el hecho anterior, en la cual señaló sustancialmente lo siguiente:

***“Primero:** Es procedente la vía intentada por el Lic. Marcos Álvarez Pérez, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática, acreditado ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en razón de que se infringió la disposición prevista en el artículo 134 párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Segundo: *Con fundamento en el artículo 341 párrafo 1 inciso f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se procede a imponer al C. Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, en su calidad de Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, una sanción consistente en **AMONESTACIÓN PÚBLICA**, tomando en cuenta la gravedad de la transgresión denunciada, así como el retiro inmediato de la propaganda institucional violatoria del artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pintada y colocada dentro de la demarcación territorial del 29 Distrito Electoral Federal, debiendo en lo Futuro Ajustarse al momento de la colocación de propaganda de carácter institucional a lo dispuesto por la normatividad electoral vigente además de vigilar que no se transgredan las disposiciones legales establecidas en la Carta Magna en materia de propaganda.-*

Tercero: ...

Cuarto: ...

Quinto: ...

Sexto: ...

Séptimo: ...”

3. Sin embargo el C. Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, haciendo un indebido uso de los recursos públicos de que dispone por ser Presidente Municipal continuo promocionando su nombre y cargo público por todo el municipio de Nezahualcóyotl, por medio de bardas pintadas y lonas que colgó en diferentes puentes peatonales del municipio por tal circunstancia el día primero de junio de dos mil diez, el suscrito en mi carácter de Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática, ante el Consejo General de este Instituto Electoral del Estado de México, presente escrito de queja en contra del C. EDGAR CESÁREO NAVARRO SÁNCHEZ, en su calidad de Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por actos anticipados de precampaña.

4. Fue así que el día once de agosto de dos mil diez el Consejo General del Instituto Electoral del

Estado de México, en sesión extraordinaria determino emitir la siguiente resolución:

PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO. SE DECLARA INFUNDADA LA DENUNCIA presentada por el Lic. Marcos Álvarez Pérez, en su calidad de Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en contra del C. Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, en su calidad de Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por cuanto hace a la comisión de presuntos actos anticipados de precampaña.

SEGUNDO. SE DECLARA QUE EL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO ES INCOMPETENTE para conocer de la comisión de presuntas violaciones a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículo 129, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; respecto del C. Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México; razón por la cual con fundamento en el artículo 129, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Particular del Estado de México, y 155, fracción I, del Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano del Estado de México, se ordena remitir copia certificada de la queja y sus anexos a la Contraloría de la Legislatura del Estado de México, para los efectos legales conducentes.

TERCERO. Notifíquese la presente resolución en términos de ley.

CUARTO. En su oportunidad archívese el presente expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, celebrada el once de agosto de dos mil diez, por votación unánime de sus miembros.

AGRAVIOS

PRIMER AGRAVIO.

FUENTE DE AGRAVIO.- Lo constituye los resolutiveos primero y segundo de la resolución **NEZA/PRD/ECNS/001/2010/06**, de fecha once de agosto de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en cuanto declara infundada la denuncia presentada por el suscrito respecto de los actos anticipados de precampaña realizados por el C. EDGAR CESÁREO NAVARRO SÁNCHEZ PRESIDENTE MUNICIPAL DE NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO, así como el hecho de declararse incompetente para conocer de las presuntas violaciones al artículo 134 párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 129 de la Constitución Local.

ARTÍCULOS VIOLADOS.- Se violan en perjuicio de mi representado lo dispuesto en los artículos 11, 2, 3, 79, 81 fracción I, 82 y demás relativos y aplicables del Código Electoral del Estado de México, 6 inciso b), 14, 19, 27, 35, 37, 49 y 51 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- La autoridad señalada como responsable al emitir la resolución **NEZA/PRD/ECNS/001/2010/06** infringe los principios de certeza legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, pero sobre todo el de profesionalismo, toda vez que al emitir la resolución arriba mencionada deja de observar y aplicar los principios de una debida sustanciación, misma que se encuentra obligada a llevar a cabo al momento de investigar y emitir una resolución.

Que el artículo 79 del Código Electoral del Estado de México señala lo siguiente:

“Artículo 79. ...

El Instituto, para el desempeño de sus actividades contará con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos, operativos, de vigilancia, de investigación y de docencia.

...”

Por otra parte el artículo 356 en el párrafo décimo primero señala que:

“Artículo 356. ...

La sustanciación de las quejas estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva General quien

deberá realizar todas las diligencias necesarias para poner los asuntos en estado de resolución, y contará con atribuciones para realizar diligencias para mejor proveer.

...

Hasta este momento podemos entender que la autoridad responsable cuenta en primer termino, con los órganos suficientes y bastantes para poder realizar una investigación, cuando se denuncien actos que violen la legislación electoral, y segundo que esta obligada por el Código Electoral del Estado de México a realizar todas las diligencias que sean necesarias a efecto de investigar la veracidad de los actos que se denuncian y entonces estar en la posibilidad de emitir una resolución, siempre y cuando cuente con todos los elementos de convicción que requiera para resolver con certeza y objetividad.

Por otra parte el artículo. 27 del reglamento de Quejas y denuncias del Instituto Electoral del Estado de México señala lo siguiente:

“Artículo 27. Para los efectos de determinar la existencia de faltas y de responsabilidad en materia administrativa electoral se seguirá el procedimiento administrativo sanción ad hoc electoral, en el que se dará el derecho de audiencia a las partes, fundamentalmente, al presunto infractor, y se realizará la valoración de los medios de prueba e indicios que integren el expediente y en su caso, la investigación imparcial de los hechos que dieron origen al procedimiento, por parte de los organismos electorales”.

En este orden de ideas el reglamento ya mencionado señala en su artículo 51 lo siguiente:

“Artículo 51. Admitida la queja o denuncia, en su caso, la **Secretaría ordenará la realización de una investigación para allegarse de elementos de convicción que se estimen pertinentes para integrar el expediente respectivo. Se comisionará al personal necesario para ese efecto, debiendo realizarse, en forma imparcial, expedita, completa, exhaustiva, objetiva**”.

De los preceptos jurídicos arriba citados se desprende que admitida una queja y con el objetivo de allegarse de todos los elementos necesarios para comprobar la probable

responsabilidad del denunciado en los hechos violatorios de la legislación electoral, se llevará a cabo **la investigación imparcial de los hechos que dieron origen al procedimiento, por parte de los organismos electorales**, siendo que esta investigación deberá de ser **expedita, completa, exhaustiva y objetiva**, hipótesis que en la especie no se cumplen en la sustanciación de la queja que dio origen a la resolución que se impugna, toda vez que si bien es cierto que la autoridad responsable realizó una inspección ocular en los domicilios que se señalaron en la queja presentada por el suscrito, también es cierto que en dicha inspección ocular solamente se limitaron a revisar las bardas en donde se señaló que existían pintas del Presidente Municipal, sin embargo debieron de allegarse de más elementos, máxime que la autoridad responsable pudo corroborar la existencia de cuatro bardas pintadas, con la leyenda que se describió en el escrito primigenio de la queja.

Según el diccionario de la Real Academia Española investigar significa:

“Investigar:

1. *tr. Hacer diligencias para descubrir algo.*
2. *tr Realizar actividades intelectuales y experimentales de modo sistemático con el propósito de aumentar los conocimientos sobre una determinada materia.*
3. *tr. Aclarar la conducta de ciertas personas sospechosas de actuar legalmente”.*

Por lo tanto la autoridad responsable debió de agotar todos los medios a través de los cuales se considerara que pudo corroborar si efectivamente el C. Edgar Cesáreo Navarro Sánchez como en la especie lo es fue quien mando a pintar las bardas con su nombre y cargo público.

En este sentido, una de las diligencias que debió de realizar la responsable es preguntar a diversos ciudadanos del municipio de Nezahualcóyotl, que viven en los alrededores de los domicilios donde se señaló la existencia de las bardas que contenían propaganda del C. EDGAR CESÁREO NAVARRO SÁNCHEZ, si efectivamente nunca habían existido dichas bardas o si en algún momento se encontraron pintadas con las leyendas descritas por el suscrito.

Por otra parte la responsable se limito a valorar como ya se menciona anteriormente, solamente los medios de prueba que ya existían en el expediente, haciendo una valoración y relación de las mismas muy deficiente, toda vez que al analizar las pruebas ofrecidas por el suscrito se puede arribar a la conclusión de que el Presidente Municipal Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, si estuvo realizando actos anticipados de precampaña, toda vez que las pruebas que se ofrecieron se robustecen unas con las otras, siendo que si no existiera el interés del Presidente Municipal Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, de promocionarse las bardas que mando a pintar solicitando el apoyo para la promulgación del bando municipal no estarían pintadas después de que fue amonestado por la Junta Distrital Ejecutiva número 29 del Instituto Federal Electoral y después de transcurridos cuatro meses de la Promulgación de Bando Municipal, porque no tendría sentido que los ciudadanos vieran el nombre del servidor público solicitando el apoyo para llevar a cabo una actividad que le confiere el cargo que desempeña.

