

**JUICIO DE REVISIÓN  
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

**EXPEDIENTE:** SUP-JRC-4/2011

**ACTOR:** PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN  
DEMOCRÁTICA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO  
DE MÉXICO

**TERCERO INTERESADO:** JOSUÉ NAVA  
REYES

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
ALEJANDRO LUNA RAMOS

**SECRETARIOS:** JUAN CARLOS LÓPEZ  
PENAGOS Y ENRIQUE MARTELL  
CHÁVEZ

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

**VISTOS**, para resolver los autos del expediente al rubro indicado, relativo al juicio de revisión constitucional electoral promovido por el Partido de la Revolución Democrática, a fin de impugnar la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, el diecisiete de diciembre de dos mil diez, en el recurso de apelación RA/31/2010 y,

**R E S U L T A N D O**

**I. Antecedentes.** De lo expuesto por las partes y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**1. Queja.** Mediante escrito de cinco de agosto 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 queja en contra de Josue Nava Reyes, décimo primer regidor del ayuntamiento 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.

La queja fue radicada en el expediente identificado con la clave NEZA/PRD/JNR//003/2010/08.

**2. Resolución del Consejo General del Instituto electoral local.** El veinticuatro de noviembre 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/JNR//003/2010/08, mediante la cual determinó: **1)** Declarar infundada la denuncia que presentó el partido político ahora actor en contra de Josue Nava Reyes, décimo primer regidor del ayuntamiento 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.

**3. Recurso de apelación local.** El treinta de noviembre de dos mil diez, el partido político ahora actor promovió

recurso de apelación, para controvertir la resolución citada en el párrafo anterior, medio de impugnación que se radicó en el Tribunal Electoral de esa entidad federativa, con el número de expediente **RA/31/2010**.

El diecisiete de diciembre siguiente, el Tribunal Electoral del Estado de México resolvió el recurso de apelación en el sentido de confirmar la resolución reclamada.

#### **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 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-2/2011.

**IV. Acuerdo de la Sala Regional Toluca.** El seis de enero de dos mil once, la Sala Regional Toluca determinó

que no se actualizaba la competencia legal para conocer y resolver el juicio precisado, concluyendo que el asunto era de la competencia de esta Sala Superior.

**V. Recepción de expediente en Sala Superior.** En cumplimiento a lo precisado en el resultando 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-37/2011, por el cual remitió el expediente ST-JRC-2/2011.

**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-4/2011**, ordenando su turno a la Ponencia del Magistrado José Alejandro Luna Ramos, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**VII. Tercero interesado.** Mediante escrito de diez de enero del presente año, Josué Nava Reyes, compareció a este juicio con el carácter de tercero interesado.

**VIII. Acuerdo de Competencia.** Por acuerdo de Sala de diecinueve de enero de dos mil once, esta Sala Superior asumió competencia para conocer y resolver el presente juicio de revisión constitucional electoral.

**IX. Admisión.** En su oportunidad, el Magistrado instructor admitió el juicio de revisión constitucional electoral y ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente; y

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

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción, y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver del presente juicio de revisión constitucional electoral, con fundamento en lo dispuesto 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; así como 86, párrafo 1, y 87, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, además de lo dispuesto en el acuerdo plenario de competencia de diecinueve de enero de este año.

Lo anterior, en atención a que se trata de un juicio de revisión constitucional electoral interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, para contravenir la resolución del Tribunal Electoral del Estado de México en el recurso de apelación RA/31/2010, vinculado con una presunta controversia relacionada con actos anticipados de precampaña.

**SEGUNDO. Procedencia y requisitos especiales de procedibilidad.** El presente juicio cumple con los requisitos generales y especiales de procedencia previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 86, párrafo 1, y 88, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:

**a) Forma.** El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable del acto impugnado, y en él consta el nombre y firma autógrafa del promovente, el domicilio para oír y recibir notificaciones y los ciudadanos autorizados para tal efecto, la identificación del acto combatido, los hechos materia de la impugnación y la expresión de agravios atinente.

**b). Legitimación.** En el caso, el juicio es promovido por el Partido de la Revolución Democrática, parte legítima de conformidad con lo establecido en el artículo 88, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ello, porque el dispositivo jurídico en comento contempla que esta clase de juicios sólo pueden ser incoados por los partidos políticos y, en el caso, el actor es el Partido de la Revolución Democrática.

**c). Personería.** El requisito bajo estudio se encuentra colmado, en razón de que Marcos Álvarez Pérez, se encuentra acreditado ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, lo cual es un hecho reconocido por la autoridad responsable.

**d). Definitividad y firmeza.** Se satisface el requisito previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y desarrollado en el artículo 86, apartado 1, incisos a) y f) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque en la legislación electoral del

Estado de México no existe juicio o recurso mediante el cual sea posible impugnar la resolución reclamada en esta instancia, de modo que es evidente la cabal satisfacción del requisito en cuestión.

**e) Violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Se cumple también con este requisito, puesto que el partido enjuiciante aduce que se violó en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 17, 35 fracción I, 41 segundo párrafo, 99 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**f) Las violaciones reclamadas pueden ser determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de la elección.** En el caso que se analiza, se cumple el requisito previsto en el artículo 86, párrafo primero, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativo a que la violación reclamada sea determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o para el resultado final de la elección, en virtud de lo siguiente.

De la lectura del escrito inicial de demanda se advierte que el partido político actor alega, entre otras cuestiones, que la autoridad responsable realizó una indebida interpretación de la normativa federal y estatal que atañe a la prohibición de que la propaganda gubernamental implique promoción personalizada de los servidores públicos, respecto de los hechos denunciados por el actor en su escrito original de queja electoral. Esta situación, según el enjuiciante, provoca

que se dejen de analizar supuestas violaciones al principio de equidad en la contienda.

En este sentido, el pronunciamiento de que la resolución impugnada se apegó o no a derecho, así como la relevancia o irrelevancia de los agravios, únicamente puede hacerse una vez que se hace el estudio de fondo del asunto, en la inteligencia de que si de tal estudio se advierte que no se actualiza tal perjuicio en contra del actor, entonces, los agravios resultarían infundados o inoperantes, según fuera el caso, de lo que se sigue que si este estudio se hiciera en el capítulo de procedencia del medio de impugnación, ello sería tanto como pronunciarse *a priori* en torno a la eficacia o ineficacia de los agravios.

**g) Reparación material y jurídicamente posible.** En el presente caso este requisito también se cumple, pues de resultar fundados los agravios hechos valer por el actor, sería factible ordenar, en cualquier momento, que la responsable admita y resuelva el recurso de apelación incoado ante ella.

Ahora bien, toda vez que, en la especie, se cumplieron los requisitos de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral y, en virtud de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas por la legislación aplicable, lo conducente es realizar a continuación el estudio de fondo de la resolución que da origen a los motivos de impugnación expuestos por el partido político enjuiciante en su escrito de demanda.

**TERCERO. Resolución impugnada.** El Partido de la revolución Democrática impugna el recurso de apelación RA/31/2010, en cual en lo que aquí interesa es del tenor siguiente:

“...

“**DÉCIMO.** Estudio de fondo.

Este Tribunal, efectuará el análisis de los conceptos de agravio en el orden siguiente:

**a) Fundamentación y motivación del acto impugnado.**

b) Violaciones en materia de difusión de la propaganda gubernamental o institucional atribuidas al primer regidor del municipio de Nezahualcóyotl, las cuales considera contrarias al artículo 134 de la Carta Magna y 129 de la Constitución Local.

c) La comisión de posibles actos de precampaña.

d) La solicitud a la autoridad electoral administrativa a fin de que tome las medidas precautorias y se evite el despliegue de la propaganda del servidor público denunciado.

**a) Fundamentación y motivación del acto impugnado.**

En principio debe decirse que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la garantía de legalidad misma que consiste en que todo acto de autoridad competente debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero la expresión precisa de los preceptos legales aplicables al caso en concreto, y por lo segundo, señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, para que se configuren las hipótesis normativas.

Ahora bien, para establecer si el acto reclamado se encuentra fundado y motivado, tenemos que del contenido de la resolución impugnada dentro del considerando primero se establecen los preceptos legales por los que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, con facultades para imponer las sanciones que se establecen en el Código Electoral del Estado de México, así como, para conocer y resolver las infracciones a través del procedimiento administrativo sancionado!’.

Por otro lado, del considerando cuarto se advierte que la autoridad responsable antes de analizar los actos anticipados de precampaña denunciados en el escrito de queja, toma

como fundamentos legales para llegar a su determinación los artículos 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 52, fracción XXII y 144, A, B, C, E y F, del Código Electoral del Estado de México y dentro del análisis de las pruebas la autoridad responsable establece de manera correcta que de la interpretación sistemática de los artículos 144 B y 144 C, se tiene 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.

Así mismo, estableció que la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante esa etapa producen y difunden los partidos políticos, así como los aspirantes a candidatos y simpatizantes, con el propósito de promover y obtener la candidatura a los distintos cargos de elección popular.

De lo anterior y con base en los citados preceptos legales la autoridad responsable llega a la determinación que de acuerdo al contenido de las lonas, objeto de la denuncia, no se encuadran los actos de precampaña ya 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 denunciado, y menos aún que se acredite que se esté tratando de posicionar entre el electorado.

Circunstancia con la que queda acreditado el principio de legalidad a que se ha hecho referencia sin que se demuestre que la autoridad responsable haya invocado preceptos legales o razonamientos imprecisos, o en su caso que haya realizado una interpretación rígida.

Así mismo, al analizar el artículo 144 A, párrafos primero y tercero del código electoral, se establece que para establecer un acto y propaganda de precampaña resulta necesario la vinculación con un proceso interno de selección de candidatos a cargos de elección popular, lo cual no ha sucedido en la especie, toda vez que actualmente ningún partido político ha llevado a cabo un acto de esta naturaleza, por no ser este año electoral.

Por otra parte, se establece en el acto reclamado que el último párrafo del artículo 144 A del Código Electoral del Estado de México dispone que la publicación de la convocatoria por parte de los partidos políticos para el desarrollo de los procesos de selección interna de candidatos y otros actos preparatorios que no impliquen actos de

precampaña, solo se podrán realizar desde dos meses anteriores al del inicio de la etapa de precampaña, en términos del artículo 144 F.

En el caso de la elección de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, las precampañas deben realizarse dentro del cuadragésimo quinto y el vigésimo quinto día anterior al del inicio del plazo para el registro de las candidaturas, por lo que de la valoración de las distintas lomas la responsable fundó y motivó su determinación, estableciendo que al no existir ningún elemento que contribuyera a la promoción de Josué Nava Reyes para la obtención de alguna candidatura a algún cargo de elección popular, aunado al hecho de que no existe la posibilidad legal de la proximidad a llevarse a cabo un proceso de selección interna de candidatos de algún partido político, se llegó a la conclusión de que dicha propaganda en nada vulnera principios rectores en materia electoral.