En este sentido la autoridad responsable debió de solicitar un informe al Presidente Municipal sobre las bardas que se pintaron con su nombre y cargo público a través de las cuales solicitaba apoyo a los ciudadanos para la promulgación del bando municipal.

Por que si bien es cierto que en este momento no nos encontramos en proceso electoral, también es cierto que estamos a unos meses de que de inicio el siguiente proceso electoral mismo que empezara formalmente en enero de dos mil once, por tal circunstancia es no se encuentra alejado de la realidad que el C. Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, se este promocionando por todo el municipio de Nezahualcóyotl.

Ahora bien cuando la autoridad responsable señala en la página 41 de la resolución que se impugna señala que:

“En tal sentido, se considera que no está acreditada la responsabilidad del denunciado en la elaboración de las cuatro pintas cuya existencia quedó probada en autos”.

Entonces es equivocada la conclusión a la que arriba la autoridad responsable, toda vez que el

Presidente Municipal ya había sido amonestado públicamente por la Junta Distrital Ejecutiva 29 del Instituto Electoral del Estado de México, mediante la resolución que emitió el día veinticinco de marzo de dos mil diez, siendo que en la misma resolución se le ordenó el retiro inmediato de la propaganda institucional violatoria, ahora bien fue hasta el día primero de junio del presente año cuando el suscrito presentó la queja por actos anticipados de precampaña en contra del C. Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, entonces en este orden de ideas resultaría ilógico arribar a la conclusión de que el presidente municipal no sabía de la existencia de estas bardas tal y como lo quiere hacer creer la responsable, toda vez que a consecuencia de que la Junta Distrital Ejecutiva 29 del IFE, se cercioro mediante la inspección ocular de la existencia de una barda pintada con propaganda donde se mencionaba su nombre y cargo, así como mediante la cual solicitaba apoyo para la promulgación del Bando Municipal, fue que se le amonesto al servidor público que se denuncia, por lo tanto y al hacer un estudio del contenido de la leyenda que muestra esa barda y el contenido de las leyendas de tres bardas que mediante inspección ocular realizada por los servidores públicos electorales adscritos a la Secretaría General pudieron verificar que existían, se puede apreciar que el contenido es el mismo, bajo esta tesitura sería erróneo aseverar que no fue el Presidente Municipal de Nezahualcóyotl Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, quien mando a pintar dichas bardas, porque a nadie le interesa más promover su persona, nombre y cargo público que al propio denunciado.

Por otra parte la autoridad responsable no debió de limitarse simplemente a mencionar que la lona que se ofreció como prueba carece de valor probatorio porque cualquier persona puede mandarla a hacer incluso alguien que se dedique a la impresión de las mismas, más bien debió de haber solicitado un informe a la Organización Gremial CTC, de los recursos públicos que se gastaron en la impresión de dichas lonas y sobre quien ordeno la impresión de las mismas, pues como es un hecho público y notorio esta organización se encuentra afiliada al Partido Revolucionario Institucional y siendo el Presidente Municipal de Nezahualcóyotl Edgar Cesáreo Navarro Sánchez un afiliado a dicho instituto

político se puede arribar a la conclusión de que el servidor público que se denuncia ordenó a través de esta organización la impresión y distribución de dichas lonas por todo el municipio en comento.

En este sentido la autoridad encargada de la instrucción del expediente en el que se sustanció el procedimiento de mérito, infringió las normas que la facultan para investigar los hechos, ya que tal autoridad omitió realizar las diligencias necesarias, para integrar correctamente dicho expediente y conocer con certeza, las cuestiones de hecho, materia del procedimiento administrativo en cuestión.

En primer lugar, atento a lo previsto en el Código Electoral del Estado de México y en el Reglamento de Quejas y Denuncias del IEEM, toda vez que el procedimiento administrativo en comento está constituido por un conjunto de actos por o ante la autoridad competente del Instituto Electoral del Estado de México, para el conocimiento, la investigación y, en su caso, la aplicación de una sanción a quien cometa una infracción a la normatividad electoral. La finalidad de dicho procedimiento es evidente: tutelar el orden jurídico electoral y hacer respetar los principios de legalidad y constitucionalidad que rigen en la materia.

A mayor abundamiento se transcribe la siguiente jurisprudencia para mejor proveer:

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR ELECTORAL LA JUNTA
GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE
FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE
EJERCERLAS CUANDO EXISTAN
INDICIOS DE POSIBLES FALTAS. (Se
transcribe)**

Ahora bien el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo séptimo y octavo establece lo siguiente:

“Artículo 134:...

...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la

equidad de la competencia entre los partidos políticos

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.

Del precepto jurídico arriba citado podemos arribar a la conclusión de que dicho artículo salvaguarda valores democráticos, por medio de los cuales intenta proteger por dicha normativa los de imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda entre partidos políticos, estableciendo al efecto las siguientes prohibiciones: (1) la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su responsabilidad; (2) la obligación de todo servidor público de no influir en la equidad de la competencia entre partidos políticos, y (3) la obligación de que la propaganda que difundan las entidades públicas en ningún caso incluya símbolos que impliquen promoción de cualquier, servidor público. Situación que también se hace extensiva a la promoción de candidatos.

Como lo ha destacado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las infracciones a las normas, principios y reglas en materia electoral, en particular, tratándose de los valores democráticos de imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda entre partidos políticos puede generarse a partir de una **manipulación indirecta o encubierta** de la prohibición establecida en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para realizar actos anticipados de precampaña, que en la que fue lo que en la especie es lo que ocurrió con el C. Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl.

Entonces los principios y valores democráticos que tutelan los preceptos señalados son:

1. El de democracia representativa.
2. El de equidad para los partidos a efecto de que cuenten con elementos para realizar sus actividades, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
3. Los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad que rigen para la función electoral.
4. El de neutralidad política y la equidad en los procesos electorales, o en general, en la competencia entre los partidos políticos, que implica el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda y, por otro, realizar propaganda estrictamente institucional, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de realizar propaganda oficial personalizada.

Ahora bien, los preceptos invocados regulan dos principios fundamentales de nuestro sistema democrático electoral, a saber: la legalidad y la equidad. El primero de ellos, relacionado con la actividad de todos los participantes de la vida democrática, que los obliga a ajustar sus conductas a las disposiciones normativas que las regulan; el segundo, que en el caso concreto se vincula con el supuesto de que todos los partidos políticos, dirigentes, afiliados, simpatizantes, se encuentren en la misma posibilidad de promover sus ideas, imagen y la opción política que representan, siempre y cuando se ubiquen en el periodo jurídicamente permitido para ello.

Sin embargo, la interpretación y aplicación que realiza la autoridad responsable de los preceptos que invoca es incorrecta por lo restrictivo de su argumentación. Al respecto, como ha quedado esgrimido líneas arriba, los preceptos invocados y que se estiman vulnerados por la autoridad responsable encuentran su *ratio legis* en la salvaguarda o garantía que el legislador pretende otorgar a los principios de legalidad y sobretodo equidad, en el sentido de establecer las bases de una contienda en la que todos los partidos políticos, dirigentes, afiliados o simpatizantes se

ubiquen en la misma posibilidad de promocionar su nombre, imagen, ideología u opción política que representan

SEGUNDO AGRAVIO

FUENTE DE AGRAVIO.- Lo constituye los considerandos cuarto y quinto en relación con los puntos resolutiveos primero y segundo de la resolución **NEZA/PRD/ECNS/001/2010/06**, de fecha once de agosto de dos mil diez, emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, por cuanto hace a la inexistente investigación de violación al principio de exhaustividad.

ARTÍCULOS VIOLADOS.- Se violan en perjuicio de mi representado lo dispuesto en los artículos 14, 16, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 11 de la Constitución local, 2, 3, 79, 81 fracción I, 82 y demás relativos y aplicables del Código Electoral del Estado de México, 6 inciso b), 14, 19, 27, 35, 37, 49 y 51 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- La autoridad responsable viola en perjuicio del interés público y de mi representada el principio de legalidad electoral y exhaustividad en relación con el vago ejercicio de su función de investigación, cuyo análisis y sustento legal se ha relatado en párrafos precedentes

En este orden de ideas cobra relevancia resaltar que la conclusión a la que arriba la responsable al determinar que es infundada la queja promovida por mi representada sustancialmente según lo razona porque de los medios de prueba ofrecido no fueron idóneos para acreditar los actos anticipados de campaña, deben considerarse contrarios a los principios de legalidad y exhaustividad, por las siguientes razones:

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado respecto de la naturaleza y características de los procesos administrativos de sancionadores, de éstos ha emitido diversas tesis que para el asunto que nos ocupa el tema relativo a la facultad de investigación que con que cuenta la autoridad electoral administrativa es de primordial importancia.

Así tenemos que para entender el ejercicio de tal facultad de investigación de la autoridad electoral, en la presentación de una queja por la posible violación de disposiciones electorales de su competencia es indispensable que los accionantes señalen entre otras cosas la conducta contraria a la ley y aporten las pruebas que estén a su alcance para otorgarle cuando menos un cúmulo de indicios a la autoridad electoral que le permitan en adelante y a través de la sustanciación del procedimiento realizar las diligencias necesarias entre ellas las de investigación que le permitan corroborar si lo originalmente denunciado se actualiza al caso concreto.

En tales circunstancias, se insiste que la autoridad responsable debió desplegar su facultad de investigación tal y como se ha estudiado en los párrafos

En lo conducente apoyan la postura sostenida en el sentido de que la facultad de investigación no debe entenderse omnímoda, sino procedente sobre la existencia de indicios viables a la acreditación de la falta denunciada, los siguientes criterios jurisprudenciales:

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR ELECTORAL
RELACIONADO CON LA FISCALIZACIÓN
DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS. NORMAS GENERALES PARA
LA ACTIVIDAD INVESTIGADORA.** (Se
transcribe)

Así como la diversa, también sustentada por esta Sala Superior, identificada con el número de tesis S3ELJ 16/2004, publicada en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 237-239, cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente:

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR ELECTORAL LA JUNTA
GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE
FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE
EJERCERLAS CUANDO EXISTAN
INDICIOS DE POSIBLES FALTAS.** (Se
transcribe)

Así ha sido criterio reiterado de esa instancia jurisdiccional federal que en el caso, el diseño de los procedimientos sancionadores vinculados con irregularidades que pudieran afectar el

desenvolvimiento del proceso electoral, se privilegia el principio dispositivo al inquisitivo, dado que de ese modo se le provee de certeza jurídica y definitividad a las diferentes etapas que lo integran.

En efecto, la finalidad de un procedimiento de investigación consiste en prevenir que la conducta presuntamente infractora, genere efectos perniciosos de tal naturaleza que no puedan ser reparados mediante la imposición de una sanción.

Lo anterior, encuentra su explicación en que, ante la necesidad de obtener una determinación que deje en claro la situación jurídica que impera respecto de una determinada conducta denunciada debe atender la naturaleza de la pretensión para evitar a la postre, las conductas que resultaran ilegales produjeran todos los efectos nocivos en el desarrollo del proceso electoral, y que cuando finalmente pretendieran ser inhibidas por la autoridad electoral, careciera de materia tal cuestión.

En ese contexto, la facultad investigadora de la autoridad electoral administrativa, debe aplicaren casos en los que se refiera a hechos respecto de los cuales se cuente con indicios y no esté al alcance de los denunciantes aportar los elementos de prueba que resulten necesarios para determinar el grado de responsabilidad o participación de los involucrados.

Es decir, con las pruebas aportadas por el denunciante, la autoridad administrativa está en posibilidad de integrar un expediente con diversas líneas de investigación que se deben agotar, pero si con las pruebas aportadas, no ha lugar a determinar elementos siquiera indiciarios respecto de la comisión de un ilícito,

Por lo que si de las pruebas aportadas por el denunciante es factible -como en la especie aconteció- tener por lo menos un indicio de que las alegaciones expresadas pueden tener un sustento jurídico y los elementos de prueba que resultarían idóneos para ello, no son susceptibles de ser aportados por el denunciante por constituir documentos que estén en poder de un tercero o porque por cualquier otra razón no estén a su alcance, es factible que se ejercite esa facultad investigadora para definir la situación jurídica que impera.

Bajo este análisis resulta evidente que la responsable de manera indebida y contrariamente a su facultad de investigación únicamente realizó tres diligencias de investigación, a saber:

- Se constituyó para realiza las inspecciones oculares en los lugares señalados en el escrito primigenio donde se ubicaban las pintas denunciadas.
- Solicitó a la Junta Federal Ejecutiva del Distrito XXIX le remitiera el expediente ofrecido en el la misma queja.
- Realizó una revisión de la pagina electrónica <http://www.edomex.gob.mx/legisltelefon/doc/pdf/bdo/bdo062.pdf>

Así las cosas las tres diligencias relatadas no pueden de ninguna forma considerarse como una investigación, máxime cuando en el escrito de queja y de las propias diligencias de inspección ocular se desprende que contrario a los resuelto por la responsable el evento promovido si se llevo a cabo.

En este contexto, evidentemente ante la falta de actuaciones tendentes a comprobar si las afirmaciones hechas por mi mandante efectivamente se llevaron a cabo, la conclusión lógica es que no se acreditaban los actos anticipados de precampaña, sin embargo como se ha dicho la violación a la facultad de investigación se encuentra acreditada pues la responsable tenia que realizar actuaciones que le permitieran cuando menos dar respuesta a los siguientes cuestionamientos:

¿Investigar si la difusión de evento “promulgación del Bando Municipal” fue ordenada por alguna autoridad municipal?

¿Investigar quién proporciono los recursos humanos y materiales para la realización de las pintas y lonas?

¿Corroborar en el periódico la Jornada si tal y como lo señala su noto el evento de “promulgación del Bando Municipal” se llevo a cabo en la fecha señalada”

¿Investigar si las bardas en las que se realizaron las pintas son de uso público o privado y en su caso quienes dieron el permiso para las pintas?

Por lo anterior, toda vez que ha quedado acreditada la omisión de la responsable para ejercer su facultad de investigación ya efecto e evitar que en futuras ocasiones la sustanciación de las quejas de esta índole adolezca de una debida investigación, resulta procedente que esta autoridad ordene a la responsable reponer el procedimiento, ordenando reponer la investigación.

Como se advierte de los conceptos de agravio trasuntos, el concepto de agravio que se aduce en esta instancia federal, no fue planteado en la instancia jurisdiccional local, en consecuencia, no es susceptible de ser estudiado en esta instancia jurisdiccional federal, pues no es válido argumentar en este juicio circunstancias que no se hicieron valer en el original medio de impugnación, para que fuera el Tribunal estatal responsable el que, de primera mano, se pronunciara al respecto.

Por tanto, si la incompetencia aducida no la hizo valer al impugnar la resolución primigenia ante el Tribunal electoral local, en los términos que ahora lo hace, es evidente que en el juicio de revisión constitucional que se resuelve no puede introducir esta argumentación novedosa, de ahí que se inoperante el concepto de agravio en análisis.

2. Acreditación de actos anticipados de precampaña.

El partido político actor aduce que la autoridad responsable indebidamente consideró que no se trata de actos anticipados de precampaña en razón de que el procedimiento electoral no había iniciado, lo anterior en razón de que el artículo 14, de los Lineamientos de Propaganda del

Instituto Electoral del Estado de México establece que propaganda política es toda realización de reuniones o asambleas en cualquier tiempo que tiene por objeto influir sobre los individuos en una determinada colectividad, a favor de una persona física o colectiva que busca promocionar su imagen.

Asimismo considera que las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación del Congreso de la Unión, señalaron que los párrafos adicionados al artículo 134, de la Constitución federal son de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México, por lo que si se tuviera en consideración cuales son los efectos de que un servidor público o un ciudadano difunda propaganda institucional mediante la cual se da a conocer con los ciudadanos de un territorio determinado, siendo que al llegar el período de precampaña y campaña éste decidiera contender por algún cargo de elección popular dejaría en desventaja a los otros ciudadanos que postularan sus candidaturas, debido a que éste contó con mayor tiempo para que la ciudadanía lo conociera.

Por lo tanto, concluye el partido político enjuiciante, dadas las características de la propaganda difundida por el servidor público que se denunció, es evidente que la autoridad señalada como responsable, omitió atender esas disposiciones, situación que vulnera el principio de exhaustividad.

En concepto de esta Sala Superior, el anterior concepto de agravio es **infundado** en parte e **inoperante** en otra.

Lo **infundado** del concepto de agravio deviene que, contrariamente a lo afirmado por el partido político enjuiciante, el Tribunal Electoral responsable no determinó confirmar la resolución primigeniamente impugnada, respecto de los actos anticipados de precampaña, sólo porque no se llevaron a cabo en la temporalidad relativa al periodo de precampaña.