Así las cosas, la autoridad responsable concluyó que por actos anticipados de precampaña debe entenderse al contenido de los actos o propaganda que busquen promocionar u obtener algún cargo de elección popular, y que esté próximo a llevarse a cabo un proceso de selección interna de candidatos a cargo de algún partido político con el cual pueden vincularse tales actos, extremos que no surtieron en el presente caso, conforme al artículo 144 F del código electoral.

De lo anterior se desprende que la autoridad responsable fundó y motivó adecuadamente su determinación en que no se demostró que el probable infractor era responsable de la realización de los actos anticipados de precampaña denunciados.

**b) Violaciones en materia de difusión de la propaganda gubernamental o institucional atribuidas al primer regidor del municipio de Nezahualcóyotl, las cuales considera contrarias al artículo 134 de la Carta Magna y 129 de la Constitución Local.**

El actor aduce como motivo de agravio, que la responsable al determinar su incompetencia para conocer de los hechos denunciados trasgrede el principio de legalidad, toda vez que adolece de una debida motivación de las circunstancias de hecho y de derecho que lo llevó a arribar a su conclusión.

Refiere el actor que incluso la Sala Superior, a través del criterio adoptado en la sentencia SUP-RAP-07/2009, establece que la autoridad responsable si tiene competencia para conocer de violaciones en materia de difusión de propaganda política electoral o gubernamental, por lo que la declaratoria de incompetencia trasgrede el principio de fundamentación y motivación, ya que la legislación aplicable

en esta Entidad Federativa, es una consecuencia de la reforma constitucional federal del dos mil siete, de manera específica, en el artículo 129 de la Constitución Local.

En la especie la cuestión debatida lo constituye el hecho de que en la resolución impugnada, la responsable adujo su incompetencia para conocer de la queja remitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, luego entonces, su estudio es preferencial frente a los otros, por que la competencia es una *conditio sine qua non* para la existencia jurídica de un proceso o procedimiento y solo en el caso de que se declare inoperante, debe abordarse el estudio de los demás agravios planteados.

Ello es así, porque la competencia es un presupuesto procesal, sin el cual, impide que pueda válida y eficazmente iniciar, desarrollar y concluir un procedimiento o proceso, sea que se ventile ante un órgano formal o materialmente jurisdiccional. Para ello resulta menester definir el marco doctrinal, legislativo y jurisprudencial aplicable a ese presupuesto procesal.

En el campo doctrinal, Ignacio Burgoa (BURGOA, Ignacio, citado por Flavio Galván Rivera, **Derecho Procesal Electoral Mexicano**, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, pág. 55) sostiene que la competencia es: 'una condición presupuestal *sine qua non*, para que la actuación de una determinada autoridad en el desarrollo de la función estatal que genéricamente le corresponde, sea válida y eficaz'.

Ignacio L. Vallarta (Pallares, Eduardo, **Derecho Procesal Civil**, 2ª ed., Porrúa, México, pág. 290-291) refiere que la competencia es: '*la suma de facultades que la ley da (a una autoridad) para ejercer ciertas atribuciones*', de ahí la regla de competencia de que si la ley no faculta al órgano de autoridad, éste no puede intervenir; es decir, el Estado sólo puede hacerlo que jurídicamente tiene permitido.

Para el jurista Eduardo Pallares (OVALLE, Favela, Teoría General del Proceso, 5ª ed., Oxford, México, 2001, pág. 131), la competencia es: '*la porción de jurisdicción que la ley atribuye a los órganos jurisdiccionales para conocer de determinados juicios*'.

Finalmente, Ovalle Favela, define a la competencia como: '...una condición que deben satisfacer no sólo los juzgadores sino todas las autoridades. Por la misma razón, la competencia debe estar señalada en la ley... La competencia es la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios o conflictos.'

El examen de la competencia es una obligación ineludible para cualquier autoridad, de lo contrario, constituye una

violación a las disposiciones de orden público que impacta negativamente en los justiciables, al permitir la instauración de un proceso o procedimiento y el dictado de una resolución que ponga fin a la contienda, cuando no se dan los supuestos o que imposibilitan que concluya de manera normal o anormal.

Los presupuestos procesales -como la competencia- son aspectos de carácter técnico, que obligan a estudiarse previamente ya sea por vía de excepción o aún de oficio, pues la resolución que pudiera dictarse podría resultar ilegal por emanar de un procedimiento viciado, ya que los presupuestos procesales no puedan convalidarse por la negligencia de las partes para su impugnación o por la omisión de la autoridad primigenia, porque las normas que rigen el procedimiento o proceso no están sujetos al convencionalismo de los interesados, sino, como se ha apuntado son de orden público y de estudio preferente; además, es sabido que las sentencias o resoluciones que definen una situación jurídica controvertida sólo pueden ocuparse por excepción de los presupuestos procesales que se llegaren a presentar con ocasión de su carácter superveniente. Sirven de aplicación los siguientes criterios jurisprudenciales cuyo rubro señala: **'PRESUPUESTOS PROCESALES. MOMENTO DE SU EXAMEN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO)'**, novena época, registro: 181500, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, mayo 2004, materia(s): Civil, tesis: X. 3º J/6 página: 1605, y **'PRESUPUESTOS PROCESALES. SU ESTUDIO OFICIOSO ESTÁ CONFERIDO TANTO AL JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA COMO AL TRIBUNAL DE APELACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)'**, novena época, registro: 164551, instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, mayo 2010, materia(s): Civil, tesis: VI. 2º C.717 C página: 2058.

Lo expuesto, es acorde a la hermenéutica de los numerales 2, 3 y 356, del Código Electoral del Estado de México, que impiden que se aborden cuestiones relacionadas con los presupuestos procesales, en la resolución de fondo, pues se impone la obligación de que el estudio de las causas de improcedencia o sobreseimiento de la queja o denuncia se realice de oficio, previo a la admisión y, de advertirse alguna de ellas se proponga el desechamiento o sobreseimiento del asunto, en caso de aparecer posteriormente y hasta antes de emitirse la resolución final.

El último de los dispositivos citados, es materia de reglamentación, de tal suerte que en el artículo 42, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, se prevé que la falta de competencia del

órgano para conocer y resolver de una queja o denuncia será motivo de improcedencia.

En tal estado de cosas, es dable arribar a la conclusión que en el ordenamiento jurídico electoral del Estado de México, la competencia, como presupuesto procesal, es de estudio preferente y oficio, cuya actualización motiva el desechamiento o sobreseimiento, según sea el caso, de las cuestiones controvertidas sometidas al conocimiento del Instituto Electoral de esta entidad Federativa; de lo contrario se estaría frente a un procedimiento viciado de origen que atentaría con el régimen competencial establecido en la Constitución (Federal o Local) o en la ley, porque los presupuestos procesales no son motivo de convalidación o pacto de las partes en una contienda.

No puede pasarse por alto que el caso que nos ocupa el estudio de la competencia es plena puesto que no existe una autoridad superior después de la responsable, para que aquella competencia admita una clasificación. Por tanto, acogiendo al principio procesal que se encuentra contenido en la mayoría de las leyes procesales de las entidades Federativas, todo lo actuado ante autoridad incompetente es nulo.

En efecto, la competencia de una autoridad para emitir determinado acto constituye la parte esencial para su validez y eficacia jurídica, al tiempo que asegura las normas que regulan las formalidades esenciales del procedimiento y las garantías de seguridad jurídica a favor de todo gobernado.

De este modo, en la materia que constituye el acto reclamado, la autoridad responsable determinó declarar la incompetencia para conocer de la comisión de presuntas violaciones a lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 129 de la Constitución Local, respecto de la denuncia formulada por Marcos Álvarez Pérez en su calidad de representante propietario del Partido de la Revolución Democrática, en contra de Josué Nava Reyes, Décimo Primer Rector del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Estado de México.

Tal argumento de la responsable es acorde a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, contenida, en los .numerales 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen que todo proceso o procedimiento se siga de acuerdo a las formalidades esenciales y en la otra, que aquello sea instaurado por autoridad competente.

Para arribar a esa conclusión es menester recurrir al contenido del numeral 129, de la Constitución Particular del Estado, que establece siguiente:

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.

...

**Los servidores públicos del Estado y municipios, 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 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.**

Frente a un dispositivo constitucional, aún del orden local, obliga al juzgador a realizar un ejercicio valorativo mayor previo a emplear un método interpretativo, que además, resulta diverso al que de ordinario se ocupa para los demás ordenamientos jurídicos; de tal modo que la interpretación constitucional -local- requiere de un examen cuidadoso y acucioso puesto que ahí descansan los principios fundamentales de la estructura política del Estado.

Así, la interpretación constitucional no se presenta frente a la potestad del juzgador de manera libre y habitual, es necesario que exista de modo evidente y concreto un texto

oscuro, deficiente o dudoso que no permita entender cuál es el verdadero sentido de su texto o autor. Sirve de aplicación el siguiente criterio jurisprudencial cuyo rubro señala: **‘INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA DETERMINAR SI EXISTE OBLIGACIÓN DE REALIZARLA DEBE DISTINGUIRSE SI SE TRATA DE ACTOS NEGATIVOS U OMISIVOS’**, novena época, registro: 171435, instancia: Primera Sala, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, septiembre de 2007, materia(s): Común, tesis: 1a. CXC/2007 página: 386.

En el caso concreto, se advierte que el reformador de la constitución local, dio cumplimiento al mandato del Constituyente Permanente, contenido en el Transitorio Sexto del Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de noviembre de 2007, consistente en 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, sin embargo, como se ha sostenido (*supra*), no se obliga a la legislatura a realizar una copia exacta de las instituciones que se hayan creado en la Federación, sino de actuar conforme al marco jurídico-competencial, sin que se contravenga a la Constitución; resultando aplicable la señalada tesis P./J. 52/2010, página, 1566, Pleno, novena época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el rubro **‘FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE DURANGO, AL CONFERIR LA ATRIBUCIÓN RELATIVA A LA COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL, NO CONTRAVIENE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA’**.

Además, el reformador de la Constitución impuso una reserva legal para el legislador ordinario (de la Federación y el de la entidades Federativa), consistente en que sólo en una ley han de realizarse las adecuación que derivan de esa voluntad; cobrando aplicación la invocada tesis P./J 28/2007, página 1516, Pleno, novena época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con el rubro **‘HABILITACIÓN REGLAMENTARIA. EL ARTÍCULO 93 DEL CÓDIGO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO QUE LA PREVÉ EN FAVOR DEL CONSEJO ESTATAL ELECTORAL, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS’**.