En efecto, el Tribunal Electoral del Estado de México argumentó en la sentencia ahora controvertida que en su mayoría compartía las consideraciones de la resolución emitida por la autoridad administrativa electoral local, la cual en su parte conducente es al tenor siguiente:

[...]

Ahora bien, vistos los mensajes contenidos en las pintas, los cuales fueron transcritos en la tabla que antecede, se arriba a la conclusión de que los mismos no constituyen actos anticipados de precampaña, por las razones que se anotan a continuación:

En primer lugar, se debe determinar si los mensajes contenidos en las pintas pueden calificarse como actos o propaganda de precampaña, para después valorar si su realización sucedió fuera de los plazos legales permitidos para considerarlos como-actos anticipados.

Ahora bien, el hecho de que en los mensajes contenidos en las pintas aparezca el nombre y cargo del actual presidente municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, vinculado con la presentación del Bando Municipal en la fecha que señala la Ley, en modo alguno constituye un acto o propaganda de precampaña, pues si con base en una interpretación sistemática y funcional (artículo 2 del Código Electoral del Estado de México); se toma en cuenta lo estipulado en los artículos 144 B y 144 C, párrafo primero, del Código Electoral del Estado de México, en el sentido de que los

actos de precampaña son aquellas reuniones públicas o privadas, debates; entrevistas en los medios de comunicación, visitas domiciliarias, asambleas, marchas y demás actividades que realicen los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes con el propósito de promover u obtener una candidatura a los distintos cargos de elección popular, y que la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la precampaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, los aspirantes a candidatos y sus simpatizantes, con el propósito de promover y obtener la candidatura a los distintos cargos de elección popular; luego entonces, se advierte que los mensajes de las pintas no encuadran en tal clasificación ni cumplen con ciertos requisitos, puesto que no contienen ningún elemento explícito o implícito que evidencien el propósito de promover u obtener alguna candidatura a algún cargo de elección popular a favor del servidor público señalado como probable responsable.

[...]

El resaltado es de esta sentencia.

Como se advierte de la transcripción que antecede, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México consideró que no se acreditaba el acto anticipado de precampaña dado que la propaganda difundida en pintas no contenía algún elemento explícito o implícito que evidenciara el propósito de promover u obtener alguna candidatura a un cargo de elección popular por parte de Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México. La anterior conclusión, como se adelantó fue compartida por el Tribunal Electoral del Estado de México.

Además, el Tribunal en las consideraciones que al respecto hizo llegó a las siguientes conclusiones:

[...]

Por tanto, si el legislador local previó una sanción para actos anticipados de precampaña, luego entonces, dicha figura de actos anticipados de precampaña se encuentra implícita en la normatividad electoral, porque de lo contrario con su ausencia haría no funcional el propio ordenamiento electoral, es decir, de adoptarse una conclusión contraria, haría absurdo que el legislador local sancione un acto al margen de la ley sin que exista una definición de los actos anticipados de precampaña.

Por estas razones, **este organismo jurisdiccional electoral infiere que los elementos que subyacen en la definición de actos anticipados de precampaña, antes establecida son los siguientes:**

- **Los realizan los partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados, simpatizantes, ciudadanos, o cualquier otro.**
- **Su finalidad es anticiparse a promover u obtener una candidatura a los distintos cargos de elección popular así como realizar actividades y propaganda electoral en forma contraria a la normatividad en condiciones de inequidad respecto de los adversarios, con el fin o propósito de trascender al conocimiento de la militancia, y de ser el caso de la ciudadanía o electorado en general.**
- **Que se produzcan, desarrollen o verifiquen fuera de los plazos establecidos por la ley para el desarrollar actos de precampaña electoral.**

En este mismo contexto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado como SUP-RAP-203/2008, ha establecido criterios respecto que se debe de entender por propaganda político-electoral contraria a la ley, respecto a actos anticipados de precampaña, criterios que este Tribunal Electoral del Estado de México comparte y aplica como orientadores al caso concreto, en el sentido que *“la propaganda que sea expresada a través de*

radio, televisión, prensa, mantas, bardas, anuncios espectaculares, volantes u otros medios similares, no contenga alguno de los elementos siguientes: a) El nombre, la fotografía, la silueta, la imagen, la voz de un servidor público o la alusión en la propaganda de símbolos, lemas o frases que en forma sistemática y repetitiva conduzcan a relacionarlo directamente con la misma; b) Las expresiones “voto”, “vota”, “votar”, “sufragio”, “sufragar”, “comicios”, “elección”, “elegir”, “proceso electoral” y cualquier otra similar vinculada con las distintas etapas del proceso electoral, c) La difusión de mensajes tendientes a la obtención del voto a favor de algún servidor público, de algún tercero o de algún partido político, aspirante, precandidato o candidato; d) La mención de que un servidor público aspira a ser precandidato; e) La mención de que algún servidor público aspira a algún cargo de elección popular o al que aspira un tercero; f) La mención de cualquier fecha de proceso electoral, sea de organización, precampaña, campaña, jornadas de elección o de cómputo y calificación u otras similares; g) Otro tipo de contenidos que tiendan a promover la imagen personal de algún servidor público; y h) Cualquier otro mensaje similar destinado a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de aspirantes, precandidatos, candidatos o partidos políticos”.

Como criterio orientador, también se cita la jurisprudencia emitida en la primera época de este Tribunal, misma que dejó de tener vigencia y obligatoriedad en términos del artículo transitorio tercero del “ACUERDO QUE ESTABLECE LOS LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN, APROBACIÓN, NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA Y TESIS RELEVANTES QUE EMITA EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO; PARA LA CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE JURISPRUDENCIA; Y LA DETERMINACIÓN DEL INICIO DE LA SEGUNDA ÉPOCA”; argumento que en el presente caso sirve de orientador la parte sustancial de dicha jurisprudencia para referir y entender claramente qué podría considerarse como acto anticipado de precampaña, misma que lleva por rubro y texto el siguiente:

“ACTOS DE CAMPAÑA O PROPAGANDA ELECTORAL FUERA DE LOS PLAZOS

**LEGALES. CONTRAVIENEN LAS
DISPOSICIONES LEGALES
ELECTORALES.** (Se transcribe).

Resulta entonces que, aún y cuando la autoridad responsable haya realizado una analogía de lo que se entiende por un acto anticipado de campaña para establecer que es un acto anticipado de precampaña, esto no cambia en nada el sentido final de la no existencia de actos anticipados de precampaña atribuidos a Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, de conformidad con lo establecido por este Tribunal Electoral en líneas anteriores, en donde para efecto del presente asunto se puntualizó y conceptualizó que es un acto anticipado de precampaña.

[...]

Luego entonces, en el presente asunto se advierte que contrario a lo alegado por el actor las pruebas -fotografías, notas periodísticas, mantas, etc.- que presentó en la denuncia motivo del procedimiento administrativo sancionador, resultaron insuficientes a juicio de la autoridad responsable así como para este tribunal jurisdiccional para tener por demostrada la existencia de los actos anticipados de precampaña denunciados, en virtud de que no aportaban elementos o indicios leves que administrados entre sí resultaran suficientes para poder determinar lo conducente, en otras palabras, dichas pruebas no acreditaron la presencia de elementos mínimos para determinar la existencia de estos actos, ya que no se realizaron actos o actividades identificados con campaña, precampaña o propaganda electoral que se hayan realizado fuera de los plazos establecidos en la normatividad, dicho lo anterior, se llega a la conclusión sobre la importancia de allegar a la autoridad resolutora las pruebas aptas, mínimas, suficientes exigidas por la ley para poder conseguir una resolución favorable en el procedimiento administrativo sancionador.

[...]

Así se tiene que el Tribunal Electoral del Estado de México consideró que los actos anticipados de precampaña, no obstante de no existir una definición en la normativa electoral local, se componen con los siguientes elementos:

1. Son ejecutados por partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados, simpatizantes, ciudadanos, o cualquier otro sujeto de Derecho.

2. Tienen como finalidad, promover u obtener una candidatura a alguno de los diversos cargos de elección popular, por medio de actividades y propaganda electoral, para trascender al conocimiento de la militancia, y de ser el caso de la ciudadanía o electorado en general, lo que puede generar condiciones de inequidad respecto de los adversarios.

3. Necesariamente se deben producir, desarrollar o verificar fuera de los plazos establecidos en la ley para el desarrollar actos de precampaña electoral.

Establecido lo anterior, concluyó que en el caso concreto no se actualizaban los actos anticipados de precampaña, debido a que del análisis de los medios de pruebas que obraban en el expediente —fotografías, notas periodísticas, mantas, entre otros—, que fueron allegados por el entonces denunciante y por la autoridad administrativa electoral local mediante las diligencias que llevó a cabo, eran insuficientes para tener por demostrada la existencia de los actos anticipados de precampaña.

Por lo que se ha expuesto, es que el concepto de agravio es infundado, pues el partido político enjuiciante parte de la premisa errónea de que el Tribunal Electoral del Estado de México consideró que se debía confirmar la resolución impugnada, porque no se acreditaban los actos anticipados

de precampaña toda vez que no había procedimiento electoral en desarrollo en el Estado.

Lo erróneo de la premisa del Partido de la Revolución Democrática radica en que el Tribunal Electoral responsable consideró que, de los elementos de prueba que obran en autos no se acreditaban que los actos llevados a cabo por Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, eran actos de precampaña, campaña o propaganda electoral, pues no existían los elementos mínimos para considerar tales circunstancias.

Como se advierte, en momento alguno, el Tribunal Electoral responsable consideró que no se acreditaron los actos anticipados de precampaña porque se hayan llevado a cabo fuera de un procedimiento electoral, sino que se basó en el análisis de los elementos de prueba, para arribar a la conclusión antes citada.

Por lo que hace a la inoperancia del concepto de agravio, en concepto de esta Sala Superior, deviene de la falta de controversia, respecto de las consideraciones que el Tribunal Electoral estatal hizo, a fin de llegar a la conclusión de que no existieron actos anticipados de campaña.

En consecuencia, deben seguir rigiendo el sentido de la ejecutoria, las consideraciones atinentes a que no se acreditaron actos anticipados de precampaña por parte de Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México.

3. Competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer de denuncias por violación al artículo 134 de la Constitución federal.

El partido político enjuiciante aduce que la sentencia emitida por la autoridad responsable adolece de ilegalidad al confirmar la resolución “[...] emitida por el Consejo general del Instituto Electoral del Estado de México, por el que se desecho por incompetencia el recurso de queja **NEZA/PRD/ECNS/001/2010/06**”.

El partido político enjuiciante aduce que el órgano jurisdiccional responsable incumplió los principios de exhaustividad y congruencia externa, en razón de que indebidamente desechó por incompetencia el escrito de denuncia que presentó, remitida a la autoridad responsable por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

A juicio de esta Sala Superior el concepto de agravio es **infundado**.

Lo anterior es así, porque el Partido de la Revolución Democrática parte de la premisa errónea de que el órgano jurisdiccional local indebidamente desechó, porque se consideró incompetente, la denuncia que presentó ese instituto político.

En efecto, de la lectura de la sentencia impugnada se advierte que el Tribunal Electoral del Estado de México determinó confirmar la resolución de fecha once de agosto de dos mil diez, dictada por el Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa al resolver el

procedimiento administrativo sancionador radicado en el expediente identificado con la calve NEZA/PRD/ECNS/001/2010/06, mediante la cual determinó:

1) Declarar infundada la denuncia que presentó el partido político ahora actor en contra de Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por presuntos actos anticipados de precampaña, y

2) Declarar la incompetencia de esa autoridad administrativa electoral local para conocer de las presuntas violaciones a lo dispuesto por el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el numeral 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por el aludido funcionario municipal.

Por lo anterior, contrario a lo afirmado por el partido político actor, el Tribunal Electoral responsable en forma alguna determinó desechar por incompetencia el escrito de denuncia presentado por ese instituto político, toda vez que la autoridad administrativa electoral local la conoció y sustanció, de ahí lo infundado del concepto de agravio.

Por otra parte, el instituto político actor aduce que la autoridad responsable debió investigar porque una asociación civil está difundiendo propaganda en apoyo al servidor público denunciado, la cual, expresa el enjuiciante, fue contratada por el citado funcionario municipal a efecto de hacer público su apoyo.

De igual forma, afirma el incoante que conforme a la normativa constitucional y legal, federal o local, así como reglamentaria, el Instituto Electoral del Estado de México tiene la facultad implícita derivada de las explícitas que le imponen el deber de dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales, a efecto de salvaguardar el principio de equidad en la contienda electoral.

De lo anterior, en concepto del demandante, el Consejo General del Instituto Electoral local debió emitir las medidas precautorias para hacer cesar los actos presuntamente violatorios de las disposiciones electorales.

A juicio de esta Sala Superior el concepto de agravio es **inoperante** por las siguientes consideraciones.

Lo anterior es así, porque el concepto de agravio es novedoso, dado que la controversia aquí planteada, no formó parte de la *litis* del recurso de apelación cuya sentencia se revisa.

En efecto, del examen del escrito de demanda de apelación presentado ante la autoridad responsable, que ha quedado transcrito, en su parte conducente en párrafos anteriores, se advierte que el instituto político actor no enderezó concepto de agravio alguno consistente en que autoridad responsable debió investigar porque una asociación civil difundió propaganda en apoyo a Edgar Cesáreo Navarro Sánchez, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por lo cual debió emitir las medidas precautorias para

hacer cesar los actos presuntamente violatorios de las disposiciones electorales.

Consecuentemente, si el accionante no hizo valer el alegato que ahora plantea, tal manifestación, según se indicó, constituyen un elemento novedoso que no puede ser materia de examen por parte de esta Sala Superior, toda vez que no se está ante una renovación de la instancia; por tanto, no es dable hacer valer argumentos que no argumentó ante la autoridad jurisdiccional primigenia.

Lo anterior, impide a este órgano colegiado que se pronuncie al respecto, porque se trata de temas que no formaron parte de la *litis* en la instancia local, por lo cual el Tribunal Electoral responsable no tuvo oportunidad de emitir pronunciamiento alguno al respecto, y por ello, resultan novedosas; de ahí que deviene inoperante el concepto de agravio que se analiza.

Asimismo, también es **infundado** porque de la revisión minuciosa de las constancias de autos, no se advierte que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya remitido al Tribunal Electoral local o a la autoridad administrativa electoral local, alguna denuncia instaurada ante ese órgano federal.

Por consiguiente, ante lo infundado e inoperante de los conceptos de agravio hechos valer por el Partido de la Revolución Democrática, se confirma la sentencia controvertida en este juicio de revisión constitucional electoral.

Por otra parte, como lo afirma el actor, el Instituto Electoral del Estado de México se declaró incompetente, para conocer de la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática, por cuanto hace a los actos motivo de denuncia relacionados a la promoción personalizada del Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, que el entonces denunciante consideró vulneraban lo previsto en los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 129, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

En este contexto, este órgano jurisdiccional especializado se avocará al análisis de la competencia del aludido Instituto Electoral local, con base en los conceptos de agravio esgrimidos por el enjuiciante.

En cuanto a la declaratoria de incompetencia, el partido político enjuiciante aduce que el órgano jurisdiccional responsable infringe los principios de legalidad y exhaustividad, así como la garantía de acceso a la justicia, lo anterior en razón de que, en su concepto, la autoridad responsable omite estudiar el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que era necesario para determinar que el Instituto Electoral del Estado de México sí tiene competencia para conocer de las violaciones en la aplicación de recursos públicos en la propaganda gubernamental, sino que solo se ocupa de estudiar parcialmente el artículo 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Asimismo, aduce que la autoridad responsable omitió considerar lo previsto en el artículo 129, de la Constitución Política de esa entidad federativa, consistente en que las infracciones previstas en el Título Sexto de la normativa constitucional denominado “De la Administración y Vigilancia de los Recursos Públicos”, serán sancionadas conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y demás leyes aplicables.

En concepto del partido político enjuiciante, el precepto constitucional local otorga competencia a otras autoridades, distintas a las que expresamente señala para que conozcan sobre las violaciones a ese numeral, de ahí que concluya que el Instituto Electoral del Estado de México sí tiene competencia para conocer los hechos motivo de la denuncia.

Por tanto, en concepto del Partido de la Revolución Democrática, es obvio que la propaganda que difunden los servidores públicos, mediante la cual difunden su imagen, nombre y cargo tiene como única finalidad darse a conocer con la ciudadanía, lo que una vez iniciado el procedimiento electoral traería una clara ventaja sobre los demás contendientes a un cargo de elección popular, en este sentido y al tener un carácter electoral, los fines que conllevan la difusión de propaganda violatoria de la legislación electoral, es de donde su representada considera que el Instituto Electoral del Estado de México, es competente para conocer de dichas violaciones.

Cabe precisar que si bien, el actor no controvierte, en forma alguna los fundamentos y motivos que el Tribunal

Electoral del Estado de México hizo a fin de sustentar su decisión, dado que el aludido Tribunal Electoral consideró que el concepto de agravio era inoperante porque el entonces apelante hizo argumentaciones genéricas, vagas, subjetivas e imprecisas.