De la lectura al citado artículo 129, de la Constitución Local, no existe en su redacción oscuridad, deficiencia o duda respecto a su contenido; ello es así porque se advierte una clara división competencial que asumirán los órganos y dependencias del Estado de México, para vigilar el cumplimiento a los párrafos quinto y sexto del precepto constitucional en referencia.

Por tanto, *'in claris non fit interpretatio e interpretatio cessat in claris'*, principio que acata definitivamente el postulado del reformador de la constitución.

En este orden de ideas, el reformador de la Constitución Local, determinó que la aplicación de los, recursos públicos a cargo de los servidores públicos sea con **imparcialidad** (*evitando de esta manera influir en la equidad de la competencia entre partidos*); y, las bases para regular la **propaganda gubernamental** (*permisión*) y los **límites** (*prohibición*) a que debe sujetarse su contenido.

De este modo, no puede reducirse el contenido del precepto constitucional a un solo campo jurídico-disciplinar pues como se ha anotado la interpretación constitucional goza de caracteres especiales y diferenciables al que de ordinario se ocupa en cualquier otro ordenamiento jurídico. Sirve de aplicación el siguiente criterio jurisprudencial cuyo rubro señala: **'INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA'**, novena época, registro: 175912, instancia: Pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, febrero de 2006, materia(s): Constitucional, tesis: P. XII/2006 página: 25.

De esta forma, el reformador de la constitución al incluir los párrafos señalados e insertos en el Título Sexto, de la Constitución Particular, determina las implicaciones jurídicas del manejo de los recursos públicos por parte de los servidores públicos, de tal modo que en los subsecuentes párrafos precisa **qué normatividad regulará** la infracción a esos principios y reglas, así como **cuáles serán las autoridades competentes** para ello.

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.

El primero, señala expresa y limitativamente que 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 el citado precepto

constitucional local, en el marco de sus respectivas competencias, lo cual se entiende como competentes para conocer y resolver respecto de la infracción a la normativa constitucional en cita.

Es limitativa la redacción del texto, pues la competencia no deriva de un acto jurisdiccional sino de la voluntad popular expresada por una norma que define el campo de actuación de las autoridades y la forma, modo y condiciones para su intervención en la esfera jurídica de los gobernados.

En el segundo, reserva a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, como el instrumento exclusivo e idóneo para determinar las sanciones e imponerlos ante la infracción al dispositivo constitucional en mención, extendiendo en su caso, esa facultad hacia las demás leyes aplicables. Sirve de aplicación el siguiente criterio jurisprudencial cuyo rubro señala:

**'RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA NORMA DE EFICACIA INDIRECTA, QUE RESERVA AL LEGISLADOR ORDINARIO LA FACULTAD PARA SU REGULACIÓN E IMPOSICIÓN EN LAS LEYES SECUNDARIAS'**, novena época, registro: 168427, instancia: Segunda Sala, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVIII, noviembre de 2008, materia(s): Constitucional, Administrativa, tesis: 2ª/J. 154/2008, página: 232.

De este modo, es incuestionable que la competencia se haya expresa y claramente delimitada, por lo que excluye a cualquier otra autoridad para actuar frente a la infracción del texto constitucional referido.

Ello es así, porque la competencia de las autoridades no puede atribuirse mediante la integración normativa o más aún por vía interpretativa, puesto que la competencia es atribuida por el legislador mediante una ley, siendo acorde al principio de legalidad y seguridad jurídica, que todo acto derive de autoridad competente y es precisamente en la ley donde fundará y motivará su actuación.

Es concluyente que en el numeral 129, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se encuentra regulado el principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos por parte de los servidores públicos; las bases para la propaganda gubernamental y las prohibiciones a que se sujetará la regulación mediante una ley de las infracciones e imposiciones de sanciones al citado precepto constitucional; así como las autoridades competente para ello.

Es conveniente destacar que el dispositivo constitucional local multicitado tratándose del manejo imparcial de los recursos públicos y la propaganda gubernamental se hayan delimitados por una parte material y sustancial. La parte **material** encuentra sustento cuando el legislador determina la falta, la sanción e imposición frente a la infracción al precepto en mención.

En tanto que, el aspecto **temporal** hace referencia al momento en que pueda actualizarse una conducta infractora; determinándose su temporalidad o intemporalidad, según la materia al que se haya ligado. Ello es así, porque la infracción a los párrafos quinto y sexto del artículo 129, de la Constitución Particular puede dar lugar a diferentes ámbitos de responsabilidad.

Ahora, en lo que atañe al campo electoral, se advierte que el reformador de la Constitución Local, omitió al Instituto Electoral del Estado de México en el texto del artículo 129, su inclusión como autoridad competente para resolver respecto de la infracción a los párrafos quinto y sexto; inferencia que se advierte de la propia sistemática constitucional, pues en las normas que regulan aquella materia tampoco se advierte atribución competencial al respecto, por tanto su congruencia determina que aquella autoridad no resulta particularmente competente para resolver de las infracciones al aludido precepto constitucional local, como si se prescribe para las autoridades ahí señaladas. Sirve de aplicación el siguiente criterio jurisprudencial cuyo rubro señala: **‘INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA’**, novena época, registro: 175912, instancia: Pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, febrero de 2006, materia(s): Constitucional, tesis: P. XII/2006, página: 25.

De tal manera que si el reformador de la constitución local no incluyó al Instituto Electoral del Estado de México como autoridad competente para resolver de las infracciones a los párrafos quinto y sexto, del artículo 129, de la Constitucional Local, no puede por vía interpretativa o integradora atribuirse aquella competencia pues tal proceder implicaría sustituirse en la voluntad popular expresada por el legislador constitucional. Sirve de aplicación el siguiente criterio jurisprudencial cuyo rubro señala: **‘INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. LA REGULACIÓN ESTABLECIDA EN UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE APLICARSE POR ANALOGÍA CUANDO PREVÉ EXCEPCIONES A REGLAS GENERALES ESTABLECIDAS EN LA PROPIA**

**NORMA FUNDAMENTAL**', novena época, registro: 174435, instancia: Pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, agosto de 2006, Materia(s): Constitucional, tesis: P. LVI/2006, página: 13.

Precisa destacar que el artículo 12, de la Constitución Particular del Estado, prescribe la prohibición de difusión en los medio de comunicación social de toda propaganda gubernamental, desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, así como la excepción a esa regla; principio constitucional que es reglamentado por el artículo 157, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado, que reproduce el mandato constitucional y al tiempo que complementa (párrafo tercero) con la abstención de las autoridades estatales y municipales, así como de legisladores locales, de establecer u operar programas de apoyo social o comunitario durante los treinta días anteriores al de la jornada electoral y, determinando los casos de excepción; tal circunstancia en sí misma no es demostrativa de que exista competencia del Instituto Electoral del Estado de México, para resolver de la infracción al artículo 129 constitucional local.,

Para una mejor comprensión se inserta un cuadro de los preceptos constitucionales y legales citados.

<b>Artículo 12, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.</b>	<b>Artículo 129, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.</b>	<b>Artículo 157, Código Electoral del Estado de México.</b>
<p>Artículo 12... ...(Por sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 21 de agosto del 2008, relativa a la Acción de Inconstitucionalidad número 82/2008 y su acumulada 83/2008, se determinó declarar la invalidez del séptimo párrafo de este artículo). ... Los partidos podrán acceder a la radio y a la televisión, conforme a lo dispuesto en el apartado B de la base III del artículo 41 de la Constitución Federal. Los partidos políticos en</p>	<p><b>Artículo 129...</b> ... ... <b>Los servidores públicos del Estado y municipios, 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 que bajo cualquier modalidad de comunicación social, difundan como tales los</b></p>	<p>Artículo 157.- Al interior de las oficinas, edificios y locales ocupados por los poderes públicos o los edificios escolares, no podrá fijarse ni distribuirse propaganda electoral de ningún tipo. <b>Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales, así como los legisladores locales, deberán suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda</b></p>

<p>ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Ninguna otra persona, física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.</p> <p>...</p> <p>En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.</p> <p>Desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la respectiva jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental, tanto de las autoridades estatales, como municipales y cualquier otro ente público.</p> <p>Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en caso de emergencia.</p>	<p><b>podere</b> <b>públicos, los</b> <b>órganos</b> <b>autónomos, los</b> <b>Ayuntamientos,</b> <b>las dependencias</b> <b>y entidades de la</b> <b>administración</b> <b>pública estatal y</b> <b>municipal, así</b> <b>como las</b> <b>empresas de</b> <b>participación</b> <b>estatal o</b> <b>municipal,</b> <b>sociedades o</b> <b>asociaciones</b> <b>asimiladas a</b> <b>éstas y en los</b> <b>fideicomisos y</b> <b>cualquier otra</b> <b>entidad pública</b> <b>del Estado de</b> <b>México, deberá</b> <b>tener carácter</b> <b>institucional y</b> <b>fin</b> <b>informativos,</b> <b>educativos o de</b> <b>orientación</b> <b>social. En ningún</b> <b>caso esta</b> <b>propaganda</b> <b>inclu</b> <b>irá nombres,</b> <b>imágenes, voces</b> <b>o símbolos que</b> <b>impliquen</b> <b>promoción</b> <b>personalizada de</b> <b>cualquier</b> <b>servidor público,</b> <b>de cualquiera de</b> <b>los poderes del</b> <b>Estado u</b> <b>órganos de</b> <b>gobierno. Las</b> <b>leyes de la</b> <b>materia regularán</b> <b>estas</b> <b>circunstancias.</b> 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</p>	<p>propaganda gubernamental. Las únicas excepciones a lo anterior, serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia. Asimismo, durante los treinta días anteriores al de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales así como los legisladores locales se abstendrán de establecer y operar programas de apoyo social o comunitario que impliquen la entrega a la población de materiales, alimentos o cualquier elemento que forme parte de sus programas asistenciales o de promoción y desarrollo social, salvo en los casos de extrema urgencia debido a enfermedades, desastres naturales, siniestros u otros eventos de igual naturaleza.</p> <p>La Legislatura del Estado determinará los programas sociales que por ningún motivo deberán suspenderse durante el periodo que señala el párrafo anterior y promoverá las</p>
---	---	---