Y en esta instancia jurisdiccional federal lo anterior en forma alguna es controvertido por el Partido de la Revolución Democrática, pues no aduce porque considera que no eran argumentos genéricos, subjetivos, vagos e imprecisos, los conceptos de agravio que hizo valer en el recurso de apelación local, además de que, en forma alguna identifica cuál o cuáles fueron los conceptos de agravio en la instancia local, en los que controvertió la resolución de la autoridad administrativa electoral local, en la que se declaró incompetente para conocer de la denuncia en cuanto a la posible vulneración de los artículos 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, ni porqué esos argumentos debía ser resueltos en forma diversa.

Por todo lo que se ha expuesto, sería, en principio, conforme a Derecho declarar inoperante el concepto de agravio; no obstante ello, este órgano jurisdiccional especializado considera que el actor argumenta que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México de forma incorrecta determinó que no era competente para conocer de violaciones a los artículos 134, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Lo anterior, conlleva a este órgano jurisdiccional a considerar, que no es dable dejar de analizar el concepto de agravio que hace valer el Partido de la Revolución Democrática, porque la competencia de la autoridad administrativa que emite un acto, es un presupuesto procedimental que atañe a la correcta integración de un procedimiento administrativo, lo cual es una circunstancia de orden e interés público.

Así, en materia electoral se debe privilegiar la acatamiento de las disposiciones que la regulan, por ser de observancia general e interés público, por tanto, esta Sala Superior se avoca al estudio de la competencia del Instituto Electoral del Estado de México, a fin de conocer de denuncias por actos de promoción personalizada de la imagen de un servidor público, en la propaganda institucional, conducta que se alega vulnera lo previsto en los artículos 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Cabe advertir que esta Sala Superior considera que *in genere*, el Instituto Electoral del Estado de México sí tiene competencia para conocer de conductas que se aduzcan vulneran los artículos 134 de la Constitución federal y, 129, de la Constitución local, por las razones que a continuación se expresan.

El artículo 134, párrafos octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé:

Artículo 134.- [...]

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

De la lectura del precepto trasunto se advierte que:

- La propaganda difundida por los poderes públicos; órganos autónomos; dependencias y entidades de la administración pública y, cualquier ente de los tres órdenes de Gobierno, debe ser institucional.
- Asimismo, esa propaganda debe tener fines informativos, educativos o de orientación social.
- La propaganda difundida por los sujetos antes precisados, no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.
- A fin de garantizar el cumplimiento irrestricto de la aludida norma constitucional, se previó que “[/]as leyes” en

sus respectivos ámbitos de aplicación deberán contener prescripciones normativas encaminadas a ese fin.

➤ Las infracciones a lo previsto en ese precepto constitucional será acorde con lo previsto en cada legislación, según el ámbito de aplicación.

Ahora bien, esta Sala Superior ha considerado respecto de lo previsto en los párrafos octavo y noveno, del artículo 134, de la Constitución General de la República que:

1. En el ámbito federal las autoridades electorales sólo conocerá de las conductas que se consideren infractoras de lo previsto en el párrafo octavo, del artículo 134 constitucional, por propaganda de los poderes públicos, los órganos de gobierno de los tres niveles, los órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública o cualquier otro ente público y de los servidores públicos, **que incida o pueda incidir en un procedimiento electoral federal.**

2. Las infracciones, para que se consideren de la competencia de un órgano electoral, deberán estar directamente relacionadas o incidir en los procedimientos electorales federales o locales.

3. Podrá ser materia de conocimiento en los procedimientos respectivos cualquier clase de propaganda política, política-electoral o institucional que vulnere alguno de los principios y valores tutelados en el artículo 134 de la Constitución, a saber: la imparcialidad o la equidad en la

competencia entre partidos políticos o en los procedimientos electorales federales.

Al respecto, se debe destacar que en la reforma electoral del año dos mil siete, se modificó el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente.

En la citada reforma se previó que todo servidor público tiene la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos. Igualmente, se dispuso que cualquiera que fuera la modalidad de comunicación que utilicen, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debería tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y, en ningún caso debería incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por último, se previó expresamente que **las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación** garantizarían el estricto cumplimiento de lo antes precisado en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que de lugar.

La reforma constitucional a que se ha hecho alusión, en el desarrollo del procedimiento legislativo se advierte que su

finalidad fue, entre otros puntos, la de regular la propaganda gubernamental durante las campañas electorales como en periodos no electorales, para generar condiciones de equidad y certeza.

Lo anterior se corrobora de la exposición de motivos y dictámenes que culminaron con la reforma constitucional indicada; proceso legislativo del que se transcribe lo siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

[...]

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a

los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación.

Para enfrentar esos retos es necesario fortalecer las instituciones electorales, propósito que inicia por impulsar todo lo que esté al alcance del H. Congreso de la Unión para recuperar la confianza de la mayoría de los ciudadanos en ellas.

En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y

En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.

[...]"

"DICTAMEN DE ORIGEN

ANTECEDENTES

[...]

De importancia destacada es el tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a

que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

[...]

CONSIDERACIONES

[...]

Las bases del nuevo modelo de comunicación social que se proponen incorporar en el artículo 41 constitucional son:

[...]

VIII. Se eleva a rango constitucional la obligación de los partidos políticos de abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral expresiones denigrantes para las instituciones o para los propios partidos, o que calumnien a las personas. De igual forma, se determina la obligada suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta la

conclusión de las jornadas comiciales, señalando las únicas excepciones admisibles;

[...]

En la Iniciativa bajo dictamen se propone la adición de tres párrafos al artículo 134 de la Constitución con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.

Coincidiendo con los propósitos de la Iniciativa bajo dictamen, las Comisiones Unidas consideran necesario precisar las redacciones propuestas a fin de evitar confusión en su interpretación y reglamentación en las leyes secundarias.

Por tanto, los párrafos que se adicionan al artículo en comento quedarían de la siguiente forma:

‘Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.--- La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. No se considerará propaganda la información noticiosa no pagada.--- Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.’

Finalmente, en lo que hace a los cambios aprobados por estas Comisiones Unidas respecto del contenido de la Iniciativa bajo dictamen, es necesario precisar que han resuelto aprobar la propuesta del Grupo de Trabajo para adicionar el primer párrafo del Artículo 6º de la Constitución a fin de colmar un vacío que hasta la fecha subsiste en nuestro orden jurídico. Nos referimos al derecho de réplica con que toda persona debe contar frente a los medios de comunicación social. La única ley en que ese derecho se encuentra consagrado, la Ley de Imprenta, antecede a la Constitución de Querétaro de 1917 y su inoperancia se constata desde hace décadas. Al introducir en la Constitución el derecho de réplica será posible que el Congreso de la Unión actualice de manera integral el marco jurídico que tutela y protege el derecho a la información, tal y como fue la intención del Constituyente Permanente con la reforma al propio artículo 6º en comento en reforma promulgada en fechas recientes.

[...]"

"DICTAMEN REVISORA

CONSIDERACIONES

[...]

Artículo 41. Este artículo constituye el eje de la reforma en torno al cual se articula el propósito central de la misma: dar paso a un nuevo modelo electoral y a una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión.

[...]

Se establecen, finalmente, disposiciones a fin de que durante los periodos de campañas electorales toda propaganda gubernamental, de los tres órdenes de gobierno, sea retirada de los medios de comunicación social, con las excepciones que señalará la propia norma constitucional.

[...]

Artículo 134.

Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo

modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento.

[...]"

Como se puede advertir, con motivo de la adición de los precitados párrafos al artículo 134 constitucional, se incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procedimientos electorales.

Igualmente, se estableció un mandamiento y una prohibición respecto de la propaganda que difundan las entidades públicas, bajo cualquier modalidad de comunicación social, lo primero al prever que esa propaganda debía tener carácter institucional y sólo fines

informativos, educativos o de orientación social; en tanto que la restricción se expresó al indicar que en ningún caso esa propaganda tendría que incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran la promoción personalizada del servidor público.

En tal sentido, lo previsto se encaminó, por un lado, a que se aplicaran los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en los procedimientos electorales y, por otro, que la propaganda de los entes públicos fuera estrictamente institucional, al establecer la restricción general y absoluta, para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para los servidores públicos, de hacer promoción personalizada en la propaganda institucional.

Finalmente, se dispuso que las normas constitucionales que se han analizado, tienen aplicación en distintos ámbitos, por ello se determina que corresponde a los distintos ordenamientos legales que conforman el sistema jurídico mexicano garantizar el cumplimiento de lo previsto en esos párrafos.

En tal orden, si el artículo 134, de la Ley Suprema no establece una competencia exclusiva a una autoridad u órgano autónomo para la aplicación de las disposiciones que mandata, cabe concluir que no existe una competencia absoluta para la aplicación de esas normas.

Por tanto, la vulneración de las prescripciones contenidas en el mencionado artículo constitucional, da lugar a la posibilidad de comisión de diversas infracciones por la vulneración simultánea de distintas normas, en cuyo caso, acorde a los ámbitos de competencia de que se traten, así como de las atribuciones de las autoridades a las que corresponda su aplicación, la conculcación de las normas contenidas en el artículo 134 constitucional tienen ámbitos de validez material diversa, pues rigen en distintas materias, tales como electoral, administrativa o penal, en órdenes igualmente distintos como el federal o el estatal.

La afirmación de la existencia de ámbitos competenciales distintos entre la Federación y las entidades federativas, para la aplicación del artículo 134 en análisis, es acorde a lo dispuesto en los artículos Tercero y Sexto Transitorios del Decreto de seis de noviembre de dos mil siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, conforme a los cuales tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal estaban obligados a llevar a cabo las adecuaciones que correspondieran en sus respectivas leyes, para adecuarlas a lo previsto en la aludida reforma constitucional.

Los anteriores razonamientos han sido un criterio reiterado de esta Sala Superior, al emitir las sentencias dictadas en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-23/2010, SUP-RAP-55/2010 y SUP-RAP-76/2010.

Por cuanto hace al artículo 129, de Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, cabe advertir, que si bien las normas que prevé son similares a la norma federal, difieren en un parte, como se advierte enseguida.

Para arribar a la anterior conclusión, es necesario la transcripción del artículo 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el cual es al tenor siguiente:

TÍTULO SEXTO

De la Administración y Vigilancia de los Recursos Públicos

Artículo 129.- Los recursos económicos del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra se llevarán a cabo y se adjudicarán por medio de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para que se presenten propuestas en sobre cerrado que serán abiertos públicamente, procesos en los que se privilegiará el uso de las tecnologías de la información y comunicación, a fin de asegurar al Gobierno del Estado y a los municipios, las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. La ley establecerá las bases para el uso de dichas tecnologías.

Cuando las licitaciones a las que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones

para el Estado, los municipios y los órganos autónomos.

Todos los pagos se harán mediante orden escrita en la que se expresará la partida del presupuesto a cargo de la cual se realicen.

Los servidores públicos del Estado y municipios, tienen en todo el tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda que bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, los Ayuntamientos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, así como las empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos y cualquier otra entidad pública del Estado de México, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, de cualquiera de los poderes del Estado u órganos de gobierno. Las leyes de la materia regularán estas circunstancias.

El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilarán el cumplimiento de lo dispuesto en este Título, conforme a sus respectivas competencias.

La infracción a las disposiciones previstas en este Título será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios y demás leyes aplicables.

Del artículo trasunto se advierte que, en concordancia con lo considerado en el análisis del artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el

Poder Legislativo del Estado de México determinó modificar su Constitución previendo que:

➤ La propaganda difundida por los poderes públicos; los órganos autónomos, los Ayuntamientos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, así como las empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a esas y en los fideicomisos y cualquier otra entidad pública del Estado de México, debe ser institucional.

➤ Asimismo, esa propaganda debe tener fines informativos, educativos o de orientación social.

➤ La propaganda difundida por los sujetos antes precisados, no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

➤ A fin de garantizar el cumplimiento irrestricto de la aludida norma constitucional, se previó que “[l]as leyes” en sus respectivos ámbitos de aplicación deberán contener prescripciones normativas encaminadas a ese fin.

➤ Las infracciones a lo previsto en ese precepto constitucional será acorde con lo previsto en cada legislación, según el ámbito de aplicación.

➤ Será competencia del Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, vigilar el cumplimiento

de lo previsto en el Título Sexto, de la Constitución local, de acuerdo a su respectivo ámbito de facultades.

De esto se advierte que, el sistema normativo es diverso al previsto en la Constitución Federal, debido a que en el Estado de México, sí se prevé expresamente cuáles son los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de las normas que prohíben la promoción personalizada de los servidores públicos en propaganda institucional.

En efecto, corresponde al Órgano Superior de Fiscalización; Secretaría de la Contraloría; contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial; de los organismos autónomos o, de los Ayuntamientos vigilar el cumplimiento de lo previsto en el Título Sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano, en el cual está contenida la norma relativa a la prohibición de que los servidores públicos hagan promoción personalizada de su imagen, en la propaganda institucional que difundan, en términos generales, los entes públicos del Estado de México.

De conformidad a lo previsto el último párrafo, del artículo 129, de la Constitución local, en caso de infracción a esa norma, y de las demás previstas en el Título Sexto, es aplicable a efecto sanciones la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios, además de que se prevé la posibilidad de que otras leyes prevean hipótesis típicas y antijurídicas, en relación a las previsiones contenidas en el aludido Título Sexto de la Constitución local.

En este contexto, es que el Instituto Electoral del Estado de México, tiene competencia para conocer de infracciones al Título Sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dado que, si la infracción **incide o pueda incidir en un procedimiento electoral**, con lo cual se pueda afectar la equidad o imparcialidad.

Se afirma lo anterior, porque el artículo 129, de la Constitución local, no obstante de prever una competencia exclusiva al Órgano Superior de Fiscalización; Secretaría de la Contraloría; contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial; de los organismos autónomos o, de los Ayuntamientos, según corresponda, cabe concluir que no existe una competencia absoluta para la aplicación de esas normas, dado la parte in fine, del último párrafo, del citado artículo 129.

En efecto, la posibilidad que se prevé en esa norma, respecto de las sanciones a la infracción a las normas previstas en el multicitado Título Sexto, de la Constitución local, que las “*demás leyes*” pueden prever hipótesis típicas y antijurídicas, y su correspondiente sanción.

Por tanto, la vulneración de las prescripciones contenidas en el referido artículo constitucional local, puede dar lugar a la posibilidad de comisión de diversas infracciones por la vulneración simultánea de distintas normas, por lo cual, el Instituto Electoral del Estado de México tiene facultades para conocer de infracciones al Título Sexto de la Constitución local, cuando, como se ha expuesto, el acto **incida o pueda incidir en un procedimiento electoral**.

En este orden de ideas, se considera que el Instituto Electoral del Estado de México, no puede determinar *a priori* su competencia respecto de una conducta, en la cual se denuncia a un servidor público por promoción personalizada de su imagen, en propaganda institucional, dado que se requiere un estudio del escrito de denuncia y de las constancias anexas a la queja, a efecto de que determine si esos hechos inciden o no en la materia electoral.

Si la autoridad electoral local considera que no incide en la materia electoral, la conducta motivo de denuncia, se deberá declarar incompetente y remitir a la autoridad que considere competente, las constancias a efecto de que, en el ámbito de sus atribuciones, resuelva lo que en Derecho corresponda.

De lo expuesto, se considera que fue incorrecta la declaratoria de incompetencia que emitió el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, pues determinó, de forma absoluta que carece de competencia para conocer de violaciones a los artículos 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 129, de la Constitución del Estado libre y Soberano de México.

En efecto, **el Instituto Electoral del Estado de México, sí es competente para conocer, sustanciar y resolver de procedimientos administrativos sancionadores por vulneración a los artículos 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 129, de la Constitución del Estado libre y Soberano de**

México, cuando los hechos motivo de denuncia indiquen en la materia electoral.

No obstante lo anterior, cabe destacar que, en el particular, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México llevó a cabo diversas diligencias, a efecto de verificar la existencia de los hechos motivo de la denuncia y de esta forma determinar si las conductas se podían considerar como actos anticipados de precampaña.

En este tenor, de las diligencias que llevó a cabo el Instituto Electoral del Estado de México, y de los demás elementos de prueba que obran en el expediente administrativo, esta Sala Superior llega a la consideración de que la propaganda motivo de la denuncia, no es de contenido electoral, ni se advierte una vinculación a un procedimiento electoral, que se desarrollara al momento de la presentación del escrito de queja o bien que se fuera llevar a cabo, en esa entidad federativa.

Por lo anterior, se considera que se debe confirmar la declaración de incompetencia para conocer de la denuncia en cuanto a la vulneración a lo previsto en los artículos 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, por no incidir en la materia electoral y conforme a ello fue ajustado a Derecho que se haya ordenado remitir copia certificada del escrito de queja a la Secretaría de la Contraloría del Gobierno, a la Contraloría del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl y a la Contraloría de la Legislatura, todas del Estado de México.