<p>La propaganda impresa deberá ser reciclable, preferentemente deberá elaborarse con materiales reciclados o biodegradables que no contengan sustancias tóxicas ni materiales que produzcan riesgos a la salud de las personas. Las infracciones a lo dispuesto en materia de propaganda electoral darán motivo a la imposición de sanciones en los términos que determine la ley. El Instituto Electoral del Estado de México impondrá las sanciones en el ámbito de su competencia mediante procedimientos expeditos, o en su caso, solicitará a la autoridad competente la imposición de las mismas...</p>	<p>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.</p>	<p>medidas necesarias para su cumplimiento en los tres ámbitos de gobierno que generen condiciones de equidad en el proceso electoral. El Órgano Superior 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 artículo, conforme a sus respectivas competencias. La infracción a las disposiciones previstas en este artículo será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios y demás leyes aplicables. Una vez integrado el expediente de queja o investigación correspondiente, en el que se concluya la posible actualización de las infracciones a las normas señaladas en este artículo, en su caso, el Instituto denunciará los hechos, solicitará el retiro o suspensión de la propaganda relativa, la instauración del procedimiento de responsabilidades, y la aplicación de las sanciones</p>
--	---	--

		administrativas que correspondan.
--	--	--------------------------------------

Lo anterior es así porque el legislador ordinario (local) previo una implicación electoral del contenido de los párrafos quinto y sexto, del artículo 129 de la constitución local, el cual se delimita en el párrafo diecisiete, del artículo 12, del mismo ordenamiento y este último objeto de reglamentación por el artículo 157, del Código Electoral Local (párrafos segundo y tercero), sin embargo, no dota de competencia al Instituto Electoral del Estado de México, para resolver de aquella infracción, situación que sigue siendo acorde al contenido competencial delimitado en el precepto constitucional de referencia. Luego, no puede realizarse una interpretación legal que contravenga los postulados de la Constitución (local), pues ello equivaldría a contradecir al reformador de la constitución, pues si no incluyó al citado Instituto Electoral como autoridad competente para resolver de la infracción a los párrafos quinto y sexto, del artículo 129, de la constitución local, así debe permanecer: Sirve de el siguiente criterio jurisprudencial cuyo rubro señala:

**‘PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN’**, novena época, registro: 171956, instancia: Segunda Sala, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, julio de 2007, Materia(s): Constitucional, tesis: 2ª XCII/2007, página: 381.

Conviene apuntar que el legislador ordinario en lo que atañe a la materia electoral, otorgó al Instituto Electoral del Estado de México, la facultad para:

- a) Que **integre el expediente de queja o investigación correspondiente**, en el que se concluya la posible actualización de las infracciones a las normas señaladas en el artículo 157, del Código Electoral Local,
- b) Con base en lo anterior, **denunciará** los hechos ante las autoridades competentes y **solicitará: 1)** el retiro o suspensión de la propaganda relativa, **2)** la instauración del procedimiento de responsabilidades y, **3)** la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.

Pero, tal dispositivo legal, de nueva cuenta se haya limitado por su aspecto material y temporal.

En el aspecto **material**, el legislador precisó que la infracción a las disposiciones previstas en el citado artículo 157, del Código será sancionada conforme a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios y demás leyes aplicables. Situación que como se ha apuntado, constituye un principio de reserva legal, ya que es en una ley donde necesariamente se determinará **la falta, la sanción e imposición de la pena,**

considerando el legislador que sea en las normas apuntadas como las idóneas para tal propósito.

Esto es acorde a las normas contenidas en los artículos 6 y 14, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México; y aduciendo al argumento interpretativo '*a coherentia*', los numerales 4, párrafo segundo y 28, párrafo último, de los Lineamientos en Materia de Propaganda Política y Electoral, resultan compatibles con el sistema normativo apuntado, sobre la base de que el Consejo General al emitir los lineamientos en cita, percibe que las quejas por violación al artículo 28, se tramitarán mediante el procedimiento sancionador electoral previsto en diverso 4, párrafo segundo de los mencionados lineamientos y a su vez, este último se determina que en el caso de que los órganos desconcentrados reciban escritos que aludan a las posibles infracciones señaladas en este artículo, o que sean distintas a la colocación y fijación de propaganda electoral, los remitirán a la Secretaría Ejecutiva dentro del plazo de 48 horas, previa investigación e integración del expediente con el material probatorio que hayan recibido, para la instauración del procedimiento administrativo sancionador conforme a lo establecido en el artículo 356 del Código.

Los enunciados jurídicos de los lineamientos apuntados, no deben interpretarse en el sentido de que se otorga competencia al Instituto Electoral del Estado de México para conocer e imponer sanción alguna, por la violación al párrafo diecisiete del artículo 12 y 129, párrafos quinto y sexto de la Constitución local, ni de los párrafos segundo y tercero del artículo 175 del Código Electoral del Estado de México, tomando en cuenta que en el sistema jurídico no pueden substituir normas incompatibles; luego entonces, los dispositivos legales ya señalados son coherentes con la tesis que ha venido desarrollando en este considerando, ya que el Consejo General, previo que el ejercicio de la facultad -investigadora indagadora del expediente- a que alude el último párrafo del artículo 157 del Código Electoral local, se realice, tomando como base aquello que resulte compatible, conforme a las reglas procedimentales estudiadas en el artículo 356 del mismo ordenamiento, pues como se ha sostenido, tal facultad no le es ajena observancia de las formalidades esenciales del procedimiento, así como las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Ello es así, porque el órgano que ejerce la función reglamentaria -Consejo General-, no puede emitir normas incompatibles con los ordenamientos del sistema, ya que se encuentra sujeto a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. Sirve de aplicación el siguiente criterio jurisprudencial cuyo rubro señala: '**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**', novena época, registro:

172521, instancia: Pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, mayo de 2007, materia(s): Constitucional, tesis: P./J. 30/2007, página: 1515.

Desde la vertiente **temporal**, el legislador estableció dos criterios respecto de la forma en que propaganda gubernamental y los programas de apoyo social o comunitario pueden incidir en las campañas electorales:

a) Que desde el inicio de las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales, así como los legisladores locales, deberán suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental. Las únicas excepciones a lo anterior, serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia y,

b) Que durante los treinta días anteriores al de la jornada electoral, las autoridades estatales y municipales así como los legisladores locales se abstendrán de establecer y operar programas de apoyo social o comunitario que impliquen la entrega a la población de materiales, alimentos o cualquier elemento que forme parte de sus programas asistenciales o de promoción y desarrollo social, salvo en los casos de extrema urgencia debido a enfermedades, desastres naturales, siniestros u otros eventos de igual naturaleza.

De lo anterior, es indudable que el legislador ordinario le otorgó un carácter electoral a los principios que derivan del párrafo diecisiete, del artículo 12 y 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Particular del Estado; por tanto, tales principios adquieren plena vigencia y eficacia.

Ello es así porque si bien es cierto que incumplir con las prohibiciones señaladas constituye una infracción, el cual se actualiza durante las campañas electorales y en específico en los plazos claramente estipulados en el aludido precepto legal, también lo es que el Instituto Electoral del Estado de México, tiene la facultad para integrar el expediente de queja o investigación en el que concluya la posible actualización de las infracciones a las normas señalada en el artículo 157, del Código Electoral citado, denuncie los hechos y solicite el retiro o suspensión de la propaganda relativa, la instauración del procedimiento de responsabilidades, y la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan.

Es preciso anotar que la aludida facultad del Instituto Electoral del Estado de México, no puede entenderse como competencia; en efecto, para que una autoridad puede desplegar actos susceptibles de causar una molestia o privación en la esfera jurídica de los gobernados, es menester la capacidad de decisión de la autoridad, pues solo

de este modo, la autoridad determina con su actuación situaciones jurídicas concretas que cambian o modifican los derechos u obligaciones de los gobernados. En el caso concreto, es manifiesto que el Instituto Electoral, sólo cuenta con una facultad investigadora el cual concluye con la formulación de la denuncia de los hechos ante las autoridades competentes -por la presunta responsabilidad- y, solicitará: 1) el retiro o suspensión de la propaganda relativa, 2) la instauración del procedimiento de responsabilidades y, 3) la aplicación de las sanciones administrativas que correspondan; pero sin asumir funciones decisorias ya que estas son propias de las autoridades que menciona el penúltimo párrafo, del artículo 129, de la Constitución Particular del Estado y 157, párrafo quinto, del Código Electoral, pues éstos sí pueden instruir el procedimiento (contencioso), determinar las responsabilidades a que hubiese lugar, e imponer en su caso las sanciones correspondientes a los servidores públicos que hayan infringido las normas establecidas en los dispositivos jurídicos citados.

Así mismo, el ejercicio de la facultad investigadora a cargo del Instituto Electoral, no está desprovisto al cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, así como el respeto irrestricto de las garantías de legalidad y seguridad jurídica. Por tanto, el hecho de que el citado Instituto Electoral no posea competencia para instruir un procedimiento específico y resolver la controversia, ello no es obstáculo para que los principios de la Constitución particular del Estado se vean satisfechos; ya que es 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, a quienes corresponde vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 157, del Código Electoral Local, conforme a sus respectivas competencias e imponer las sanciones por la infracción a esas prohibiciones en términos de lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y sus Municipios y demás leyes aplicables -*el cual debe entenderse a las normas jurídicas que regulan la actuación de las citadas autoridades.*

Ello es así porque del ordenamiento electoral local, no se advierte que el legislador ordinario se haya ocupado de regular la falta, la sanción e imposición de la pena, tratándose de la violación a las normas contenidas en el artículo 157, del Código Electoral del Estado, para de este modo actualizar su competencia.

Partiendo de la base que el citado ordenamiento electoral regula el procedimiento sancionador electoral, en su artículo 356, en la especie tal situación no conduce a la intelección de que el Instituto Electoral del Estado de México, tenga

competencia para resolver sobre la infracción al párrafo diecisiete, del artículo 12, 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Local, como tampoco de los párrafos segundo y tercero, del artículo 157, del Código Electoral del Estado.

Como se ha indicado (*supra*), la competencia no se dota por vía de integración o interpretación normativa, pues contravendría las garantías de legalidad y seguridad jurídicas contenidos en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo un imperativo que todo acto derive de autoridad competente y, es en la ley donde emana la competencia de las autoridades y por regla, en la Constitución. Sirve de aplicación el siguiente criterio jurisprudencial cuyo rubro es: **'OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO'**, novena época, registro: 165211, instancia: Pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, febrero de 2010, materia(s): Constitucional, tesis: P./J. 16/2010, página: 2324.

Importa asentar, que las garantías de legalidad y seguridad jurídica no se satisfacen con la sola previsión legislativa de una competencia de la autoridad, sino que elimina cualquier otra fuente secundaria que pretenda asumir o colmar ese vacío; de tal suerte que por reglamento no puede dotarse a una autoridad de competencia, fijarse una falta, la pena y la imposición de la sanción, así como los demás elementos intrínsecos a éstos, como tampoco puede obligarse por vía jurisdiccional a que determinada autoridad; realice esa tarea que naturalmente corresponde al legislador, pues ello implicaría romper el principio de distribución competencial de las autoridades establecido en la Constitución Federal y la Particular del Estado, pues toda autoridad no está desprovista que sus actos se encuentren debidamente fundados y motivos, aún el propio legislador.

Tal razonamiento encuentra solidez en tanto que en la ley se precisa el qué, quién, dónde y cuándo de una hipótesis jurídica, así, el reglamento sólo se limita al cómo; de tal manera que el reglamento desarrolla la obligatoriedad de un principio ya establecido en la ley, luego entonces, no puede rebasarla, extenderla ni contradecirla, sino únicamente debe ocuparse de mencionar los medios para cumplirla y, en el caso de existir reserva de ley, no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Ahora, no debe perderse de vista que el procedimiento sancionador electoral goza de análogos atributos del Derecho Administrativo sancionador, pues en cierta manera

ahí encuentra su base y fundamento, en atención a que se trata de una potestad punitiva del Estado de sancionar la conducta típica, antijurídica, culpable, punible, imputable y sometida a condiciones objetivas de punibilidad; lo contrario sería confundir lo administrativo sancionador de lo civil o común. Sirve de aplicación el siguiente criterio jurisprudencial cuyo rubro es: **‘DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO’**, novena época, registro: 174488, instancia: Pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, agosto de 2006, materia(s): Constitucional, Administrativa, tesis: P./J. 99/2006, página: 1565.

Sobre esta base, es indudable que la competencia es un presupuesto indispensable para que un proceso o procedimiento resulte válido y eficaz, pero la falta, la pena e imposición de la sanción es una condición ineludible para que se arribe a la emisión de una resolución o sentencia; de tal suerte que la competencia por sí sola no es garantía para conocer de cualquier asunto o emitir determinado acto, sino que resulta necesario que exista una acción y omisión susceptible de infringir las normas dando lugar a la actualización del derecho represivo- correctivo por hacer aquello que está prohibido; ello porque no debe perderse de vista que tratándose del derecho administrativo sancionador en su aspecto electoral, para que se inicie un procedimiento se requiere de una conducta reprochable jurídicamente, la pena que se hará acreedor el infractor y la forma en que se impondrá aquella, todo ello determinado de modo claro y preciso por la ley, sin que sea permisible jurídicamente otra fuente como el reglamento, pues lo que se encuentra en juego no es un derecho sino la imposición de una sanción por la comisión de un hecho que es considerado infractor de normas jurídicas, de ahí su carácter análogo al *ius puniendi*.

Esto encuentra sustento en el principio de legalidad en que descansa la potestad punitiva, en este caso, en su vertiente administrativa, que obligan tanto al legislador como al juzgador observar invariablemente las siguientes reglas:

- a) Reserva legal.
- b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley.
- c) El principio de taxatividad.
- d) Exacta aplicación de la ley (*nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege*).

e) Proporcionalidad de la pena en relación a la infracción y el bien jurídico tutelado.

Tal razonamiento encuentra concordancia con el siguiente criterio jurisprudencial cuyo rubro es: **'NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA'**, novena época, registro: 167445, instancia: Pleno, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, abril de 2009, materia(s): Constitucional, Penal, tesis: P./J 33/2009, página: 1124.

De esta manera, el principio de reserva de ley por el que se garantiza que el delito o la falta sí y solo sí se encuentra descrito en la ley tienen validez, junto al de tipicidad, que implica que las conductas punibles estén siempre previstas por la ley de modo clara, limitada e inequívoca lo cual garantiza la prohibición de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, así como el de exacta aplicación de la ley, que obliga al juzgador a aplicar una pena sobre una ley expedida con anterioridad al hecho, encuadrando claramente la conducta del infractor en aquello que describe de la norma, por tanto la redacción de la norma debe ser clara, precisa y exacta al prever las penas y señalar las conductas como típicas, aunado a sus elementos, características, condicionantes, términos y plazos; principios que constituyen la parte total en que se apoya el derecho administrativo sancionador.

Estos elementos deben imprescindiblemente hallarse en el campo de la materia electoral, pues al instrumentar un procedimiento sancionatorio no se encuentra desprovisto del cumplimiento de estos principios, de lo contrario se atentaría contra las garantías de legalidad y seguridad jurídica. Siendo aplicables los siguientes criterios jurisprudenciales, cuyos rubros son: **'TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS'**, novena época, registro: 174326, Instancia: Pleno Jurisprudencia, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, agosto de 2006, materia(s): Constitucional, Penal, tesis: P./J. 33/2009, página: 1667, así como **'RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA'** novena época, registro: 188745, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV, septiembre de 2001, materia(s): Constitucional, Administrativa, tesis: 2a. CLXXXIII/2001, página: 718.

Precisado así, el artículo 14 constitucional, prohíbe a toda autoridad imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, ya que tal garantía subyace en el derecho administrativo sancionador.

De tal suerte que la ley es la única fuente normativa en que habrá de describirse una falta, la pena e imposición, así como los demás elementos atinente, excluyendo cualquier otra norma como el reglamento; lo cual resulta acorde al derecho electoral, puesto que el artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución Federal, 12, de la Constitución Particular del Estado, señalan claramente que en la ley se tipificarán los delitos y determinarán las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse. Situación que, además, es conforme al artículo 15, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 9, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que garantizan el principio de legalidad, que se traduce en nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Lo cual es importante porque en nuestro sistema jurídico tal principio se haya concretamente regulado y elevado a garantía constitucional, de tal manera que *nullum crimen, sine lege y nulla poena, sine lege*. Resulta particularmente aplicable la siguiente jurisprudencia, cuyo rubro es: **‘CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DE DURANGO. SU FACULTAD REGLAMENTARIA, AL NO EXCEDER LA RESERVA DE LEY PREVISTA POR EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA ENTIDAD, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS’**, novena época, registro: 170816, Instancia: Pleno Jurisprudencia, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, diciembre de 2007, materia(s): Constitucional, Administrativa, tesis: P./J. 29/2007, página: 973.

Entendido de este modo, en el caso que nos ocupa, el legislador ordinario no reguló en el Código Electoral del Estado de México, la conducta infractora, la pena y su imposición, cuando se transgreda el párrafo diecisiete, del artículo 12, 129, párrafos quinto y sexto, de la constitución Local, así como los párrafos segundo y tercero, del artículo, 157 del Código Electoral del Estado.

Ello es así, porque en los numerales 116, fracción IV, inciso n), constitucional y 12, última parte, de la Constitución Particular del Estado, se establece el deber del legislador de que mediante la ley se tipifiquen los delitos y se determinen las faltas en materia electoral, así como los procedimientos aplicables y las sanciones que deban imponerse.

Luego entonces, si la violación al párrafo diecisiete, del artículo 12, 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Local, así como los párrafos segundo y tercero, del artículo 157, del Código Electoral del Estado, no se encuentra determinado como una falta en esta-materia, ni tampoco se prevé el procedimiento y la sanción a imponerse, es incuestionable que el Instituto Electoral del Estado de México, no puede instaurar un procedimiento e imponer una sanción por una conducta infractora cometida por un servidor público, pues en este caso concreto no resulta particularmente competente y, en todo caso, sólo goza de una facultad en los términos que el legislador consideró como se advierte de la parte *in fine*, del último dispositivo legal invocado en este párrafo.

No pasa desapercibido señalar que el artículo 356, del Código Electoral del Estado, determina como sujetos activos a los partidos políticos, dirigentes, precandidatos y candidatos, no así a servidores públicos de los poderes, órganos autónomos, de los Ayuntamientos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos y cualquier otra entidad pública del Estado. Menos aún, en el catálogo de sanciones previstas en el artículo 355, del mismo ordenamiento, se describen a los servidores públicos.

En tal estado de cosas, para que un servidor público pueda ser sancionado por el incumplimiento de la normativa constitucional local y electoral en materia de propaganda gubernamental y la vulneración al principio de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos es indispensable que exista razonablemente certeza de su obligatoriedad, particularmente si se trata de un tema electoral, cuyo manejo se encuentra más ampliamente regulado por la importancia que tienen los recursos públicos en términos del artículo 129, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Local; porque como en el derecho administrativo sancionador electoral rige el principio de tipicidad, cuando se imputa a un servidor público la transgresión a ordenamientos constitucionales o legales en la materia apuntada, es necesario que se identifique con precisión el contenido de esa normatividad, pues sólo de este modo es posible evaluar si la conducta es susceptible de ser reprochada. Es aplicable la siguiente tesis, cuyo rubro es: **‘EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA’**, novena época, registro: 200381, Instancia: Pleno Tesis Aislada, fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta I, mayo de 1995, materia(s): Constitucional, Penal, tesis: P. IX/95, página: 82.

No se soslayan los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral, que ha sostenido en las ejecutorias SUP-RAP-05/2009, SUP-RAP-07/2009, SUP-RAP-08/2009, SUP-RAP-23/2010, pues el hecho de que en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establezca el principio de imparcialidad, el manejo de recursos públicos y los parámetros de permisibilidad en la propaganda gubernamental y sus límites o prohibiciones, no puede pasarse por alto que tales principios requieren de una norma que despliegue la forma en que habrán de hacerse operativos y eficaces, de ahí que el reformador de la constitución haya prescrito un imperativo en el último párrafo, consistente en que las leyes, en sus respectivos hábitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de los previstos en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar. Por tanto en manera alguna el precepto constitucional se aplica de modo automático ni imponen competencia procesal o procedimental alguna las autoridades, pues solo deriva una distribución competencial legislativa federación y entidades federativas para desarrollar la voluntad del reformador de la constitución.

Además, como se ha destacado los instrumentos internacionales aseguran a favor de todo miembro de un estado a parte a que se garantice el principio de legalidad, consistente en que nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable, como se lee del contenido del artículo 15, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 9, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

De tal manera que aún cuando exista una petición del justiciable ello no implica que deba darse una respuesta favorable a todos sus planteamientos, pues tratándose del derecho administrativo sancionador se encuentra controlada por las garantías constitucionales que goza todo gobernado; de ahí que si en la ley no está determinada una falta, la pena, su imposición y la competencia de la autoridad para instruir el procedimiento y resolver la controversia, es incuestionable que existe imposibilidad constitucional y legal para entrar a ese estudio y, ninguna otra norma secundaria como el reglamento puede ocuparse de ello como tampoco el juzgador le estará permitido otorgar una competencia.

Un argumento en contrario, esto es, de sostener una competencia por vía de interpretación o integración normativa dará lugar a poner en colisión las garantías constitucionales, pues mientras se afianza el acceso a la justicia creando de manera arbitraria un procedimiento, la conducta infractora, la pena y su imposición, se pone en riesgo las garantías de legalidad y seguridad jurídica, en

concreto la de tipicidad y exacta aplicación de la ley en materia punitiva que prohíbe precisamente imponer penas por analogía o mayoría de razón y que al momento de cometerse el hecho infractor debe existir previamente una ley que lo tipifique como tal y señale de modo claro y concreto una sanción. De tal suerte que tratándose del procedimiento administrativo sancionador el juzgador debe ser más cauteloso y asegurar el cumplimiento de las garantías constitucionales en aras de generar coherencia en el sistema jurídico y no provocar un menoscabo en aquellos.

Tampoco genera impunidad el hecho de no resultar jurídicamente reprochable la conducta que cometan los servidores públicos en lo que toca al aspecto electoral, pues como se ha apuntado, ante todo debe preservarse las garantías constitucionales durante la instrumentación del procedimiento administrativo sancionador e indefectiblemente la competencia de la autoridad, así como la conducta infractora, la pena y su imposición; no obstante, es importante señalar que en el ordenamiento electoral del Estado de México, es posible sancionar aquellas conductas de los sujetos normativos que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, lo cual en la especie no se está en ese supuesto.

### **c) La comisión de posibles actos de precampaña.**

Ahora bien, este cuerpo colegiado analiza el tema relacionado a la comisión de los posibles actos anticipados de precampaña del regidor Josué Nava Reyes, ya que a decir del actor los mismo han generado una estrategia de posicionamiento en la ciudadanía de Nezahualcóyotl, México y su propia militancia generando una desventaja política, siendo este tipo de actos no autorizados y que implican un abuso del derecho.

En primer lugar, debe precisarse que los actos anticipados de precampaña y su sanción, encuentra su regulación en el artículo 144 A del código de la materia, el cual tiene como fin principal de designar a los candidatos que serán posteriormente registrados ante la autoridad administrativa electoral para contender en las elecciones respectivas, lo anterior de acuerdo al Capítulo Primero del Título Segundo del Libro Cuarto del Código Electoral Local, artículos 144 A, 144 B, 144 C, 144 D, 144 E, 144 F, 144 G, 144 H.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que la precampaña 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 a obtener una posible candidatura. Lo anterior se corrobora

con la tesis de jurisprudencia con número P./J. 1/2004 y con número de registro 182136 correspondiente a la novena época y consultable en la página 632 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta cuyo rubro es el siguiente: **'PRECAMPAÑA ELECTORAL. FORMA PARTE DEL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL'**.

De igual forma nuestro máximo órgano jurisdiccional en México, ha fijado los alcances de la precampaña al precisar su objeto y función en el sistema electora!, 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. (Criterio sostenido en la Acción de Inconstitucionalidad 14/2004 y sus acumulados.)

Ahora bien el sistema electoral de nuestra entidad en 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 en su artículo 144 F, Estatutos, Reglamentos y Acuerdos de los distintos partidos políticos, dentro de sus procesos internos de selección de candidatos a los distintos cargos de elección popular.

De precepto en análisis, contiene varios elementos los cuales son:

- \* Se realizan por los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes.
- \* La finalidad es promover u obtener una candidatura.
- \* Deberán ser 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.
- \* Deberá ser en un proceso interno de selección de candidatos de algún Partido Político.

En concordancia con lo anterior el artículo 144 B del Código Comicial, 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 que se deduce 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.

Es decir, se establecen 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.

De todo lo anterior podemos indicar que dentro esos límites apuntados anteriormente se encuentran implícitamente la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y en su caso la respectiva sanción al no observar tal normatividad, conforme a lo establecido en los artículos 52 fracción XXII y 355 fracción II, inciso a) del Código Electoral del Estado de México.

De los artículos antes precisados, se deriva 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, lo cual no implica que éstos no se encuentren previstos implícitamente, ya que se estableció la prohibición legal de llevar a cabo actos de precampaña fuera de la temporalidad prevista en la norma, en consecuencia, 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.

Lo anterior, resulta así derivado de que conforme a los artículos 144 A, párrafo tercero, 144 B y 144 F, del código electoral de esta Entidad, 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 señalados, y a su vez, se deriva la prohibición de realizar

actos anticipados de precampaña, en razón de que el valor jurídicamente tutelado es el acceso de los candidatos a tener condiciones de igualdad.

Otro factor importante que se debe actualizar en los actos anticipados de precampaña es el de la temporalidad que va desde el inicio de las campañas electorales hasta la conclusión de la jornada comicial.

Tal como se aprecia, la prohibición de contenido de la propaganda y la de temporalidad consistente en suspender su difusión iniciadas las campañas electorales, tal como lo disponen los artículos 12, párrafo décimo quinto de la Constitución Local, 157, párrafos segundo quinto, sexto y séptimo del Código Electoral del Estado de México, 6, inciso b), 14, 27 y 35 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, 1 y 28 de los Lineamientos de Propaganda Política y Electoral del Instituto Electoral del Estado de México, por lo que este órgano de justicia electoral considera que no le asiste la razón a la actora en el sentido de que se haya atentado en contra de la imparcialidad y equidad en la contienda, ya que no se satisface el factor del tiempo porque el año que transcurre, debiendo precisarse que el próximo proceso inicia el dos de enero de dos mil once y culmina el tres de julio del mismo año con la jornada electoral, por lo que se considera innecesario ordenar al Instituto Electoral ejercer la facultad establecida en el último párrafo del artículo 157 del código de la materia.

Por todo lo anterior, debe indicarse que la finalidad de los preceptos antes mencionados, son salvaguardar los principios de igualdad en la contienda electoral, lo cual implica que forzosamente debió mediar un proceso electivo, y más aún, es prácticamente imposible vincular los hechos denunciados con la posible influencia que pudieran tener respecto de alguna preferencia de la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, y toda vez que de las pruebas que fueron valoradas por la responsable en el expediente NEZA/PRD/JNR/003/2010/08, se acredita que no se encuentra demostrado que el denunciado haya sido responsable de la realización de los actos anticipados de precampaña, consistentes en la colocación de propaganda, es decir, ante la falta de elementos de prueba que resultaran idóneos para tener acreditada la presunta responsabilidad la autoridad legalmente no puede tener por demostrada tal conducta, por lo que opera a su favor el principio de presunción de inocencia que rige en el procedimiento administrativo sancionador. Lo anterior es concordante con el criterio sostenido por este órgano jurisdiccional en el diverso recurso de apelación RA/20/2010.

En el presente caso no se da el supuesto abuso del derecho a que se refiere el actor ya que por este debemos entender que se da cuando existe una regla regulativa que permite realizar un acto determinado en diversas circunstancias, pero trae como consecuencia que otros sujetos sufran un daño excesivo o anormal. (Atienza, Manuel. Ilícitos atípicos, editorial Trotta, Madrid, 2000. Pág. 57.)

Puesto que en el presente caso con la emisión del acto reclamado no existe la consecuencia de un daño excesivo o anormal, ya que la autoridad responsable basó su determinación de acuerdo a las disposiciones legalmente establecidas y que se refieren a los actos anticipados de precampaña sin que se acredite lo anterior.

**d) La solicitud a la autoridad electoral administrativa a fin de que tome las medidas precautorias y se evite el despliegue de la propaganda del servidor público denunciado.**

Debe decirse que con relación a este tema en estudio la autoridad al rendir su informe circunstanciado admite la omisión reclamada argumentando que la misma debió ser impugnada por el actor en el momento procesal oportuno, esto es, al acordarse la admisión de la queja o denuncia, por lo tanto, tal omisión deriva de un acto consentido.

Del estudio practicado a la resolución reclamada este órgano jurisdiccional llega a la conclusión de que efectivamente la autoridad responsable no realizó pronunciamiento respecto de la solicitud de la medida cautelar, sin embargo, tal omisión no representa una violación al principio de legalidad o exhaustividad.

Lo anterior, es así ya que resulta cierto que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones puedan ser revisadas en virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente a algún aspecto concreto.

Es decir, el principio de exhaustividad implica un proceder minucioso que asegure un estado de certeza jurídica respecto de las resoluciones que emitan las autoridades en el ámbito de su competencia. Lo anterior se robustece con la tesis de jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la clave S3ELJ 43/2002, consultable en la Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2005, Compilación Oficial, página 233, cuyo rubro es: **'PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN'**.

No obstante lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que no se transgrede el principio en análisis, toda vez que la autoridad responsable si atendió a la medida cautelar solicitada en el escrito de denuncia, llevándose a cabo el proceso de colaboración entre la instancia local y la federal, dando lugar a que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral haya conocido en su oportunidad, respecto a la solicitud de adoptar las medidas cautelares que resultaran necesarias. Comisión que negó la implementación de las mismas en atención a que no se colmaban los elementos de procedencia de la solicitud formulada por el actor.

Por lo anterior, se ordenó remitir a la autoridad responsable las constancias del citado expediente con la finalidad de que la autoridad administrativa electoral local determinará lo conducente en el ámbito de sus atribuciones.

Ahora bien, del acuerdo del seis de septiembre de dos mil diez, recaído en el expediente NEZA/PRD/JNR/003/2010708, suscrito por el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, se desprende en el punto de acuerdo número siete, que en atención a la solicitud de la aplicación de las medidas cautelares del actor, tal cuestión fue competencia de la autoridad electoral administrativa a nivel federal y que por lo tanto, debía estarse de conformidad a lo resuelto por ésta a través del acuerdo del veintiséis de agosto del año dos mil diez, dictado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral en el expediente SCG/CAMC/IEEM/CG/21/2010.

De lo anterior, este cuerpo colegiado considera que la autoridad responsable, si bien es cierto que en el acto reclamado, tanto en la parte resolutive como considerativa, no se pronuncia respecto a las medidas precautorias solicitadas, ello no contraviene a los principios de legalidad y exhaustividad, ya que queda demostrado que ésta si atendió tal solicitud, a través, del acuerdo del seis de septiembre del año en curso, en donde se determinó que por cuanto hace a la solicitud contenida en el escrito de queja, ello tenía que ajustarse a lo establecido en el acuerdo del veintiséis de agosto del mismo año, dictado por la autoridad federal.

Lo anterior en atención a que es el Instituto Federal Electoral el competente para conocer y resolver de todos los procedimientos especiales sancionadores, tanto en procesos federales como locales y fuera de ellos, cuando se den las siguientes violaciones:

\* Contratación y adquisición de tiempos en radio y televisión por los partidos políticos, por sí o por terceras personas físicas o morales; cual constituye una prohibición establecida en el artículo 41 Constitucional, Base III, Apartado A, párrafos noveno y décimo.

\*A las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión.

\* Tratándose de propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos políticos o que calumnien a las personas, violación prevista por el artículo 41 constitucional, Base III, Apartado C, párrafo primero.

\* Tratándose de difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental de los poderes federales, estatales, de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, supuesto previsto en el artículo 41 Constitucional, Base III, Apartado C, segundo párrafo.

Lo anterior, en el entendido de que se debe actualizar alguna de las hipótesis enunciadas, para que el Instituto Federal Electoral se sujete a lo dispuesto por los artículos 368, 369 y 370, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por otra parte, tratándose de procesos electorales estatales, la autoridad administrativa electoral local, deberá dar inicio al procedimiento sancionador correspondiente por violaciones a una norma electoral local referente a precampaña y campaña, lo cual tampoco es el caso, debido al aspecto de la temporalidad, ya que no debe pasar por desapercibido que en el año que corre, no medió proceso electoral en esta Entidad Federativa.

Lo anterior se robustece a través del criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el SUP-RAP-12/2010.

Por lo anterior, debe decirse que no se vulneran los principios de legalidad y exhaustividad que pretende hacer valer la parte actora, respecto del acto impugnado. Más aún que debe precisarse que a través del acuerdo del seis de septiembre de dos mil diez, dictado por el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México se confirma la negativa a conceder las medidas cautelares, y que si el hoy actor no se encontraba de acuerdo con tal determinación o en su caso la autoridad responsable no se hubiera pronunciado con relación a tal solicitud, este tuvo la oportunidad de reclamar dicha negativa conforme a los medios de impugnación que se encuentran a su alcance, y no controvertirlos hasta este momento, ya que a la fecha se está frente a un acto consentido.

Así las cosas, este órgano jurisdiccional estima que el agravio esgrimido por el Partido de la Revolución Democrática, deviene **INFUNDADO**, por lo que resulta procedente dejar intocado el acto impugnado.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo establecido 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, 82, 95 fracción LI, 99 fracción XII, 282, 289, fracción I, 300, 301 fracción II, 302 fracción I, 304, 305, 311, 319, 326, 327, 328, 333, 337, 339, 342, 355, 356 del Código Electoral vigente en esta entidad federativa.

...

**CUARTO. Agravios.** En su escrito de demanda, el Partido de la Revolución Democrática hace valer, sustancialmente, los siguientes motivos de disenso:

“ ...

**PRIMER AGRAVIO**

**FUENTE DE AGRAVIO.-** Lo constituyen los argumentos expuestos en el considerando décimo de la sentencia recaída al recurso de apelación RA/31/2010, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México que confirma la resolución dictada en el expediente NEZA/PRD/JNR/003/2010/08 dónde se aprueba el desechamiento de la queja interpuesta por el Partido de la Revolución Democrática contra Josué Nava Reyes por difundir su imagen con recursos públicos, ante el Instituto Electoral del Estado de México por declararse incompetente, toda vez que la misma carece de exhaustividad y violan el principio de legalidad por no estudiar a fondo los preceptos constitucionales señalados como violados.

**ARTÍCULOS VIOLADOS.-** Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Así como los artículos 116, fracción IV, incisos a), b), c), d), j), y n), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Así como el artículo 85 y 95 fracciones X, XXXII, XXXV, LI, LIII del Código Electoral de Estado de México.

**CONCEPTO DE AGRAVIO.**

Causa agravio a mi representada la falta de exhaustividad en el considerando décimo de la resolución impugnada denominado Estudio de fondo, donde se confirma el desechamiento de la queja interpuesta. Específicamente dónde se menciona en la foja 033 que *‘la autoridad responsable llega a la determinación de que de acuerdo al contenido de las lonas, objeto de la denuncia, no se encuadran los actos de precampaña ya que no contienen un 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 denunciado, y menos aún que se acredite que se esté tratando de posicionar entre el electorado’.*

Lo anterior es evidente toda vez que el Instituto Electoral del Estado de México tiene la facultad de organizar y vigilar el correcto desarrollo de la contienda electoral y velar por el cumplimiento de los principios rectores que lo rigen, en este sentido es indispensable que en todo momento conozca y resuelva respecto de los actos que puedan violar el principio de equidad entre los partidos políticos en una contienda electoral.

Es totalmente explícito que la exposición continuada de la imagen, logo (Josna que hace alusión al nombre Josué Nava), nombre y cargo de un funcionario público incide en el conocimiento, percepción y recordación de los ciudadanos, respecto de dicho servidor público, que en el caso de aspirar a un cargo de elección popular tendría una ventaja por haberse promocionado de manera personalizada, respecto de otros que no lo hicieron.

Por lo que la conclusión de que ‘dicha propaganda *en nada vulnera los principios rectores en materia electora*’ como se señala en la foja 034 es falsa.

El Tribunal Electoral del Estado de México debió hacer un estudio exhaustivo del artículo 134 Constitucional, ya que de dicho estudio se deriva la competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer de violaciones constitucionales en materia electoral. Porque es evidente que los hechos denunciados constituyen una violación al artículo 134 Constitucional.

Este precepto constitucional cuya reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete, forma parte de un conjunto de reformas a los artículos 41, 85, 97, 99, 108, 116, 122 y que está suscrita en el marco de una Reforma Electoral, misma que tuvo como finalidad **prever y regular situaciones que podrían vulnerar a la Constitución y a la normatividad en materia electoral, así como otorgar más competencia y atribuciones y en su caso sancionarlas.**

Al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en dicha reforma fueron adicionados los siguientes párrafos:

‘ARTÍCULO 134.

LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA FEDERACIÓN, LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS, ASI 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 ORDENES 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.'

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales: de Gobernación; de Radio y Televisión y Cinematografía; y de los Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión del Estado Mexicano señalaron en el dictamen de esta Reforma Electoral 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 la 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'***.

Las comisiones constitucionales mencionadas, también señalaron que los párrafos añadidos a este artículo constitucional son *'de mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México, ello porque 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 contienda 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 que servidores públicos utilicen propaganda oficial, cualquiera que sea el medio de difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los medios que el Estado

dispone en Radio y Televisión, para la promoción personalizada. Para ello se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Es de suma importancia señalar que el artículo 134 de nuestra Carta Magna prevé, en su último párrafo que: '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 al que haya lugar'.

Y por 'ámbitos de aplicación' el constituyente no se refiere únicamente a la materia electoral, sino también a la competencia por cuestión geográfica, que puede ser federal o estatal, dependiendo del caso concreto. Por lo que se puede concluir que la autoridad competente para conocer de violaciones a dicho artículo en el ámbito federal es el Instituto Electoral Federal y en el ámbito local el Instituto Electoral del Estado de México.

A la misma conclusión se puede llegar, si se hace una interpretación sistemática del artículo **116, fracción IV, incisos a), b), c), d), j), y n), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

ARTICULO 116,..

...

IV. LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS EN MATERIA ELECTORAL GARANTIZARAN QUE:

A) LAS ELECCIONES DE LOS GOBERNADORES, DE LOS MIEMBROS DE LAS LEGISLATURAS LOCALES Y DE LOS INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS SE REALICEN MEDIANTE SUFRAGIO UNIVERSAL, LIBRE, SECRETO Y DIRECTO; Y QUE LA JORNADA COMICIAL TENGA LUGAR EL PRIMER DOMINGO DE JULIO DEL AÑO QUE CORRESPONDA. LOS ESTADOS CUYAS JORNADAS ELECTORALES SE CELEBREN EN EL AÑO DE LOS COMICIOS FEDERALES Y NO COINCIDAN EN LA MISMA FECHA DE LA JORNADA FEDERAL, NO ESTARAN OBLIGADOS POR ESTA ULTIMA DISPOSICIÓN;

B) EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL, A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, SEAN PRINCIPIOS RECTORES LOS DE CERTEZA, IMPARCIALIDAD, INDEPENDENCIA, LEGALIDAD Y OBJETIVIDAD;

C) LAS AUTORIDADES QUE TENGAN A SU CARGO LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES Y LAS JURISDICCIONALES QUE RESUELVAN LAS CONTROVERSAS EN LA MATERIA, GOCEN DE

AUTONOMÍA EN SU FUNCIONAMIENTO E INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES;

D) LAS AUTORIDADES ELECTORALES COMPETENTES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO PUEDAN CONVENIR CON EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL SE HAGA CARGO DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES;

...

F) LAS AUTORIDADES ELECTORALES SOLAMENTE PUEDAN INTERVENIR EN LOS ASUNTOS INTERNOS DE LOS PARTIDOS EN LOS TÉRMINOS QUE EXPRESAMENTE SEÑALEN; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 13 DE NOVIEMBRE DE 2007).

G) LOS PARTIDOS POLÍTICOS RECIBAN, EN FORMA EQUITATIVA, FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA SUS ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES Y LAS TENDIENTES A LA OBTENCIÓN DEL VOTO DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES. DEL MISMO MODO SE ESTABLEZCA EL PROCEDIMIENTO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS PARTIDOS QUE PIERDAN SU REGISTRO Y EL DESTINO DE SUS BIENES Y REMANENTES; (REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 13 DE NOVIEMBRE DE 2007).

J) SE FIJEN LAS REGLAS PARA LAS PRECAMPAÑAS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, ASÍ COMO LAS SANCIONES PARA QUIENES LAS INFRINJAN. EN TODO CASO, LA DURACIÓN DE LAS CAMPAÑAS NO DEBERÁ EXCEDER DE NOVENTA DÍAS PARA LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR, NI DE SESENTA DÍAS CUANDO SOLO SE ELIJAN DIPUTADOS LOCALES O AYUNTAMIENTOS; LAS PRECAMPAÑAS NO PODRAN DURAR MÁS DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LAS RESPECTIVAS CAMPAÑAS ELECTORALES; (ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 13 DE NOVIEMBRE DE 2007).

...

N) SE TIPIFIQUEN LOS DELITOS Y DETERMINEN LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL, ASÍ COMO LAS SANCIONES QUE POR ELLOS DEBAN IMPONERSE.

...

Del contenido de la norma constitucional citada se desprende que las constituciones y leyes de las entidades federativas deben garantizar que: las elecciones se realicen mediante sufragio libre, universal, secreto y directo, la función electoral

se rija por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, las autoridades encargadas de la organización de las elecciones y las titulares de las funciones jurisdiccionales para la resolución de las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, se establezcan las reglas para las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan, se establezcan los tipos penales y se determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

En el mismo orden de ideas, el artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece entre otras cuestiones, que la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de Gobernador, Diputados y miembros de los Ayuntamientos es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Electoral del Estado de México, el cual está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, también establece que el referido instituto será autoridad en la materia electoral, teniendo a su cargo además de las funciones que determine la ley, aquellas relativas al desarrollo de la democracia y la cultura política; a la capacitación y educación cívica; geografía electoral, demarcación distrital, entre otras.

En este mismo sentido, se considera violado también el artículo 85 y 95 fracciones X, XXXII, XXXV, LI, LIII del Código Electoral del Estado de México, donde se señala que el Consejo General del Instituto Electoral es el órgano superior de dirección, **responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en material electoral**, 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.

En este contexto para el cumplimiento de sus funciones el Instituto Electoral del Estado de México cuenta con una facultad reglamentaria para hacer los reglamentos que permitan la correcta aplicación de la ley. En materia de vigilancia de la propaganda política y electoral la Comisión de Acceso a Medios y Propaganda y el Consejo General de este instituto aprobaron mediante el acuerdo CG/42/2009 los *Lineamientos en materia de propaganda política y electoral*, vigentes al momento de la sustanciación de la queja emitida. En dichos Lineamientos se establece claramente la diferencia conceptual entre propaganda electoral y propaganda gubernamental, propaganda política y se establece el procedimiento para medidas y sanciones.

Artículo 13. Es propaganda electoral, el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la campaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, coaliciones, candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar y promover ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

**Artículo 14. Es propaganda política toda la difusión en productos impresos audiovisuales y electrónicos, la realización de reuniones o asambleas en cualquier tiempo que busquen influir sobre los individuos de una determinada colectividad, para obrar a favor de una persona física, colectiva que busca promocionar su imagen.**

Artículo 15. Es propaganda gubernamental, la que produce y difunden las autoridades estatales y municipales, así como los legisladores locales, para la difusión de sus logros o programas de gobierno.

De los artículos citados se puede concluir que el Instituto Electoral haciendo una interpretación de su propia reglamentación, sí contaba con los elementos para proceder en la sustanciación de la queja emitida por este partido.

Y en este sentido el Tribunal Electoral, sólo confirmo el desechamiento del Consejo General del Instituto Electoral omitiendo el debido análisis exhaustivo de la reglamentación propia del Instituto Electoral del Estado de México, así como del análisis del artículo 134 Constitucional, lo que permitiría a la autoridad responsable arribar a la conclusión de que el IEEMÍ si es competente para conocer de las violaciones denunciadas por mi representada.

## **SEGUNDO AGRAVIO**

**FUENTE DE AGRAVIO.-** Lo constituye el considerando décimo, así como el resolutive único de la sentencia aprobada por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México en sesión pública del diecisiete de diciembre de dos mil diez, donde se confirma la deficiente interpretación respecto a lo que debe entenderse por actos anticipados de precampaña ya que el Tribunal Electoral del Estado de México confirmo la interpretación gramatical que hizo el Instituto Electoral del Estado de México, de los artículos 144 A, E, y F, del Código Electoral, donde considera los actos denunciados se encuentran plenamente acreditados y no fueron estudiados.

**ARTÍCULOS VIOLADOS.-** artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 144 A, E, y F, del Código Electoral.

**CONCEPTO DE AGRAVIO.**

En el considerando décimo de la sentencia que-se combate, visible en foja 034 se argumenta que dichos actos deben ser vinculados necesariamente a un proceso electoral para considerarse dentro de los supuestos de actos anticipados de campana: *‘se establece que para establecer un acto y propaganda de precampaña resulta necesario la vinculación con un proceso interno de selección de candidatos a cargos de elección popular, lo cual no sucedió en la especie, toda vez que actualmente ningún partido político ha llevado a cabo un acto de esta naturaleza, por no ser este un año electoral’.*

Sin embargo, es indiscutible que la vigilancia de los principios de equidad deben ser atendidos en todo momento, ya que la ciudadanía en general no percibe los términos legales que implican los actos anticipados de precampaña ni la precampaña por lo que toda exposición a la propaganda de cualquier tipo incide en su percepción, conocimiento y recordación.

En la medida en que lo que busca el Poder Constituyente en el artículo 134 de la última Reforma Federal es evitar que los servidores públicos hagan uso de los recursos públicos, para promocionar su imagen en todo momento, el agravio señalado por este partido debió ser interpretado de manera sistemática, como lo señala la Constitución y la normatividad en la materia.

Se debe tomar en cuenta que la interpretación es una actividad de valoración y de decisión, toda vez que la norma es imposible especificar todos los actos a regular. Sin embargo existen principios que guían en esos casos.

Los criterios de interpretación electoral se encuentran señalados en los ordenamientos jurídicos. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en su artículo tercero, que: *‘La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución’.*

Así mismo, la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral señala lo siguiente:

Para la resolución de medios de impugnación previstos en esta ley las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa se aplicarán los principios generales del derecho.

El principio que a consideración de mi representada se vulnera y trasgrede es el de equidad, toda vez que utilizan recursos públicos para promocionar de manera personalizada a un servidor público. Y si este servidor público aspira a un puesto de elección popular

evidentemente crea una situación de ventaja que vulnera el principio de equidad.

Principio fundamental, que deben de salvaguardar los Institutos electorales, con el propósito de que no existan desventajas entre los partidos políticos al momento de entrar en una contienda electoral.

### **TERCER AGRAVIO**

**FUENTE DE AGRAVIO.-** Lo constituye el considerando décimo, de la resolución de fecha diecisiete de diciembre del año en curso, en consecuencia el resolutivo único de la resolución que se impugna, en donde la responsable, **CONFIRMA** la resolución 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/JNR/003/2010/08**.

**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 representado 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 desecho 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 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 válida, 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 extralimito 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 sustanciar la 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 Secretaría 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 Secretaría Ejecutiva General violento 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 un interpretación sistemática, gramatical y funcional de dicho ordenamiento en ninguna parte faculta a la citada Secretaría a presentar el proyecto de desechamiento directamente al Consejo General, por el contrario existe un mandato de qué 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 jurídica 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 contara 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 Secretaría 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 una 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 Secretaría 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 Secretaría 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 Secretaría 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 Secretaría 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 ésta 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

Secretaría 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 Secretaría 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 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 desecho 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.** De la lectura integral del escrito de demanda del juicio de revisión constitucional electoral, esta Sala

Superior advierte que los temas a los que el actor circunscribe sus agravios son:

- A.** Indebido estudio sobre la competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer sobre la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática.
- B.** 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.
- C.** Acreditación de actos anticipados de precampaña.

Previo al análisis de los motivos de disenso, cabe señalar que el Instituto Electoral del Estado de México, al resolver la queja NEZA/PRD/JNR//003/2010/08, determinó lo siguiente:

1) Declarar infundada la denuncia que presentó el partido político ahora actor en contra de Josue Nava Reyes, décimo primer regidor del ayuntamiento 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 su parte, el Tribunal responsable, al resolver el recurso de apelación RA/31/2010, confirmó tales determinaciones.

Por cuestión de método, este órgano jurisdiccional analizará, el primero de los temas de agravio.

**A. Indebido estudio sobre la competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer sobre la denuncia presentada por el Partido de la Revolución Democrática.**

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/JNR/003/2010/08, 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.

**B. Inexacto análisis del procedimiento seguido en 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.

### **C) Acreditación de actos anticipados de precampaña**

El partido político actor aduce que el tribunal responsable confirmó la deficiente interpretación gramatical por parte del Instituto Electoral local, del artículo 144, incisos A, E y F, del Código Electoral del Estado de México, de lo que debe entenderse por actos anticipados de campaña.

Lo anterior, porque en concepto del promovente tal motivo de inconformidad debió haber sido interpretado de manera sistemática, como lo señala la constitución y la normatividad en la materia.

El motivo de agravio, a juicio de este órgano jurisdiccional deviene **inoperante**, dado que el enjuiciante se abstiene de realizar razonamientos lógico jurídicos que tiendan a controvertir las consideraciones expuestas por el tribunal responsable, de modo que esta Sala Superior se

encontrara en aptitud de estudiar la confrontación entre unos y otros argumentos.

En efecto, este órgano jurisdiccional ha establecido que en el juicio de revisión constitucional, los motivos de agravios deben estar encaminados a controvertir las consideraciones esenciales expuestas por las autoridades responsables, toda vez que opera el principio de estricto derecho en la formulación de los agravios, de modo que no puede realizarse un estudio oficioso de presuntas violaciones que no son alegadas. Siendo así, las consideraciones que no son controvertidas deben permanecer incólumes.

En el caso, la autoridad responsable sostuvo que la resolución emitida por el Instituto Electoral del Estado de México, se encontraba debidamente fundada y motivada ya que respecto de los actos anticipados de precampaña se había sostenido lo siguiente:

\* La autoridad responsable antes de analizar los actos anticipados de precampaña denunciados en el escrito de queja, tomó como fundamentos legales para llegar a su determinación los artículos 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 52, fracción XXII y 144, A, B, C, E y F, del Código Electoral del Estado de México.

\* Que dentro del análisis de las pruebas la autoridad responsable estableció de manera correcta que de la interpretación sistemática de los artículos 144 B y 144 C, se tiene 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.

\* Así mismo, estableció que la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante esa etapa producen y difunden los partidos políticos, así como los aspirantes a candidatos y simpatizantes, con el propósito de promover y obtener la candidatura a los distintos cargos de elección popular.

\* De lo anterior la autoridad responsable llegó a la determinación que de acuerdo al contenido de las lonas, objeto de la denuncia, no se encuadraban los actos de precampaña ya que no contenían ningún elemento explícito o implícito que evidenciaran el propósito de promover u obtener alguna candidatura a algún cargo de elección popular a favor del servidor público denunciado, y menos aún que se acredite que se esté tratando de posicionar entre el electorado.

\* Finalmente, la autoridad responsable concluyó que por actos anticipados de precampaña debía entenderse al contenido de los actos o propaganda que busquen promocionar u obtener algún cargo de elección popular, y que esté próximo a llevarse a cabo un proceso de selección interna de candidatos a cargo de algún partido político con el cual pueden vincularse tales actos, extremos que no surtían

en el presente caso, conforme al artículo 144 F del código electoral.

Las anteriores determinaciones fueron confirmadas por el tribunal responsable, sobre la base de que la autoridad primigenia había fundado y motivado debidamente su resolución y que además, sostuvo que no se habían demostrado que el probable infractor era responsable de la realización de actos anticipados de precampaña denunciados.

Ahora bien, como se mencionó en párrafos precedentes el instituto político actor, no controvierte en forma alguna la conclusión a que llegó el tribunal responsable, limitándose únicamente mencionar que la responsable debió realizar una interpretación sistemática, de ahí lo inoperante del agravio en comento.

#### **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/31/2010.

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/31/2010, en los términos que han quedado precisados en el apartado de efectos del considerando quinto 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**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA  
RAMOS**

**MAGISTRADO****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-4/2011.**

Por no coincidir con el criterio de la mayoría al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-4/2011, 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/31/2010, incoado por el Partido de la Revolución Democrática, los suscritos formulamos **VOTO PARTICULAR**, en los términos siguientes:

Debemos precisar que las circunstancias particulares del caso concreto son similares a las ocurridas en el diverso

juicio SUP-JRC-3/2011, sometido al Pleno de la Sala Superior, por el Magistrado Flavio Galván Rivera, razón por la cual, a fin de evitar innecesarias repeticiones, únicamente remitimos a lo considerado en ese proyecto de sentencia, el cual en su parte considerativa, de fondo, está incluido como voto particular el mencionado medio de impugnación.

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

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**