En efecto, al no estar acreditado un elemento *sine qua non* para que se actualice la competencia del Instituto Electoral del Estado de México, consistente en que los hechos motivo de la denuncia incidan o puedan incidir en un procedimiento electoral afectando la imparcialidad o equidad en que se debe desarrollar, es conforme a Derecho sostener que el aludido órgano administrativo electoral local es incompetente, *in concreto* para el conocimiento, sustanciación y resolución del procedimiento administrativo sancionador, instaurado en contra de Edgar Cesáreo Navarro Sanchez, por violación los artículos 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

En este contexto, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, concluyó en su resolución, respecto de los actos anticipados de precampaña lo siguiente:

Ahora bien, vistos los mensajes contenidos en las pintas, los cuales fueron transcritos en la tabla que antecede, se arriba a la conclusión de que los mismos no constituyen actos anticipados de precampaña, por las razones que se anotan a continuación:

En primer lugar, se debe determinar si los mensajes contenidos en las pintas pueden calificarse como actos o propaganda de precampaña, para después valorar si su realización sucedió fuera de los plazos legales permitidos para considerarlos como-actos anticipados.

Ahora bien, el hecho de que en los mensajes contenidos en las pintas aparezca el nombre y cargo del actual presidente municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, vinculado con la presentación del Bando Municipal en la fecha que señala la Ley, en modo alguno constituye un acto o propaganda de precampaña, pues si con

base en una interpretación sistemática y funcional (artículo 2 del Código Electoral del Estado de México); se toma en cuenta lo estipulado en los artículos 144 B y 144 C, párrafo primero, del Código Electoral del Estado de México, en el sentido de que **los actos de precampaña** son aquellas reuniones públicas o privadas, debates; entrevistas en los medios de comunicación, visitas domiciliarias, asambleas, marchas y demás actividades que realicen los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes **con el propósito de promover u obtener una candidatura a los distintos cargos de elección popular**, y que la **propaganda de precampaña** es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la precampaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, los aspirantes a candidatos y sus simpatizantes, **con el propósito de promover y obtener la candidatura a los distintos cargos de elección popular**; luego entonces, se advierte que los mensajes de las pintas no encuadran en tal clasificación ni cumplen con ciertos requisitos, puesto que no contienen ningún elemento explícito o implícito que evidencien el propósito de promover u obtener alguna candidatura a algún cargo de elección popular a favor del servidor público señalado como probable responsable.

Además, se debe tomar en consideración que de conformidad con el artículo 144 A, párrafos primero y tercero, del Código Electoral del Estado de México, **los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular** son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos **con el propósito de determinar las personas que serán sus candidatos** de conformidad con lo que establece la Constitución Federal, la Constitución Particular, el Código, los Estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general de cada partido político; y que **las precampañas** son los actos realizados por los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes, **en los tiempos establecidos y regulados en el presente Código** y sus Estatutos, **dentro de sus procesos internos de selección de candidatos a los distintos cargos de elección popular**; por tanto, para poder hablar de actos y propaganda de

*precampaña, o bien, de actos anticipados de éstos, también es necesaria su vinculación con un proceso interno de selección de candidatos a cargos de elección popular, mismo que actualmente ningún partido lleva a cabo por mandato de ley, pues el último párrafo del artículo en comento dispone que la publicación de la convocatoria por parte de los partidos políticos para el desarrollo de sus procesos de selección interna de candidatos y otros actos preparatorios que no impliquen actos de precampaña, solo se podrá realizar desde el mes anterior al del inicio de los procesos electorales, y por su parte, el artículo 144 F del Código en cita establece que en el caso de la elección de Gobernador, las precampañas sólo podrán iniciarse a partir del dos de febrero y deberán concluir a más tardar el quince de marzo del año de la elección, y para **las** precampañas en las elecciones de diputados y, miembros de ayuntamientos sólo podrán iniciarse a partir del dos de marzo y deberán concluir a más tardar el treinta y uno de marzo del año de la elección.*

En otras palabras, si de los mensajes contenidos en las pintas no es posible advertir ningún elemento que contribuya a la promoción del probable responsable para la obtención de alguna candidatura a algún cargo de elección popular, y además, no existe posibilidad legal de que actualmente esté próximo a llevarse a cabo un proceso de selección interna de candidatos por parte de algún partido político, entonces, los hechos denunciados ni siquiera se ubican dentro del contexto táctico y legal que necesariamente debe existir para estar en posibilidad de hablar de actos anticipados de precampaña.

*Al respecto, es necesario precisar que el Código Electoral del Estado de México, en su artículo 144-E, párrafo primero, precisa que **los actos anticipados de campaña** son aquellos que realicen los partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes, fuera de los plazos que se establezcan para realizar actos de campaña electoral que trasciendan al conocimiento de la comunidad, cuya finalidad consista en solicitar el voto ciudadano en favor de un candidato, para acceder a un cargo de elección popular o publicitar sus plataformas electorales o programas de gobierno; pues bien, dicha definición puede válidamente aplicarse, con las adecuaciones que el caso amerita, a lo que debe*

entenderse por **actos anticipados de precampaña** deduciéndose que éstos últimos son aquéllos que realicen los partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes, **fuera del plazo que se establece en el artículo 144 F para realizar actos de precampaña** (es decir, antes del dos de marzo del año de la elección de que se trate) y que trascienden al conocimiento de la comunidad, **cuya finalidad consista en solicitar el voto ciudadano o de sus militantes y simpatizantes a favor de un precandidato o aspirante para ser postulado por un partido político como candidato a un cargo de elección popular**

Ahora bien, con base en la definición anterior, en la que se establece lo que debe entenderse por actos anticipados de precampaña, podría pensarse que las pintas efectivamente fueron realizadas antes del dos de marzo del año de la elección de que se trate, y que ello es suficiente para tener por configurada la realización de los actos ilegales, sin embargo, se insiste en la circunstancia de que para tener por acreditada la realización de actos anticipados es indispensable también que el contenido de los actos o propaganda busquen promocionar u obtener algún cargo de elección popular, y que este próximo a llevarse a cabo un proceso de selección interna de candidatos a cargo de algún partido político con el cual puedan vincularse tales actos, extremos que como ya se demostró, no se surten en el presente caso.

Por último, no hay que olvidar que la prohibición de los actos anticipados de precampaña busca evitar que la participación igualitaria y equitativa de los partidos políticos en una contienda electoral se vea afectada, así como, que los principios de imparcialidad y neutralidad se socaven, y en consecuencia, el derecho a tener las mismas oportunidades para conseguir la preferencia electoral de la ciudadanía que participa en la vida democrática del país se trastoque; sin embargo, toda vez que los mensajes contenidos en las pintas que se analizan no constituyen actos anticipados de precampaña, se estima que dichas finalidades y principios que rigen en una contienda electoral no podrían verse afectados faltando un tiempo considerable para la celebración de un nuevo proceso electoral en el Estado de México.

Con base en lo hasta aquí razonado, se puede establecer lo siguiente:

Que no se está ante la presencia de actos o propaganda de precampaña, o bien, de actos anticipados de los mismos; Que si bien en las pintas aparece el nombre del probable responsable, en ningún momento se solicita el voto ciudadano, el de los militantes o el de los simpatizantes de algún partido político a favor del probable responsable para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular; Que actualmente, no existe la posibilidad legal de que algún partido político esté próximo a celebrar un proceso interno de selección de candidatos a cargos de elección popular; Que si bien la existencia de las pintas fue acreditada antes de la fecha legal permitida para la realización de las precampañas, ello no es una razón determinante para considerar que se configura la realización de actos anticipados de precampaña; y por último Que la propaganda no tuvo el propósito de influir en la equidad de competencia electoral alguna.

Por consiguiente, si el aludido Consejo General consideró que no se acreditaba el acto de precampaña porque el servidor público denunciado no solicitó el voto ciudadano, el de los militantes o el de los simpatizantes de algún partido político a su favor para ser postulado como candidato a algún cargo de elección popular, además de que al momento de la presentación del escrito de queja, no existía la posibilidad legal de que algún partido político celebrara un procedimiento interno de selección de candidatos a cargos de elección popular, y no obstante de que se tuvo por acreditada la existencia de las pintas antes de la fecha legal permitida para que se llevaran a cabo las precampañas, ello no era una razón determinante para considerar que se configuraban los actos anticipados de precampaña, de ahí que esa propaganda no tuvo el propósito de influir en la equidad en

algún procedimiento electoral, es inconcuso que no está acreditada la vinculación con materia electoral.

Por otra parte, no se demostró la vinculación de los actos motivo de denuncia con la materia electoral, por lo cual se debe confirmar la declaratoria de incompetencia, por las consideraciones que se han expuesto en esta ejecutoria, y sólo respecto del acto concreto y no de la declaratoria en general que llevó a cabo el aludido Instituto electoral local.

Por lo expuesto y fundado, emitimos el presente **VOTO PARTICULAR.**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA