

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

**EXPEDIENTE:
SUP-JRC-14/2011**

**ACTOR:
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL**

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

**MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**SECRETARIA:
MARCELA ELENA FERNÁNDEZ
DOMÍNGUEZ**

México, Distrito Federal, a diecinueve de enero de dos mil once.

V I S T O S, para resolver los autos del juicio de revisión constitucional electoral identificado al rubro, promovido por el Partido Revolucionario Institucional para impugnar la sentencia de siete de enero de dos mil once, pronunciada el Tribunal Electoral del Estado de México, en el recurso de apelación RA/33/2010, y

R E S U L T A N D O:

De lo narrado por el partido actor en su escrito de demanda, así como de las constancias de autos, se desprenden los siguientes antecedentes:

PRIMERO. El nueve de noviembre de dos mil diez, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de Eduardo Guadalupe Bernal Martínez, en su carácter de representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, presentó ante la aludida autoridad, queja administrativa en contra del Partido Acción Nacional, por la presunta comisión de conductas infractoras a la normatividad electoral, la cual se hizo consistir en la colocación de anuncios espectaculares en diversos puntos geográficos de la referida entidad federativa –cuya ubicación se precisó en el escrito de denuncia-, en los cuales se contiene propaganda política dirigida a denigrar al Gobierno del Estado de México, además de incluir indebidamente el lema y logotipo institucional de la propaganda gubernamental mexiquense.

En el curso de mérito, se solicitó la implementación de medidas cautelares a fin de que se ordenara el retiro inmediato de los espectaculares denunciados.

SEGUNDO. El diecisiete siguiente, el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México acordó, entre otras cuestiones, integrar el expediente respectivo y registrarlo con la clave EDOMEX/PRI/PAN/014/2010/11; admitir a trámite la queja administrativa y emplazar a la parte denunciada; asimismo, ordenó la realización de una inspección ocular en los lugares precisados en la denuncia, reservando proveer sobre la procedencia de las medidas cautelares.

TERCERO. El diecinueve de noviembre del año próximo pasado, Fabián Trinidad Jiménez, en su carácter de notificador adscrito a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de México, practicó la diligencia de inspección ocular ordenada, levantando al efecto acta circunstanciada donde se hicieron constar los resultados de la diligencia en comento, dándose fe de la existencia de algunos de los espectaculares que contienen la propaganda denunciada, cuya ubicación se

precisa en el acta, a la cual se agregaron las fotografías que se obtuvieron con motivo de esa actuación.

CUARTO. El veinticinco del citado mes y año, el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México emitió acuerdo en el que determinó negar las medidas cautelares solicitadas.

QUINTO. Inconforme con dicha resolución, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de Eduardo Guadalupe Bernal Martínez, en su carácter de representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Electoral de la citada entidad federativa, el cual se radicó con el número de expediente RA/33/2010.

SEXTO. El siete de enero de dos mil once, la referida autoridad jurisdiccional estatal dictó sentencia, al tenor de las consideraciones y resolutive siguientes:

“[...]”

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia: El Tribunal Electoral del Estado de México ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver

el presente Recurso de Apelación, conforme a lo dispuesto por los artículos 116 fracción IV inciso I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1º, 3º párrafo primero, 282, 288, 289 fracción I, 300, 301, fracción II, 302 fracción I, 303 segundo párrafo, 333 y 342 del Código Electoral del Estado de México; toda vez que le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones en contra de los actos y resoluciones de la autoridad administrativa electoral en el territorio del Estado de México, a través de los medios de impugnación previstos por el Código.

En el caso que nos ocupa, se trata de un recurso de apelación interpuesto en contra de un acto realizado por el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, órgano central de la referida autoridad administrativa electoral, lo que justifica la competencia de este órgano jurisdiccional para su trámite y resolución, conforme a lo previsto por el señalado artículo 302, fracción I, en relación con el 84, fracción III, del citado Código en la materia.

SEGUNDO. Legitimación y personería: El recurso de apelación fue interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, situación que en términos de lo dispuesto por los artículos 302, fracción I, y 304, fracción I, del Código Electoral del Estado de México, resulta suficiente para tenerlo por legitimado para interponer el recurso que se resuelve, ya que el mismo cuenta con registro como partido político nacional ante el Instituto Federal Electoral (reconocido ante el Instituto Electoral del Estado de México); lo cual es admitido por las partes y, por ende, no es objeto de controversia.

Se tiene por acreditada la personería del C. Eduardo Guadalupe Bernal Jiménez, quien comparece en representación del actor, en virtud de que la responsable le reconoce dicha calidad en su informe circunstanciado; aunado a que obra agregado en autos, a foja 39 (treinta y nueve), copia certificada de su nombramiento como representante propietario del mencionado partido político ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

Al mencionado documento, este Tribunal Electoral le

confiere valor probatorio pleno, en términos de lo previsto por los artículos 326 fracción I, 327 fracción I inciso b) y 328 párrafo segundo, en relación con los numerales 97 fracciones VIII y X, y 102 fracción XXIII, del Código Electoral del Estado de México, por estar certificado por un funcionario electoral facultado para tal efecto, dentro del ámbito de su competencia y sin que exista prueba en contrario de su contenido.

Conforme a lo señalado por el artículo 305, fracción I, inciso a), del señalado código electoral, el C. Eduardo Guadalupe Bernal Martínez cuenta con personería para incoar el medio de impugnación en nombre del Partido Revolucionario Institucional, toda vez que, con la documental pública que acompañó a su demanda, acreditó que funge como su representante ante la autoridad que señala como responsable.

TERCERO. Causales de improcedencia y sobreseimiento: Tomando en cuenta el orden preferente que revisten las causales de improcedencia, en virtud de que éstas se encuentran relacionadas con aspectos necesarios para la válida constitución del proceso, y por ser cuestiones de orden público de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º del Código Electoral del Estado de México, se procede a analizarlas en forma previa al estudio de fondo del presente asunto, toda vez que de actualizarse alguna de las hipótesis previstas en el artículo 317 del código en cita, traería como consecuencia la imposibilidad para emitir pronunciamiento de fondo respecto de la controversia planteada, tal y como ha sido sostenido en la jurisprudencia número TEEMEX.JR.ELE 07/09, bajo el rubro: *"IMPROCEDENCIA. SU ANÁLISIS DEBE SER PREVIO Y DE OFICIO"*, correspondiente a la Segunda Época, sustentada por este Tribunal Electoral.

Por cuanto hace a los supuestos normativos contenidos en el artículo 317 del Código Electoral, este órgano jurisdiccional considera que en el recurso interpuesto por la parte actora, no se actualizan las hipótesis contenidas en cada una de sus fracciones; toda vez que:

1. El medio de impugnación se interpuso por escrito ante el órgano competente que dictó el

acuerdo impugnado. De autos se desprende a fojas 2 (dos) a 38 (treinta y ocho), que obra el escrito mediante el cual el representante del Partido Revolucionario Institucional, interpuso el recurso de apelación en estudio, en el cual se aprecia el sello de recibido asentado por la oficialía de partes del Instituto Electoral del Estado de México. Es decir, fue presentado por escrito por el actor, ante la autoridad que señala como responsable en su demanda.

2. Está firmado autógrafamente por quien lo promueve. A foja 38 (treinta y ocho), se aprecia asentada en el escrito inicial de demanda una firma autógrafa atribuida al representante propietario del Partido Revolucionario Institucional, por lo que al no existir argumento o prueba en contrario, se tiene por satisfecho este requisito.

3. Quien lo promueve cuenta con personería. De autos se desprende que quien promueve es el C. Eduardo Guadalupe Bernal Martínez, en su carácter de representante del Partido Revolucionario Institucional, ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, quien se encuentra debidamente legitimado para hacerlo, como ya se ha determinado en el Considerando Segundo de la presente ejecutoria.

4. Quien lo promueve cuenta con interés jurídico. De la lectura de la demanda de recurso de apelación, se advierte que asiste derecho al agraviado para reclamar el contenido del acuerdo de fecha veinticinco de noviembre de dos mil diez, pues, en éste, el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México determinó no atender su solicitud de implementar las medidas cautelares, en la queja identificada con el número de expediente EDOMEX/PRI/PAN/014/2010/11.

Aunado a lo anterior, el actor cuenta con interés jurídico para recurrirlo, como garante de intereses difusos de la colectividad, pues como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal en la tesis de jurisprudencia, número S3ELJ 10/2005, consultable en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 6-8, bajo el rubro "ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS

NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR"; los partidos políticos cuentan con la facultad de deducir acciones tuitivas de intereses difusos, con la finalidad de que se analicen aquellos actos o resoluciones de las autoridades electorales que pudieran resultar violatorios de disposiciones o principios jurídicos, en perjuicio de la colectividad.

En el apartado de su demanda que denomina "PROCEDENCIA", el partido político actor señala que funda *"...el legítimo interés jurídico que tiene mi representado para entablar el procedimiento contencioso, en el derecho de todo partido político de presentar los argumentos, razonamientos y pruebas que tenga a su alcance para impugnar los actos de las autoridades electorales cuando éstos no se ajusten al principio de legalidad"*.

Como puede apreciarse, con esa manifestación hace patente su intención de presentar el medio de impugnación, también en nombre del interés colectivo, habida cuenta que lo realiza buscando que se garantice el cumplimiento de disposiciones de orden público, como es el principio de legalidad, y ante la ausencia en la legislación del estado de alguna acción personal y directa conferida a los integrantes de la comunidad, para enfrentar posibles actos de los órganos centrales del Instituto Electoral del Estado de México que pudieran resultar conculcatorios de disposiciones constitucionales y legales.

En un caso de características análogas, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-213/2010, sostuvo el siguiente criterio:

"De ahí que resulte sustancialmente fundado el agravio por cuanto hace al reconocimiento de legitimación al partido denunciante para presentar la queja en nombre del titular del Poder Ejecutivo del Estado de México.

(...)

Por tanto, cuando una determinada propaganda contiene expresiones que prima facie puedan resultar denigrantes o calumniosas de las personas que ejercen funciones de gobierno, los partidos pueden, por sí mismos, en representación de un interés general presentar la denuncia correspondiente, pues, cuando la posición del denunciante no está dirigida a defender a una persona específica como titular de un gobierno, sino respecto de la institución que representa o al

funcionamiento mismo del gobierno en cuestión, no hay base para estimar que la persona en particular es la única afectada por la propaganda denunciada y, por tanto, como único sujeto legitimado y con interés para instar a la maquinaria sancionadora estatal, a efecto de que se investigue y, en su caso, se sancione, pues en tales casos se procura defender una cuestión de orden público y, por tanto, la denuncia de las conductas correspondientes no puede quedar únicamente a cargo de la persona que representa a una institución de gobierno, sino que es posible afirmar válidamente, que las conductas pueden ser denunciadas por un ente que, entre sus facultades, cuente con la de velar por los intereses de la generalidad, como en el caso acontece con los partidos políticos.

En estos casos el partido no ejerce una acción a favor del titular de la institución de gobierno que puede verse afectada, sino en interés de la generalidad, a efecto de salvaguardar el adecuado funcionamiento de las instituciones de gobierno y el derecho a la información de la ciudadanía respecto del mismo, en tanto que las opiniones y críticas respecto a la labor de gobierno forman parte del debate público consustancial a un régimen democrático.

Esto es, para justificar la legitimación, como presupuesto procesal o de inicio de un procedimiento especial sancionador, hay que atender a los planteamientos que pretende acreditar el denunciante, si se afirma que la posible afectación recae no sólo en la persona del gobernante, sino en contra de una de las instituciones constitucionales o del funcionamiento del gobierno, el partido se encontrara legitimado para presentar la queja en atención a un interés general.

Criterio similar se sostuvo por esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-122/2008 y sus acumulados, el cual también sirvió de base a la autoridad responsable para tener por legitimado al partido denunciante en el caso que se analiza por cuanto hace la posible afectación de una institución constitucional.

En el caso, contrariamente a lo señalado por el partido recurrente y tal como se advierte del escrito de denuncia, el Partido Revolucionario Institucional no presentó la denuncia exclusivamente en nombre del titular del gobierno del Estado de México, Enrique Peña Nieto, por expresiones que se limiten a calumniarlo, pues manifestó que del contenido de los promocionales denunciados se advierten expresiones que denigran a las instituciones del Estado de México, al titular del Poder Ejecutivo de la entidad y, por tratarse de un gobierno surgido de las filas del Partido Revolucionario Institucional, a la imagen y fama pública de éste, al incluir palabras, frases y expresiones como "robo", "secuestro" y "extorsión" que se asocian al Gobierno del Estado de México y a su titular, así como expresiones como "número uno en desempleo" y "siete millones de mexiquenses en pobreza patrimonial" que en su contexto son utilizadas para descalificar no sólo a una persona o servidor público, sino a una institución pública e, indirectamente, a un partido político, en su imagen y fama pública al ser un gobierno derivado de sus filas.

Con ello, lo que se pretende es impugnar una propaganda que, con independencia de la afectación a un interés personal de un individuo concreto, puede afectar los intereses generales respecto al funcionamiento de una institución pública, así como los intereses particulares del partido político del que manó el gobierno cuestionado por considerar que afectan sus propios intereses.

De esta forma, con independencia del análisis de fondo que resulte de la valoración del contenido y el contexto de los promocionales denunciados, el partido al alegar en su denuncia una posible afectación a sus propios intereses, ello es suficiente para tener por satisfecho el requisito previsto en el artículo 368, numeral 2, del código electoral federal, y tener por legitimado al partido denunciante, pues, en el caso, el partido manifiesta ser, prima facie, parte „ afectada.

Por lo anterior se considera que el Partido Revolucionario Institucional sí tiene legitimación para presentar la queja en contra de los promocionales del Partido de la Revolución Democrática denunciados, y en consecuencia de solicitar las medidas cautelares que estime procedentes”.

Por tanto, se tiene por reconocida la legitimación y personería del Partido Revolucionario Institucional y de su representante para promover el presente medio de impugnación.

5. Fue presentado dentro de los plazos señalados por el Código Electoral del Estado de México.

Consta en el expediente en que se actúa, que el escrito de demanda se interpuso en términos de los artículos 306, párrafo segundo, y 307 del referido Código Electoral.

Lo anterior pues de las constancias que obran en autos en copia certificada a fojas 219 (doscientos diecinueve) y 220 (doscientos veinte), se desprende que el actor fue notificado del acuerdo que impugna el día **viernes 26** (veintiséis) de noviembre de dos mil diez.

Ahora bien, en términos de lo dispuesto por el señalado artículo 306, párrafo segundo, del Código Electoral, los días **sábado 27** (veintisiete) y **domingo 28** (veintiocho) del mismo mes y año fueron inhábiles.

Por tanto, en términos de lo dispuesto por el artículo 307 del Código Electoral, los cuatro días para presentar el medio de impugnación respectivo (tomando como referencia la fecha de notificación del acuerdo), transcurrieron los días **lunes 29**

(veintinueve) y **martes 30** (treinta) de noviembre, **miércoles 1** (uno) y **jueves 2** (dos) de diciembre, del año dos mil diez.

Toda vez que del acuse de recibo asentado en el escrito de demanda por la oficialía de partes del Instituto Electoral del Estado de México, se advierte que se recibió el día **1** (uno) **de diciembre** del año dos mil diez, a las trece horas, se concluye que su presentación fue oportuna.

6. Se señalan agravios, y los que se exponen tienen relación directa con el acto o resolución que se impugna. De la lectura del escrito de demanda del recurso de apelación, se advierte que el Partido Revolucionario Institucional, expresa una serie de argumentos en vía de agravios tendentes a cuestionar si la responsable actuó conforme a los principios de legalidad, congruencia, exhaustividad, debida fundamentación y motivación al aprobar el acuerdo que impugna.

Por lo tanto, se tiene por satisfecho ese requisito al ser suficiente que la parte actora exprese la causa de pedir, conclusión que cuenta con apoyo en la Tesis de Jurisprudencia con clave S3ELJ 03/2000, correspondiente a la Tercera Época, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el rubro: "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR", consultable en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 21-22.

Por último, por cuanto a la causal de improcedencia prevista por el artículo 317, fracción VII, del Código Electoral del Estado de México, consistente en que "se impugne más de una elección en una misma demanda", se estima que ésta se encuentra prevista únicamente para el juicio de inconformidad, en aquellos casos en que se controviertan los resultados de alguna elección.

Se arriba a la anterior conclusión de la interpretación gramatical y sistemática, del referido precepto legal, en relación con los artículos 302 bis, fracción III, y 311 bis, fracción I, del referido Código Electoral pues, en términos de las señaladas disposiciones legales,

el juicio de inconformidad es el medio de impugnación previsto para controvertir los resultados de las elecciones que se celebren en el estado, y el único en el cual existe la exigencia expresa del legislador para que el actor identifique la elección que impugna en su escrito de demanda. En ese sentido, cuando el artículo 317, fracción VII, del Código en la materia, establece como una causa de improcedencia que se impugne más de una elección en la misma demanda, es claro que solamente podría referirse al juicio de inconformidad, pues es el único medio de control previsto por la legislación en la entidad federativa para cuestionar los resultados de los cómputos, la declaración de validez de las elecciones y la entrega de las constancias respectivas.

En consecuencia, en el caso en estudio no resulta aplicable el supuesto de improcedencia previsto por el multicitado artículo 317, fracción VII, del Código Electoral, tomando en cuenta que se trata de un recurso de apelación, mediante el cual el actor controvierte el acuerdo de fecha veinticinco de noviembre de dos mil diez del Secretario Ejecutivo General Instituto Electoral del Estado de México.

Por último, al momento de emitir la presente resolución, no se actualiza alguna de las causales de sobreseimiento previstas en el artículo 318 del Código Electoral del Estado de México.

Atento a lo anterior, y toda vez que se ha determinado que no se actualiza alguno de los supuestos de improcedencia o sobreseimiento del Recurso de Apelación, previstos por los artículos 317 y 318 del Código Electoral del Estado de México; se procede a realizar el estudio de fondo del asunto.

CUARTO. Fijación de la *litis*: En el presente asunto, la *litis* se constriñe a determinar si en el acuerdo impugnado, al negarse la implementación de las medidas cautelares solicitadas por el actor, la autoridad responsable se apegó a los principios de congruencia externa y legalidad.

QUINTO. Metodología para el análisis de los agravios: De la lectura integral de la demanda, se desprende que el inconforme hace valer esencialmente tres motivos distintos de disenso:

1. Violación al principio de congruencia externa, porque la autoridad responsable analizó cuestiones que no fueron planteadas en la queja, como es la posible conculcación a los principios rectores de la función electoral.

2. Violación al principio de legalidad, por indebida fundamentación y motivación, porque la responsable dejó de atender diversos aspectos planteados en la queja.

3. Violación al principio de legalidad, por indebida fundamentación y motivación, porque la autoridad responsable no expresó las razones que justificaran su afirmación, consistente en que con la implementación de las medidas cautelares se dejarían de observar los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Si bien el análisis de los agravios se realizará en un orden distinto al planteado originalmente por el recurrente en su escrito inicial de demanda, esto no podría irrogarle algún perjuicio, pues lo importante es que todos sean estudiados; criterio que ha sido sostenido en la tesis de jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, número S3ELJ 04/2000, bajo el rubro "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN", visible en la página veintitrés, de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*.

SEXTO. Estudio de fondo: Se procede por tanto al estudio de mérito de los motivos de inconformidad, en el orden que ha sido anunciado en el considerando inmediato anterior:

1. Violación al principio de congruencia externa, ya que en el acuerdo controvertido se analizan cuestiones que no fueron planteadas en la queja, como es la posible conculcación a los principios rectores de la función electoral.

En su agravio "Segundo", el Partido Revolucionario Institucional señala que "*...el acuerdo reclamado falta al principio de congruencia externa, carece de la debida fundamentación y motivación, por lo que se violenta el principio de legalidad...de la simple lectura que se haga del escrito de queja primigenio, se podrá*

advertir con toda claridad que en ningún momento se reclamaron violaciones a los principios que rigen el proceso electoral, sino que se señalaron conductas que violentan disposiciones constitucionales y legales al realizar actos de difusión de propaganda política que trastocan lo dispuesto en los artículos 41, Base II, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 52, párrafo cuarto, del Código Electoral del Estado de México, es decir, se reclamó la propaganda difundida por el Partido Acción Nacional a través de los denominados 'anuncios espectaculares', porque las imágenes y las palabras que en ellos se emplean constituyen expresiones cuyo significado denigra la imagen del Gobierno del Estado de México, y porque las afirmaciones que contienen no están debidamente sustentadas, ni contribuyen a un debate ciudadano mejor informado, pues no exponen un programa político del Partido Acción Nacional o partes de algún programa social o político... las conductas reclamadas no se vincularon con algún proceso electoral...".

Sostiene también, que es incorrecta la conclusión que sostiene la responsable en el acuerdo que impugna, relativa a que para poder pronunciarse sobre la procedencia de las medidas cautelares por causa de una posible vulneración de los principios rectores, era necesario que el proceso electoral hubiera iniciado.

El actor sustenta lo anterior, argumentando que las conductas que reclamó en su escrito inicial de queja *"...no se vincularon en ningún momento con algún proceso electoral, sino que se refirieron a la inobservancia del Partido Acción Nacional de ajustar su conducta, respecto de la difusión de propaganda política, al marco constitucional, legal y reglamentario aplicable".*

Aduce también que: *"...lo resuelto por la autoridad responsable carece de la debida fundamentación y motivación, pues deja de observar lo previsto por el artículo 82 del Código Electoral del Estado de México..."; del cual se desprende que "...el Instituto Electoral del Estado de México se encuentra obligado en todo tiempo a regir su conducta bajo los principios de certeza, legalidad, independencia,*

imparcialidad, objetividad y profesionalismo, y no solamente durante el desarrollo de los procesos electorales".

Los agravios resumidos son **parcialmente fundados**.

No asiste la razón al inconforme cuando aduce que la responsable violó el principio de congruencia externa (y con ello el principio de legalidad), por que analizó el tema relativo a la posible violación de los principios rectores, no obstante de que dicha cuestión no le fue planteada en la queja.

Lo anterior es así, porque en su escrito inicial de queja, el ahora actor realizó su solicitud de implementar las medidas cautelares fundada en el artículo 3º del *Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México*, vigente al momento de la emisión del acuerdo reclamado, el cual dispone que:

“**Artículo 3.** A fin de evitar que se produzcan daños irreparables a los actores políticos, **se vulneren los principios rectores del proceso electoral** y, en general, se afecten bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, el Consejo General, o en su caso, el Secretario Ejecutivo General, en todo momento procederán a la inmediata implementación de medidas cautelares a través de las acciones que considere pertinentes.
...”

(Énfasis añadido)

Del texto reglamentario transcrito se puede observar que para la determinación de implementar de medidas cautelares, la autoridad administrativa electoral en el estado debe verificar que se actualice al menos alguna de tres circunstancias:

- A. Se produzcan daños irreparables a los actores políticos,
- B. Se **vulneren los principios rectores** del proceso electoral; y
- C. En general, se afecten bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente.

Es por esa razón que resulta infundado el agravio del actor, pues como el propio partido político fundó su solicitud de implementación de medidas cautelares en el citado artículo 3º del *Reglamento de Quejas y*

Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, la responsable verificó si se actualizaba alguno de los supuestos que prevé la referida hipótesis normativa.

En ese sentido, la responsable no vulneró el principio de congruencia externa al pronunciarse sobre la posible vulneración de los principios rectores del proceso electoral porque, con independencia de que el quejoso no lo haya mencionado en su escrito de queja, el Secretario Ejecutivo General debía realizar dicho análisis en razón de que, conforme a la señalada norma reglamentaria, es uno de los posibles supuestos que podrían actualizarse para que procedieran las medidas cautelares.

Por otra parte, es **sustancialmente fundado** el agravio del actor, en el que afirma que *“...lo resuelto por la autoridad responsable carece de la debida fundamentación y motivación, pues deja de observar lo previsto por el artículo 82 del Código Electoral del Estado de México...”*; del cual se desprende que *“...el Instituto Electoral del Estado de México se encuentra obligado en todo tiempo a regir su conducta bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, y no solamente durante el desarrollo de los procesos electorales”*.

El artículo 10 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dispone:

“Artículo 10.- El sufragio constituye la expresión soberana de la voluntad popular.

Los ciudadanos, los partidos políticos y las autoridades velarán por su respeto y cuidarán que los procesos electorales sean organizados, desarrollados y vigilados por órganos profesionales conforme a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

La ley establecerá las sanciones por violaciones al sufragio”.

Por su parte el primer párrafo del artículo 11 del mismo ordenamiento constitucional señala:

“Artículo 11.- La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y miembros de Ayuntamientos, es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto Electoral del

Estado de México, en cuya integración participarán el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos dispuestos por esta Constitución y la ley de la materia. En el ejercicio de esta función, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y el profesionalismo, serán principios rectores.”

En concordancia con lo anterior, el primer párrafo del artículo 82 y el artículo 85 del Código Electoral del Estado de México establecen:

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

“**Artículo 85.** El Consejo General del Instituto es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia 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.”

De lo dispuesto en las normas constitucionales y legales transcritas se desprende que el legislador no estableció previsión alguna en el sentido de que los principios rectores en materia electoral solamente deben respetarse durante el desarrollo de los procesos electorales.

Por el contrario, si el propio legislador otorgó a la función electoral carácter permanente y en el artículo 82 del Código Electoral expresamente señaló que en el ejercicio de dicha función deben regir los principios rectores, resulta incuestionable que, el cumplimiento de tales principios debe darse en todo tiempo.

Considerar lo contrario podría llevar al absurdo de que, por ejemplo, todos los actos y resoluciones de los órganos del Instituto Electoral del Estado de México que se emitan en los meses y años que no sean proceso electoral puedan ser emitidos sin respetar cualquiera de los principios rectores; o que se llevaran a cabo actos, previo al inicio del proceso electoral, que vulneraran alguno de los señalados principios que no pudieran ser objeto de control constitucional o legal, por el simple hecho de que no ocurrieron dentro de algún proceso electoral.

Es por lo anterior que asiste la razón al inconforme, cuando afirma que carece de una debida fundamentación y motivación el argumento de la

responsable consistente en que, para poder pronunciarse sobre la procedencia de las medidas cautelares por causa de una posible vulneración de los principios rectores, era necesario que el proceso electoral hubiera iniciado.

Lo anterior pues, como ha quedado destacado, la vulneración a los principios rectores no solamente podría ocurrir durante los procesos electorales.

En ese sentido, deben quedar sin efecto las consideraciones de la responsable en las que sostiene que para poder pronunciarse sobre la procedencia de las medidas cautelares por causa de una posible vulneración de los principios rectores, era necesario que el proceso electoral hubiera iniciado.

2. Violación al principio de legalidad, por indebida fundamentación y motivación, porque la responsable dejó de atender diversos aspectos planteados en la queja.

En el agravio "Primero" del capítulo respectivo de su demanda, el actor aduce que al momento de aprobar el acuerdo de fecha veinticinco de noviembre de dos mil diez, el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México "*...se limita a sostener que los contenidos de los anuncios espectaculares denunciados '...pueden considerarse parte de la manifestación de ideas, expresiones u opiniones, que ampara el derecho a la libertad de expresión...*", sin embargo, no existe ningún razonamiento acerca de porqué dichos contenidos pueden considerarse amparados por el derecho a la libertad de expresión, es decir, de qué manera es posible arribar a tal conclusión de licitud sin haber sentado las premisas de derecho correspondientes; por lo tanto, es evidente que se trata sólo de una afirmación carente de todo soporte argumentativo, que no explica las razones ni fundamentos que le permiten arribar a tal conclusión."

Sostiene también que "*...la autoridad responsable afirma lisa y llanamente que quienes tengan la intención de expresar su opinión acerca del desempeño del gobierno estatal...*" pueden hacerlo siempre y cuando la manifestación de tales ideas no ataque a la moral, los derechos de terceros,

provoque algún delito o perturbe el orden público; lo cual, a juicio del actor, *“...evidentemente no puede considerarse como una debida motivación...dada su incongruencia en virtud de que, precisamente, lo que se destacó en el escrito de denuncia primigenia fue el ataque y vulneración **de los derechos de tercero**, es decir, el derecho del Gobierno del Estado de México a su imagen y buena fama pública”*.

Asimismo, alega que la autoridad responsable no analizó ni razonó *“...los planteamientos que se hicieron valer en el escrito de queja primigenio para establecer que los anuncios espectaculares denunciados resultan denigrantes para el Gobierno del Estado de México, ni se pronuncia acerca de los precedentes y jurisprudencias que al efecto se invocaron...”*.

Por otro lado, se duele de que no existió ningún razonamiento de la autoridad que señala como responsable, relativo a que: *“...no se trasgrede la normativa electoral cuando las expresiones que se realicen debidamente apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación de un sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática y, además, que no rebase el derecho a la honra y dignidad de las personas...”*; no obstante que en su escrito de queja hizo valer los “planteamientos atinentes”.

Son infundados tales motivos de inconformidad.

Para arribar a la anterior conclusión debe tenerse en cuenta que las medidas cautelares en materia de propaganda política o electoral son **medidas provisionales, transitorias o temporales**, que dicta la autoridad con el objeto de lograr la cesación de actos o hechos constitutivos de una posible infracción, con la finalidad de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la normatividad electoral.

El anterior criterio ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-152/2010, con fecha veintinueve de septiembre de dos mil diez:

“En la doctrina jurídica se reconoce que las medidas cautelares o providencias precautorias son los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes litigantes o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un proceso (Medidas Cautelares. Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela, en Enciclopedia Jurídica Mexicana. Editorial Porrúa. México, 2002).

Según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir la ausencia de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, con el rubro y texto siguientes:

“MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA”. (Se transcribe).

La tesis es consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de mil novecientos noventa y ocho, página dieciocho.

Igualmente se puede concluir, que el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares, con efectos únicamente provisionales o transitorios, temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción, ello con la finalidad de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por el código electoral federal.

Además, de conformidad con la tesis transcrita, las medidas cautelares tienen la finalidad de restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica”.

En la misma ejecutoria, la Sala Superior sostuvo que si bien para resolver sobre la procedencia de la adopción de medidas cautelares se requiere hacer una ponderación *prima facie* del fondo del procedimiento, esto es, llevar a cabo una apreciación provisional y previa del caso, basada en los hechos que motivaron la denuncia, así como la apariencia

del buen derecho, para evitar que la determinación de asumir o no las medidas cautelares solicitadas sea subjetiva y carente de motivación y fundamentación adecuada, **ello no implica que al resolver sobre la adopción o no de las medidas cautelares, se deba emitir pronunciamiento sobre aspectos inherentes al fondo del asunto**, pues esto trascendería la *litis* planteada en el escrito de queja e implicaría que se prejuzgue sobre la materia de la controversia principal.

En el caso en estudio, como ha quedado señalado en los resultandos de la presente resolución, el ahora actor interpuso una queja ante el Instituto Electoral del Estado de México por la presunta difusión de propaganda política; solicitando, por un lado, el inicio del procedimiento administrativo sancionador correspondiente y, por otro, *7a urgente implementación de medidas cautelares, entre otras, el retiro inmediato de los denominados 'anuncios espectaculares'..., a efecto de que cese la vulneración a los preceptos constitucionales y legales...*.

Es decir, el inconforme expresamente se sujetó al trámite ordinario del procedimiento administrativo sancionador y, de manera independiente, solicitó la implementación de medidas cautelares.

Por su parte, en su demanda se duele de que el Secretario Ejecutivo General violó el principio de legalidad, por indebida fundamentación y motivación, porque dejó de atender diversos aspectos planteados en su queja y, en particular, los siguientes:

- a) No expresó algún razonamiento acerca de por qué el contenido de la propaganda política denunciada se encontraba amparada por el derecho a la libertad de expresión.
- b) No atendió el argumento de la queja consistente en que la propaganda constituía un ataque y vulneración de derechos de terceros: el derecho del Gobierno del Estado de México a su imagen y buena fama pública.
- c) No se pronunció sobre la cuestión relativa a que los anuncios espectaculares denunciados resultaban denigrantes para el Gobierno del

Estado de México, ni acerca de los precedentes y jurisprudencias que al efecto se invocaron.

- d) No existió ningún razonamiento de la autoridad responsable, relativo a que no se trasgrede la normativa electoral cuando las expresiones que se realicen debidamente apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación de un sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática y, además, que no rebase el derecho a la honra y dignidad de las personas.

Resulta infundado el agravio del actor, toda vez que de haber atendido los aspectos señalados y de haber llevado a cabo un análisis más exhaustivo de las razones por las cuales consideraba que los espectaculares motivo de la queja están amparados dentro de la libertad de expresión, y tomar como base ese análisis para resolver si ha lugar o no a tomar las medidas cautelares (tal como lo solicita el partido inconforme), implicaría que el Secretario Ejecutivo General habría analizando el fondo de la queja planteada, lo cual debe ser motivo de estudio en la resolución que en su momento apruebe el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

No debe perderse de vista que conforme a lo ordenado por el artículo 95, fracciones XXXV, XXXV Bis y LI del Código Electoral del Estado de México, son facultades del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, las de **resolver** y, en su caso imponer las sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionador; y **conocer, resolver, determinar, individualizar y aplicar** las sanciones que correspondan a los partidos políticos, coaliciones, dirigentes, candidatos, precandidatos y a quienes infrinjan disposiciones del Código.

En ese sentido, si el Secretario Ejecutivo General hubiera realizado los pronunciamientos a que se refiere el partido político actor en su demanda, hubiera incurrido en una indebida invasión de competencias; habida cuenta que se trata de cuestiones atinentes al estudio de fondo de la queja, cuya competencia recae en el Consejo General en términos de las disposiciones legales señaladas.

3. Violación al principio de legalidad, por indebida fundamentación y motivación, porque la autoridad responsable no expresó las razones que justificaran su afirmación, consistente en que con la implementación de las medidas cautelares se dejarían de observar los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

En su agravio "Tercero", el Partido Revolucionario Institucional manifiesta que *"/a autoridad responsable se limita a realizar pronunciamientos dogmáticos, carentes de la debida exposición y análisis de las razones, consideraciones y argumentos lógico jurídicos que le permitan sustentar la conclusión a la que arriba y, por lo tanto, resultan totalmente insuficientes para tener por debidamente fundado y motivado el acto que se reclama...no existe ningún razonamiento acerca del porqué se dejarían de observar los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad que refiere, es decir, no explica porqué las medidas cautelares solicitadas no son idóneas para hacer cesar la vulneración al marco constitucional, legal o reglamentario aplicable, o por qué dichas medidas no son necesarias o útiles para hacer cesar las violaciones al marco constitucional, legal y reglamentario aplicable ni, finalmente, por qué las medidas cautelares solicitadas podrían estimarse desproporcionadas"*.

Es fundado el agravio transcrito con antelación.

Lo anterior es así, pues en el acuerdo emitido por el Secretario Ejecutivo General el día veinticinco de noviembre de dos mil diez, dicho funcionario electoral se limitó a señalar que:

*"Los argumentos vertidos permiten advertir que de implementarse en este momento las medidas cautelares solicitadas, **se estaría incurriendo en un exceso, ya que dejarían de observar los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad que deben justificar la aplicación de dichas acciones.***

Al respecto, se considera aplicable la tesis de jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo texto se transcribe a continuación:

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD". (Se transcribe).

Por las razones apuntadas, con fundamento en el artículo 3 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México; no ha lugar a acordar procedentes las medidas cautelares...”.

(Énfasis añadido)

Como se puede observar, de la parte correspondiente del acuerdo que ha quedado transcrita, se aprecia que asiste la razón al actor cuando afirma que adolece de una debida motivación, pues si bien es cierto la autoridad responsable argumenta que “...de implementarse en este momento las medidas cautelares solicitadas, se estaría incurriendo en un exceso, ya que dejarían de observar los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad que deben justificar la aplicación de dichas acciones” y sustenta su aseveración en el contenido de una tesis de jurisprudencia de la Sala Superior; también es cierto que no expresa las razones, motivos o circunstancias especiales que le llevaron a concluir por qué no se observarían los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en caso de que hubiera determinado la implementación de las medidas cautelares.

Al haber quedado demostrado que el Secretario Ejecutivo General no motivó adecuadamente el acuerdo materia de controversia, lo procedente sería revocar el acuerdo impugnado y proceder al reenvío a la autoridad responsable, para el único efecto de que realice la mencionada valoración y emita una nueva determinación.

Sin embargo, con el objeto de evitar un reenvío innecesario y garantizar con ello la tutela del principio de justicia pronta y expedita, en términos de lo dispuesto por los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 282 y 342 del Código Electoral del Estado de México; este órgano jurisdiccional, **en plenitud de jurisdicción**, procederá a analizar si, en el caso concreto, con la implementación de medidas cautelares se observarían los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Sirve de sustento para la determinación anterior, las tesis relevantes identificadas con las claves S3EL 019/2003 y S3EL 057/2001, emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de

la Federación, consultables en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 778 y 779:

“PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES”. (Se transcribe).

“PLENITUD DE JURISDICCIÓN. LOS TRIBUNALES ELECTORALES UNIINSTANCIALES GOZAN DE ESTA FACULTAD (Legislación de Colima)”. (Se transcribe).

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido el criterio de que para el dictado de medidas cautelares, se deben ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, además de justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida, atendiendo desde luego al contexto en que se produce, con objeto de establecer la pertinencia jurídica de decretarla. (SUP-RAP-152/2010)

De igual manera, ha sostenido (SUP-RAP-213/2010) que, a efecto de ordenar la adopción de medidas cautelares, es necesario que la autoridad competente:

- Pondere los valores y bienes jurídicos en conflicto;
- Examine la existencia del derecho cuya tutela se pretende (apariencia de buen derecho);
- Justifique la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida, y
- Justifique el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia (peligro en la demora).

En el caso concreto, los valores y bienes jurídicos en conflicto son, por un lado, la **libertad de expresión** (reflejado en diversos espectáculos en los cuales se cuestiona o critica la gestión de gobierno) y por el otro, **el derecho a la honra y la reputación** del Gobierno del Estado de México (pues es hacia dicha gestión de gobierno que se dirige la crítica, lo cual se desprende del contenido de los mensajes que se aprecian en el acuerdo impugnado, en el cual se le imputa el “#1 en inseguridad”, “#1 en corrupción” y “#1 en contaminación”).

Existen, por tanto, los derechos cuya tutela se pretende (aparición del buen derecho).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Ricardo Canese vs. Paraguay* (2004) y *Palamara Iribarne vs. Chile* (2005), ha sostenido el criterio de que en los actos de interés público llevados a cabo por funcionarios públicos o por particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, éstos deben demostrar mayor tolerancia a las críticas, lo cual implica una protección de la privacidad y la reputación diferente que la que se otorga a un particular.

Es decir, tomando en cuenta que en el caso que nos ocupa la propaganda controvertida contiene una crítica a la gestión de gobierno, conforme a los criterios señalados, debe darse prevalencia a la libertad de expresión frente al derecho a la honra y la reputación, lo cual encuentra además sustento en la tesis de la Sala Superior que citó la responsable en el acuerdo impugnado, con número 11/2008 y bajo el rubro de *“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”*.

Debe destacarse que el pronunciamiento anterior, se realiza para el único efecto de la determinación de las medidas cautelares, pues el Consejo General con libertad decisoria, deberá resolver lo que en derecho corresponda respecto al fondo del asunto en el procedimiento administrativo con número de expediente EDOMEX/PRI/PAN/014/2010/11.

Determinados los valores y bienes jurídicos en conflicto, se procede a justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de las medidas cautelares solicitadas por el quejoso.

Conforme a la tesis de jurisprudencia con clave de identificación S3ELJ 62/2002, que la autoridad responsable cita en el acuerdo materia de impugnación, *“la idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que bajo este criterio, se debe limitara lo objetivamente necesario”*.

En el caso se estima que, en términos generales, las medidas cautelares si serían un medio idóneo para

lograr la cesación de actos o hechos constitutivos de una posible infracción, con la finalidad de evitar la producción de daños irreparables (que en el caso sería una posible afectación al derecho a la honra y reputación de la gestión estatal de gobierno).

No obstante, se estima que dada la prevalencia que debe regir de la libertad de expresión frente al derecho a la honra y reputación (por tratarse de una crítica a una gestión de gobierno), no es factible que se dicten dichas medidas cautelares, limitándolas así al mínimo necesario, a efecto de procurar la maximización del debate político.

Por cuanto al principio de la racionalidad, la misma tesis jurisprudencial sostiene que conforme al *“criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas..., deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados”*.

En el caso que nos ocupa, de aprobarse las medidas cautelares solicitadas por el quejoso se podrían vulnerar derechos fundamentales de personas que contrataron dichos espectaculares para difundir su propaganda, sin posibilidad de que éstos fueran reparables.

Lo anterior es así pues no debe pasarse por alto que las medidas cautelares son medidas provisionales.

Así, en el supuesto de que, se dictaran las medidas cautelares y, por ejemplo, el Consejo General al resolver el fondo de la controversia determinara que la queja resulta infundada, se habrían violado derechos de un tercero (al impedirle ejercer su derecho a la libre de expresión), y sin que exista la posibilidad de que los mismos sean reparados (pues la autoridad no le daría por ejemplo los recursos económicos necesarios para que volviera a colocar la propaganda que le fue retirada).

En ese sentido, las medidas cautelares no serían un medio racional, pues se deben implementar aquellas medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de los gobernados.

Finalmente, conforme al principio de **proporcionalidad**, para que una intromisión en un derecho fundamental sea legítima, el grado de realización de la finalidad de tal intromisión debe ser, por lo menos, equivalente al grado de afectación del derecho fundamental.

Como se ha sostenido con antelación, existen dos derechos fundamentales que deben ponderarse para poder determinar si las medidas cautelares son proporcionales o no.

Uno de los derechos es el que tendría el Gobierno del Estado de México a que se respete su honra y reputación (artículos 6° y 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México), y el otro lo tendría el particular que contrató y difundió los espectaculares en ejercicio de su libertad de expresión (artículos 5°, décimo primer párrafo, de la Constitución local y 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Como se ha sustentado con los criterios antes señalados, para efecto de la determinación de medidas cautelares debe darse prevalencia a la libertad de expresión frente al derecho a la honra y la reputación para tratar de maximizar el debate político.

Aunado a lo anterior, se estima que el grado de intromisión al derecho fundamental de libertad de expresión no es equivalente al grado de afectación del derecho fundamental pues, como se ha explicado con antelación, con una medida provisional se le estaría privando de un derecho fundamental y con la posibilidad de que dicha afectación fuera irreparable, al no existir mecanismos previstos por la ley para que se pudiera reintegrar al gobernado el dinero que erogó para pagar la propaganda (en el supuesto de que la resolución de fondo de la queja fuera por declararla infundada).

Debe destacarse que también ha sido criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que el otorgamiento de las medidas cautelares se debe justificar objetivamente, ante una situación de urgencia o de daño irreparable, considerando también el interés general y los derechos fundamentales de terceros.

En la especie, el quejoso no manifiesta (y este órgano jurisdiccional tampoco advierte) una situación de urgencia o de daño irreparable y se estima que resulta de mayor entidad hacer prevalecer el interés general, traducido en la difusión y el debate de temas de interés público en una sociedad democrática, así como otorgar mayor entidad al derecho de libertad de expresión de un gobernado, al realizar una crítica a una gestión de gobierno.

En mérito de lo anterior, una vez ponderados los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificados la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad, se concluye que no resulta pertinente conceder la solicitud del quejoso de decretar medidas cautelares en el procedimiento administrativo con número de expediente EDOMEX/PRI/PAN/014/2010/11.

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

RESUELVE

ÚNICO. Se modifica el acuerdo emitido por el Secretario Ejecutivo General en fecha veinticinco de noviembre del año dos mil diez, en el procedimiento administrativo sancionador con número de expediente EDOMEX/PRI/PAN/014/2010/11; en los términos y por las razones expuestas en el considerando Sexto de la presente ejecutoria.

NOTIFIQUESE, personalmente al actor, Partido Revolucionario Institucional, en el domicilio que señaló en su escrito inicial de demanda; **por oficio** al Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, acompañando copia certificada de la presente sentencia; fíjese copia íntegra de la ejecutoria en los **estrados** y publíquese en el portal electrónico de este Tribunal.

[...]"

El trasunto fallo se notificó al Partido Revolucionario Institucional el propio día de su dictado.

SÉPTIMO. En desacuerdo con lo anterior, el once de enero del año en curso, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de Eduardo Guadalupe Bernal Martínez, en su carácter de representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, presentó ante la autoridad jurisdiccional mencionada, demanda de juicio de revisión constitucional electoral, en la que expresó los siguientes:

“[...]”

AGRAVIOS

Al respecto, debe tenerse presente que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 116, fracción IV, incisos l) y n), garantiza el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, así como el que se determinen las faltas en la materia y las sanciones que al efecto deban imponerse.

En concordancia con lo anterior, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el artículo 13, dispone que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales la ley establecerá un sistema de medios de impugnación, y que el Tribunal Electoral de la entidad será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, e independiente en sus decisiones.

Por su parte, los artículos 282 y 300 del Código Electoral del Estado de México disponen expresamente lo siguiente:

Artículo 282.- El Tribunal Electoral, es el órgano público autónomo, de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la jurisdicción y competencia que determinen la Constitución Particular y este Código.

Al Tribunal le corresponderá resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones contra actos y resoluciones del Instituto a través de, los medios de impugnación establecidos en este Código, los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores y entre el Instituto y sus servidores, así como las determinaciones sobre imposición de sanciones por parte del Instituto.

Artículo 300.- El sistema de medios de Impugnación establecido en el presente Código tiene por objeto garantizar:

- I. La legalidad y certeza de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales del Estado de México;
- II. La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales locales; y
- III. La pronta y expedita resolución de los conflictos en materia electoral.

Como se advierte con toda nitidez, además de lo que al efecto prevé la Constitución Federal, la Constitución Política del Estado de México y el Código Electoral de la entidad precisan la forma y términos en los que deben realizarse los actos y dictarse las resoluciones en materia electoral; sin embargo, la sentencia que se impugna se emitió en contraposición de lo que establece la ley local y las constituciones local y federal.

En efecto, se violan los artículos que más adelante se particularizan y se vulnera el principio de legalidad que debe ser observado por las autoridades electorales, toda vez que en el acto reclamado se plasman consideraciones y conclusiones diferentes a las que en realidad se debieron formular y con ello se perjudica a mi representado.

Por ello, las irregularidades referidas deben provocar la revocación de la sentencia que se reclama, porque

el mantener incólume el acto impugnado, esto es, sin modificación alguna, provocaría que con dicha ilegalidad se afecte indebidamente la esfera jurídica de mi mandante.

A continuación, me permito hacer referencia de las violaciones cometidas a las constituciones federal y local, así como a la ley electoral local, y que causan agravio a mi representado, derivadas de la sentencia que en esta vía se impugna.

PLANTEAMIENTO

Primeramente, me permito hacer del conocimiento de sus Señorías que la sentencia reclamada se sustenta en falsas premisas y en la construcción de falacias, cuestiones que no permiten tenerla por debidamente fundada y motivada y, por ende, se violenta el principio de legalidad, vulnerándose con ello los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5 y 13, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y 333 del Código Electoral de la entidad.

Se sostiene lo anterior, porque del análisis que esa H. Sala Superior realice de lo expuesto, tanto en el escrito de queja primigenio como en el recurso de apelación al que recayó la sentencia impugnada, se podrá advertir, en forma indubitable, lo siguiente:

A) Lo reclamado ha sido en todo momento la indebida difusión de propaganda política en diversos puntos geográficos del Estado de México, por parte del Partido Acción Nacional, mediante los denominados "anuncios espectaculares", cuyo contenido se estima ilegal, debido a que las imágenes y las palabras utilizadas, desde nuestra perspectiva, constituyen expresiones cuyo significado denigra la imagen del Gobierno del Estado de México, porque las afirmaciones que contienen no están debidamente sustentadas, ni contribuyen a un debate ciudadano mejor informado, pues no exponen un programa político del Partido Acción Nacional o partes de algún programa, ni hacen una crítica de acciones gubernamentales concretas y tampoco una denuncia de acciones ilegales llevadas a cabo por el Gobierno estatal.

Las anteriores aseveraciones encuentran sustento en la serie de razonamientos y cita de precedentes y

jurisprudencias que al efecto se hicieron valer desde el escrito primigenio, así como en el recurso de apelación interpuesto en su oportunidad, y que en obvio de innecesarias repeticiones se solicita se tenga aquí por reproducido como si se insertasen a la letra.

En este sentido, debe tenerse presente que tratándose de la propaganda que difundan los partidos políticos están obligados, entre otros aspectos, a conducir en todo momento sus actividades dentro de los cauces legales, sujetándose a las disposiciones previstas en la Constitución Federal, la Constitución Local, así como en la normatividad secundaria aplicable, específicamente, lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 52, fracción XVI, y 156, párrafo cuarto, del Código Electoral del Estado de México.

Por su parte, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México tiene, entre otras, la obligación de vigilar en el ámbito de su competencia el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia político electoral; también, la de investigar los hechos que denuncien los partidos políticos como actos violatorios de la normatividad aplicable, y la de imponer las sanciones previstas en la Ley.

De manera destacada, ante la indubitable ilegalidad de la propaganda política denunciada, como medida de previo y especial pronunciamiento, se solicitó la urgente implementación de medidas cautelares, consistentes en el retiro inmediato de los anuncios espectaculares denunciados, a efecto de hacer cesar la vulneración a la normatividad constitucional y legal aplicable, solicitud que fue ilegalmente negada por el Instituto Electoral del Estado de México.

B) En virtud de la ilegal determinación de la autoridad administrativa electoral, se interpuso recurso de apelación para que el Tribunal Electoral del Estado de México corrigiera la vulneración al principio de legalidad trastocado por el Instituto Electoral de la entidad.

Al efecto se hicieron valer, esencialmente, los siguientes agravios:

1.- Que el acuerdo primigenio causa agravio en razón de que su examen muestra en forma evidente que se violenta el **principio de legalidad**, específicamente, porque no se encuentra **debidamente fundado y motivado**, vulnerándose con ello los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5 y 13, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 82 y 333 del Código Electoral de la entidad, así como 1 y 3 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México.

Lo anterior porque, por una parte, la autoridad administrativa se limitó a sostener que los contenidos de los anuncios espectaculares denunciados "...pueden considerarse parte de la manifestación de ideas, expresiones u opiniones, que ampara el, derecho a la libertad de expresión...", sin embargo, no existe ningún razonamiento acerca del porqué dichos contenidos pueden considerarse amparados por el derecho de libertad de expresión, es decir, de qué manera es posible arribar a tal conclusión de licitud sin haber sentado las premisas de derecho correspondientes.

En el mismo sentido, la autoridad administrativa afirmó lisa y llanamente que quienes tengan la intención de expresar su opinión acerca del desempeño del gobierno estatal "... pueden hacerlo siempre que la manifestación de tales ideas no ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; por este motivo, no se actualiza el supuesto de que las medidas cautelares se dicten...", lo que evidentemente no puede considerarse como una debida motivación del acuerdo reclamado dada su clara incongruencia, en virtud de que, precisamente, lo que se destacó en el escrito de denuncia primigenia fue el ataque y la vulneración de los derechos de tercero, es decir, el derecho del Gobierno del Estado de México a su imagen y buena fama pública.

Además, también se hizo valer que la autoridad administrativa no analizó ni razonó los

planteamientos que se hicieron valer en el escrito de queja primigenio para establecer que los anuncios espectaculares denunciados resultan denigrantes para el Gobierno del Estado de México, ni se pronuncia acerca de los precedentes y jurisprudencias que al efecto se invocaron, tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Para acreditar lo anterior, en el recurso de apelación interpuesto, se transcribieron los motivos de inconformidad expuestos en la queja primigenia, en los que constan los precedentes que se estimaron conducentes, respecto de los que la autoridad administrativa dejó de pronunciarse.

Sin embargo, también de manera ilegal, el Tribunal Electoral responsable concluye que el contenido de los espectaculares denunciados se encuentra protegido en el marco de la "**libertad de expresión**" al constituir expresiones que contienen una "**crítica a la gestión de gobierno**", valores y bienes jurídicos que deben privilegiarse sobre los derechos a la "**honra y reputación del Gobierno del Estado de México**", por lo que también determina negar la implementación de las medidas cautelares solicitadas.

Para sustentar su determinación, la autoridad responsable razona, por una parte, que el estudio exhaustivo de los razonamientos hechos valer en el escrito de queja primigenio implicarían un estudio y pronunciamiento de fondo de la queja interpuesta, por lo que al tratarse de una determinación relativa a medidas cautelares, es decir, de carácter provisional, transitoria o temporal, no resultaba exigible un estudio íntegro de los argumentos, consideraciones y precedentes jurisdiccionales propuestos por mi mandante.

Desde nuestro concepto, tal argumento resulta falaz, por lo siguiente:

a) Primeramente, porque la adopción de medidas cautelares se constriñen a restablecer el orden jurídico conculcado haciendo cesar, con carácter provisional, una situación estimada antijurídica.

Esto es, si bien no debe existir pronunciamiento que dé fin al procedimiento administrativo sancionador (sino solamente el relativo a la adopción de las medidas cautelares solicitadas), también lo es que ante la antijuricidad, *prima facie*, de la conducta denunciada, se debe restablecer provisionalmente el orden jurídico trastocado.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de mil novecientos noventa y ocho, página dieciocho, con el rubro y texto siguientes:

“MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.” (Se transcribe).

En el presente caso, la determinación de adoptar las medidas cautelares solicitadas no implicaría, desde ningún concepto, que exista un pronunciamiento de fondo, en virtud de que tal determinación corresponde, en su oportunidad, al Consejo General del Estado de México, mismo que podría determinar la ilegalidad o legalidad del contenido de los espectaculares denunciados, pues se trata de una determinación solamente temporal o transitoria.

b) De acuerdo con los criterios sostenidos por esa H. Sala Superior, verbigracia, en el expediente con clave alfanumérica SUP-RAP-152/2010, es necesario que para resolver sobre la adopción de medidas cautelares se requiere hacer una ponderación (*prima facie*) basada en los hechos que motivaron la denuncia, así como la apariencia del buen derecho, lo que no significa que dicha apreciación inicial deba de ser sesgada o insuficiente.

Esto es, el hecho de que se trate de una análisis inicial no significa que no deban estudiarse todos aquellos hechos y consideraciones hechas valer por los denunciados que resulten necesarios para motivar conforme a derecho la determinación de adopción o no de las medidas cautelares solicitadas.

En este sentido, resulta totalmente aceptable en lógica jurídica que al realizarse los estudios y

pronunciamientos para la adopción de medidas cautelares, éstos puedan ser coincidentes en alguna medida con los que se realicen al resolverse el fondo de la controversia planteada, en virtud de que la base de ambas cuestiones es sustancialmente la misma, es decir, la comisión de conductas contrarias al orden jurídico, con la diferencia fundamental que una primera determinación (medidas cautelares) será de carácter provisional, mientras que la segunda (resolución de fondo) tendrá efectos definitivos.

Por tanto, contrariamente a lo afirmado por el Tribunal Electoral responsable, sí resulta exigible que para la determinación sobre la adopción de medidas cautelares se realicen los estudios y pronunciamientos tan exhaustivos como resulte necesario para motivar conforme a derecho tal resolución.

De otra manera, se incurriría en el absurdo de que so pretexto de que un análisis "exhaustivo" de los hechos y consideraciones hechas valer implicaría un pronunciamiento de fondo, se dejen de apreciar y valorar cuestiones que demuestran la necesidad de adoptar las medidas cautelares solicitadas, ante la evidencia de tratarse de conductas antijurídicas.

2.- Por otra parte, en el agravio tercero se adujo como motivo de agravio la indebida fundamentación y motivación del acuerdo primigeniamente reclamado, relativo a que en ningún momento se había razonado acerca del porqué se dejarían de observar los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de implementarse las medidas cautelares solicitadas, motivo de inconformidad que fue acogido por el Tribunal Electoral responsable, por lo que al estimarlo fundado procedió, en plenitud de jurisdicción, a realizar el análisis omitido por parte de la autoridad administrativa electoral, es decir, a motivar por qué las medidas cautelares solicitadas no resultaban idóneas para hacer cesar la vulneración al marco constitucional, legal y reglamentario aplicable, o por qué dichas medidas no son resultaban necesarias o útiles para tal fin ni, finalmente, por qué las medidas cautelares solicitadas podrían estimarse desproporcionadas.

Sin embargo, al realizar el estudio respectivo parte de premisas falsas que lo conducen,

necesariamente, a conclusiones igualmente falsas, por lo que tales consideraciones no pueden servir de sustento para tener por debidamente motivada la sentencia que se reclama, por lo que se vulnera en perjuicio de mi representado el principio de legalidad.

Se sostiene lo anterior, porque el Tribunal Electoral responsable parte de la falsa premisa de que en el presente caso existen valores y bienes jurídicos en conflicto, verbigracia, **la libertad de expresión** frente al **derecho a la honra y la reputación** del Gobierno del Estado de México.

En efecto, desde nuestra perspectiva, en el presente caso no cabe bajo ningún concepto estimar algún conflicto de valores y bienes jurídicos porque, como se ha reiterado, tanto en el escrito de queja primigenio como en el recurso de apelación interpuesto en su oportunidad, la propaganda política denunciada excede el derecho constitucional de libertad de expresión, como se puede apreciar en la siguiente transcripción:

En el primer agravio:

[...]

A) La propaganda política denunciada excede el derecho constitucional de libertad de expresión.

Para apoyar la anterior conclusión, resulta pertinente tomar en consideración lo dispuesto en los artículos 6o y 7o, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los que establecen:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 7o.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Para el debido entendimiento de las disposiciones constitucionales antes transcritas, debe tomarse en cuenta lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-91/2010 que, en la parte conducente determinó:

[...]

El primer dispositivo constitucional consigna dos derechos fundamentales: La libertad de expresión, y el derecho a la información. Un rasgo distintivo entre tales derechos consiste en que en el ámbito de la libertad de expresión se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales; en tanto que la libertad o derecho a la información atiende más bien, a la potestad que asiste a todo individuo para tener acceso o recibir la información, lo que denota que ambos derechos son eminentemente complementarios.

Por su parte, el numeral 7º de la carta fundamental, en la regulación que hace de la libertad de imprenta, establece la prohibición de la censura previa, así como de cualquier acto que tienda a coartar el libre ejercicio de esa libertad en forma anticipada.

Del análisis armónico de los preceptos constitucionales en cuestión, se puede advertir que, en principio, la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en cuatro casos específicos, a saber:

- a) Que se ataque a la moral;
- b) Se afecten los derechos de terceros;
- c) Se provoque algún delito, o
- d) Se perturbe el orden público.

Asimismo, se colige que fue voluntad del Constituyente determinar como inviolable la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; sin que sea dable establecer la censura previa, así como exigir fianza a los autores o impresores quedando prohibido todo acto que coarte la libertad de imprenta, siempre y cuando se respete la vida privada de los demás, la moral y la paz pública.

Diversos han sido los criterios que ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la

naturaleza y alcance que corresponde a los derechos de libre expresión de ideas, comunicación y acceso a la información contenidos en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A través de ellos, el máximo tribunal de nuestro país, ha establecido que uno de los objetos fundamentales que se persigue mediante la tutela de la libertad de expresión **es la formación de una opinión pública**, indispensable en el funcionamiento de toda democracia representativa.

Por su alcance temático, destaca la jurisprudencia P./J. 25/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, apreciable en la página 1520, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, del mes de mayo de dos mil siete, cuyo rubro y texto establecen lo siguiente:

“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.” (Se transcribe).

Los Tratados Internacionales, aprobados por el Estado mexicano en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que han sido reconocidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como integrantes del orden jurídico nacional, revelan una consonancia con la perspectiva que sostiene el orden constitucional mexicano en lo atinente a la libertad de expresión, la cual, no ha sido concebida como un derecho absoluto o ilimitado.

Para ilustrar lo anterior, conviene invocar el texto de los instrumentos internacionales siguientes:

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de

regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

En suma, es posible sustraer algunos principios básicos relacionados con la materia de libertad de expresión:

a) Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones;

b) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, por cualquier medio;

c) Toda persona tiene derecho a obtener información;

d) El ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a censura previa, sino sólo a ciertas restricciones y a responsabilidades ulteriores;

e) Tanto las restricciones al derecho a la libre expresión, como las responsabilidades ulteriores deben estar expresamente previstas en la ley y ser necesarias para asegurar: 1) El respeto a los derechos y reputación de los demás, y 2) La protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y la moral social;

f) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, de enseres y aparatos usados en la difusión de información o cualesquiera otro medio destinado a impedir la comunicación y la circulación de ideas u opiniones;

g) Se debe prohibir expresamente, en la ley toda propaganda en favor de la guerra; toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitación a la violencia y cualquier otra acción ilegal

similar contra cualquier persona o grupo de personas, por cualquier motivo, incluidos los de raza, color, religión, idioma y nacionalidad.

Ahora bien, es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que cuando el ejercicio de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de libertad de expresión, libertad de información y libertad de imprenta, se relaciona con la materia político-electoral, tales derechos básicos deben interpretarse, en forma sistemática, en correlación con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución General de la República, teniendo en cuenta los deberes, restricciones y limitantes que la propia Carta Fundamental establece en esa materia.

Tal aserto se corrobora con la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, febrero de 2004, página 451, bajo el epígrafe: **"GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."**

Acorde con lo anterior, esta Sala Superior ha orientado su criterio en el sentido de que, tratándose del debate democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información acerca de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. Se ha considerado que debe permitirse a los titulares de los derechos fundamentales de libertad de pensamiento, de expresión y de información, que cuestionen e indaguen sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como discrepar y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, de tal modo que los electores puedan formar lo más libremente posible su criterio para votar. En tal virtud, las libertades de expresión y de información, así como el ejercicio de los derechos fundamentales de carácter político-electoral son elementos que interactúan y se fortalecen entre sí.

Asimismo, este Tribunal ha considerado que las elecciones libres y auténticas, así como la libertad de expresión, en particular el debate de ideas y la crítica política, al igual que el pleno ejercicio de los derechos político-electorales, constituyen el fundamento de toda democracia constitucional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, intérprete de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional integrado al orden jurídico nacional por disposición del artículo 133 de la norma fundamental ha tenido la oportunidad de destacar en reiteradas ocasiones que en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones, constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, lo que fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios, y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión.

La perspectiva de ese tribunal comunitario se ha dirigido a considerar indispensable la tutela del ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado, porque la formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan.

En ese sentido, es válido señalar que el debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información.

Lo asentado con anterioridad ha inspirado el ejercicio jurisdiccional de esta Sala Superior en diversos precedentes y se han establecido algunos criterios

jurisprudenciales relacionados con el tema en análisis.

Así se han pronunciado la jurisprudencias 11/2008 y 14/2007, que llevan por rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN, SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.**" y "**HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**".

Como se desprende de las citadas posiciones jurisprudenciales, el ejercicio de la libertad de expresión no ha recibido un trato aislado sino que ha encontrado contrapeso con otro valor fundamental que también ha sido tutelado tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por los instrumentos jurídicos de carácter internacional y la normatividad secundaria.

Se trata de la honra, la reputación y la dignidad de los servidores públicos o de las personas públicas, los cuales por supuesto, deben ser jurídicamente protegidos, dado que así lo disponen tanto el artículo 6º de la Constitución Federal, como los artículos 11, párrafos 1 y 2, de la invocada Convención Americana multicitada.

Conforme al citado instrumento jurídico, toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad y, por otra, nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

En ese orden, se enmarca la prohibición que introdujo el poder reformador de la Constitución en noviembre de dos mil siete, cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

(...)

"III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

(...)

Apartado C

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."

Siguiendo por analogía los criterios sustentados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-34/2006, SUP-RAP-36/2006, SUP-RAP-122/2008, SUP-RAP-254/2008, SUP-RAP-59/2009, SUP-RAP-81/2009 y acumulado, SUP-RAP-118/2009 y acumulado SUP-RAP-119/2009, y SUP-RAP-91/2010, de la interpretación funcional y sistemática de los artículos 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Federal; 12, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; y 52, fracción XVI, del Código Electoral de la entidad, se advierte que constitucional y legalmente se estableció la prohibición absoluta de que en la propaganda política o electoral, en forma directa o indirecta, así sea en la modalidad de opinión o información, se empleen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, lo cual se traduce en una falta administrativa de rango constitucional y refuerzo legal que no admite excepciones y enfatiza limitaciones a las libertades de expresión, manifestación de las ideas y de imprenta, aplicables a la propaganda política y electoral.

A continuación, se transcribe la parte conducente de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-81/2009 Y ACUMULADO:

[...]

En efecto, uno de los presupuestos políticos de todo sistema democrático es el de propiciar un ambiente

de libertades públicas que permita a los gobernados ejercer al máximo y con autonomía de decisión su libre albedrío, de tal manera que no se les imponga ninguna forma de vida, cosmovisión o ideología, siendo que entre esas libertades está la de libertad de expresión o de manifestación de sus ideas y de imprenta, así como el consecuente debate generado en el seno de la discusión pública.

Este presupuesto libertario no es de carácter absoluto pues aún en ambientes donde los estándares democráticos son muy exigentes, se ha aceptado el criterio de que pueden imponerse límites razonables y justificables a la libertad de expresión, pues se trata de un derecho que convive con otros derechos igual o más importantes, como el de la vida privada, la salud pública o la moral.

Lo anterior, por ejemplo, se advierte de lo dispuesto en los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, invocados por el propio actor, en los que se señala que la libertad de expresión puede restringirse en la ley cuando sea necesario para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas.

Una de las restricciones concretas a la libertad de expresión, necesaria y plenamente justificada en orden al respeto a los derechos y a la reputación de los partidos políticos, se estableció en el artículo 41 constitucional, al especificar que en la propaganda política y electoral de los partidos políticos (y por extensión a las coaliciones) no pueden emplearse expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos (y coaliciones), o que calumnien a las personas.

En efecto, el artículo citado establece:

"Artículo 41.

...

Apartado C. 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."

Esta disposición constituye una prohibición de rango constitucional que en términos del artículo 1º constitucional restringe la libertad de expresión para los supuestos específicos de propaganda política o electoral difundida por los partidos políticos y coaliciones (que son un conjunto formal de partidos) y que dado el principio de jerarquía normativa no admite excepciones legales de atipicidad.

El carácter de ilícito constitucional significa que a través de una ley o de un reglamento no podría destipificarse la conducta que la Constitución calificó como tal, pues en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación del proyecto de decreto que reforma el artículo 41, constitucional, en lo que interesa, se señaló que:

[...]

En consonancia con el nuevo modelo de comunicación social postulado se eleva a rango constitucional la prohibición a los partidos políticos de utilizar en su propaganda expresiones que denigren a las instituciones, o calumnien a las personas. Tal medida no puede ni debe ser vista como violatoria de la libertad de expresión, en primer lugar porque esa libertad no comprende el derecho a denigrar o calumniar, y porque además la norma está expresamente dirigida a los partidos políticos y solamente a ellos.

[...]

Además, en el precepto constitucional en estudio no se distinguió la posibilidad de que las frases denigrantes se emplearan con motivo de una opinión, postura, información o cualquier otra modalidad de expresión, de tal manera que prohibió todo contenido denigrante en la propaganda o que calumnie a las personas, sin hacer distinción alguna.

El constituyente consideró justificada esta prohibición, por diversas causas jurídicas y experiencias político-electorales previas, entre las cuales destaca el hecho de que, de conformidad con el propio artículo 41, fracciones I y II, constitucional, los partidos políticos son entidades de interés público, cuya finalidad es la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación

nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, además de prever que los partidos tienen derecho al financiamiento público para llevar a cabo sus actividades y que los recursos públicos deberán prevalecer sobre los de origen privado.

Lo anterior permite concluir que, para el constituyente, la propaganda política y electoral de los partidos políticos, debe ser plenamente coherente con las finalidades constitucionales de los partidos políticos y con los principios democráticos.

[...]

Con base en lo antes señalado, es dable exigir a los partidos políticos que al difundir propaganda, ya sea política o electoral, actúen en forma adecuada, respetando los derechos de imagen de las instituciones, de los demás partidos y la integridad de los candidatos, su reputación y vida privada, que también son valores sustanciales de un sistema democrático, y que están plasmados, además, en el artículo 6º de la Constitución Federal.

En el presente caso, toda vez que la propaganda política denunciada no respeta debidamente la imagen del Gobierno del Estado de México, se considera que excede el derecho constitucional de libertad de expresión.

[...]

También, en el segundo agravio, se razonó el porqué la propaganda política denunciada es violatoria de diversos preceptos constitucionales (federales y locales) y legales, como se demuestra con la siguiente transcripción.

[...]

A) La difusión de la propaganda política reclamada constituye una violación a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Federal; 12, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 52, fracción XVI, y 156 del Código Electoral del Estado de México.

En un primer orden, debe tomarse en cuenta que el Constituyente Permanente prohibió que los partidos políticos, en la difusión de su propaganda política y electoral, denigren a las instituciones, a otros institutos políticos, coaliciones o candidatos, o se calumnie a las personas, pues ese tipo de prácticas no son idóneas para lograr sus fines.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que esta prohibición plasmada en la Constitución Federal, se reforzó a niveles constitucional y legal en el Estado de México, pues en los artículos 12, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; y 52, fracción XVI, del Código Electoral del Estado de México, se reguló tanto la tipicidad administrativa electoral, como las sanciones aplicables, al establecer lo siguiente:

CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO

Artículo 12.-

[...]

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.

[...]

CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Artículo 52.- Son obligaciones de los partidos políticos:

[...]

XVI. Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones, a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto se tramitarán de conformidad con lo dispuesto por el artículo 356 de este Código;

[...]

Artículo 355.- Los partidos políticos, sus dirigentes, precandidatos y candidatos, independientemente de

las responsabilidades en que incurran, podrán ser sancionados con:

I. Partidos políticos:

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

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

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

[...]

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.

[...]

REGLAMENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

Artículo 3. A fin de evitar que se produzcan daños irreparables a los actores políticos, se vulneren los principios rectores del proceso electoral y, en general, se afecten bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, el Consejo General, o en su caso, el Secretario Ejecutivo General, en todo momento procederán a la inmediata implementación de medidas cautelares a través de las acciones que considere pertinentes. Los Órganos Desconcentrados deberán dejar constancia del hecho y dar vista inmediata a la Secretaría, con independencia del resultado que arroje la investigación correspondiente."

Los preceptos constitucionales y legales antes citados reiteran la prohibición impuesta a los partidos políticos y coaliciones de difundir propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, lo cual corrobora la intención inequívoca del legislativo de sancionar en forma absoluta ese tipo de conductas.

Ahora bien, el hecho de que el Constituyente haya enfatizado que tratándose de propaganda política o electoral no se permite el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, no significa una censura generalizada o la prohibición del uso de ciertas palabras en la deliberación pública.

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido que en el ámbito del debate pacífico se maximiza la libertad de expresión, tal como se sostiene en la anteriormente citada jurisprudencia 11/2008, aprobada por la Sala Superior en septiembre del año dos mil ocho, que a la letra señala:

“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.” (Se transcribe).

Sin embargo, de la interpretación funcional de los artículos 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Federal; 12, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano

de México; y 52, fracción XVI, del Código Electoral del Estado de México, se advierte la prohibición específica de que en la propaganda de los partidos políticos se denigre a las instituciones o calumnie a las personas.

Este entendimiento resulta acorde con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la sentencia emitida al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, en la que en la parte conducente sostuvo:

[...]

En lo concerniente al término "propaganda" utilizado en la norma constitucional aplicable [es decir, el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, Apartado A, inciso g), párrafo tercero, de la Constitución Federal] debe tenerse presente que el artículo 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución Federal establece que 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 calumnie a las personas. Con ello, el Poder Constituyente Permanente, si bien no ha definido el término "propaganda", establece lineamientos con respecto a la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos.

Este Tribunal Pleno entiende que la norma constitucional invocada, en segundo término, en el párrafo precedente (es decir, el artículo 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución Federal) constituye un límite establecido directamente por el propio Poder Constituyente Permanente para proteger los derechos de tercero, en particular el respeto a la vida privada, e incluso, en ciertos casos, a la paz pública, en términos de lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal.

Siendo las porciones normativas analizadas en párrafos precedentes (es decir, artículo 41, párrafo segundo, fracción III, párrafo tercero, y Apartado C, constitucional) restricciones o límites establecidos en la Constitución Federal respecto de derechos fundamentales también reconocidos por ella misma, deben interpretarse, como ya se dijo, de manera estricta y resguardando al máximo los derechos fundamentales.

[...]

Como se aprecia de la anterior transcripción, la prohibición a los partidos de denigrar en su propaganda a las instituciones es expresa y limitativa.

Tal y como lo estableció la Sala Superior, es evidente que el propósito del Constituyente consistió en limitar la denigración y calumnia, entre otros medios, en la propaganda de los partidos políticos y coaliciones, al considerar que este medio debe reservarse para ejercer una política de auténtico debate ideal de opiniones.

Es decir, se prohíbe en la propaganda de los partidos políticos utilizar un lenguaje innecesario o desproporcionado, en relación con los derechos a la imagen de las instituciones, de los partidos y coaliciones y a la vida privada de los candidatos y en general de las personas.

Este criterio se reiteró por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el SUP-RAP-34/2006 y 36/2006 acumulados, sentencia que en la parte conducente estableció:

[...]

Consecuentemente, habrá transgresión al multimencionado artículo (38, apartado 1, inciso p), del código electoral anterior a las reformas de 2008), cuando el contenido del mensaje implique el demérito de la estima o imagen de algún otro partido, de sus candidatos, de las instituciones, por la utilización de calificativos o de expresiones intrínsecamente vejatorias, deshonrosas y oprobiosas, que, apreciados en su significado usual y en su contexto, nada aportan a la formación de una opinión pública libre, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática, siendo, por tanto, la simple exteriorización de sentimientos o posturas personales y subjetivas de menosprecio y animosidad que no se encuentran al amparo ni de la libertad de expresión ni contribuyen al correcto funcionamiento de la vida democrática.

[...]

De todo lo anteriormente señalado, se concluye que tratándose de la propaganda política o electoral, constitucional y legalmente está prohibido el uso directo o indirecto, así sea en la modalidad de opinión o información, de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas.

[...]

No obstante los razonamientos anteriores, el Tribunal Electoral responsable concluye de manera dogmática y sin fundamento que existen valores y bienes jurídicos en conflicto, verbigracia, **la libertad de expresión** frente al **derecho a la honra y la reputación** del Gobierno del Estado de México, pero sin establecer jurídicamente por qué la propaganda política denunciada no excede el derecho constitucional de expresión, o por qué dicha propaganda no vulnera los artículos 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Federal; 12, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 52, fracción XVI, y 156 del Código Electoral del Estado de México, tal como se hizo valer en el recurso de apelación interpuesto.

Es decir, el Tribunal Electoral responsable no desvirtúa conforme a derecho los motivos de agravio que al efecto se hicieron valer y se limita a realizar un análisis sesgado e incompleto de los mismos.

Por lo tanto, si no quedó establecido conforme a derecho que la propaganda política cuestionada se encuentra amparada en el marco de la libertad de expresión, el resto de sus razonamientos y conclusiones devienen insostenibles, toda vez que al no acreditarse jurídicamente en el presente caso la existencia de un derecho protegido constitucionalmente en el marco de la libertad de expresión (la propaganda política cuestionada sí vulnera derechos de terceros), no es posible enfrentar lo inexistente contra un derecho plenamente reconocido por el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (que no se denigre a las instituciones ni se calumnie a las personas, es decir, el derecho a la imagen y la honra de las instituciones y las personas), de ahí que tal planteamiento resulta

falaz y, por tanto, no permite tener por debidamente motivada la sentencia que se reclama.

En este sentido, el Tribunal electoral responsable pretende apoyar su resolución con la dogmática expresión de que el contenido de la propaganda política cuestionada constituye una "crítica a la gestión de gobierno" y que por tanto, en términos de los precedentes que invoca, debe demostrarse una mayor tolerancia a las "críticas" y, en tal virtud, concluye que debe prevalecer la libertad de expresión frente al derecho a la honra y la reputación.

Sin embargo, no realiza ningún razonamiento para establecer conforme a derecho que el contenido de la propaganda política cuestionada constituye, en efecto, sólo una crítica y no una serie de palabras, expresiones e imágenes que, analizadas individualmente y en su contexto, constituyen una denigración y calumnia al Poder Ejecutivo del Estado de México y su titular, tal y como se demostró en el recurso de apelación interpuesto en su oportunidad por mi mandante.

Es decir, el Tribunal Electoral responsable no define ni distingue de ninguna manera lo que constituye una "crítica", vocablo que de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, tiene una variedad de acepciones, sin embargo, el Tribunal Electoral no establece cómo es que en el presente caso es posible concluir válidamente que el contenido de la propaganda política cuestionada se ajusta a un concepto común, doctrinario o legal de "crítica", y cómo es que resulta posible separarla de los conceptos de "denigración" y "calumnia", que se razonaron en el recurso de apelación y en el escrito primigenio de queja interpuestos por mi representado.

Como se puede advertir, la conclusión del Tribunal Electoral no encuentra asidero jurídico suficiente, por lo que al no estar debidamente fundada y motivada la sentencia reclamada, desde nuestro concepto, procede su revocación.

En otro orden de ideas, debe señalarse que también resultan falaces las conclusiones del Tribunal Electoral responsable cuando, según afirma, en

plenitud de jurisdicción realiza el estudio de los principios de idoneidad, racionalidad y proporcionalidad que deben observarse al momento de determinar la adopción de medidas cautelares, toda vez que al pronunciarse respecto de cada una de ellas, no obstante que reconoce la idoneidad de las mismas, se limita a manifestar, fundamentalmente, que no es factible dictar las medidas cautelares solicitadas en virtud de la prevalencia del "derecho de libertad de expresión" frente al "derecho a la honra y reputación", premisa que tal y como se ha expuesto a lo largo del presente escrito, no constituye más que una falacia carente del debido soporte jurídico, por lo que por tal argumento tampoco puede servir de sustento para motivar conforme a derecho su determinación, por las consideraciones de derecho ya expuestas.

B) En el presente apartado, se harán los pronunciamientos particulares y específicos respecto de las consideraciones vertidas por el Tribunal Electoral responsable.

1.- El Tribunal Electoral del Estado de México causa agravio a mi representado cuando en el apartado que identificó con el numeral 2 del considerando SEXTO de la resolución impugnada, declaró infundados los conceptos de agravio expuestos en nuestro escrito de apelación y que identificó bajo el título **"Violación al principio de legalidad, por indebida fundamentación y motivación, porque la responsable dejó de atender diversos aspectos planteados en la queja"**.

En efecto, en el apartado de referencia, la autoridad responsable identificó sustancialmente los motivos de disenso expuestos por mi representado frente a lo expresado por el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, al resolver en torno a las medidas cautelares solicitadas al interponer la queja primigenia, conceptos de agravio que el tribunal responsable pretendió resumir en los siguientes términos:

"...En el agravio "Primero" del capítulo respectivo de su demanda, el actor aduce que al momento de aprobar el acuerdo de fecha veinticinco de noviembre de dos mil diez, el Secretario Ejecutivo General del

Instituto Electoral del Estado de México "...se limita a sostener que los contenidos de los anuncios espectaculares denunciados '...puede considerarse parte de la manifestación de ideas, expresiones u opiniones, **que ampara el derecho a la libertad de expresión...**", sin embargo, no existe ningún razonamiento acerca de porqué dichos contenidos pueden considerarse amparados por el derecho a la libertad de expresión, es decir, de qué manera es posible arribar a tal conclusión de licitud sin haber sentado las premisas de derecho correspondientes; por lo tanto, es evidente que se trata sólo de una afirmación carente de todo soporte argumentativo, que no explica las razones ni fundamentos que le permiten arribar a tal conclusión."

Sostiene también que "...la autoridad responsable afirma lisa y llanamente que quienes tengan la intención de expresar su opinión acerca del desempeño del gobierno estatal..." pueden hacerlo siempre y cuando la manifestación de tales ideas no ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; lo cual, a juicio del actor, "...evidentemente no puede considerarse como una debida motivación...dada su incongruencia en virtud de que, precisamente, lo que se destacó en el escrito de denuncia primigenia fue el ataque y vulneración **de los derechos de tercero**, es decir, el derecho del Gobierno del Estado de México a su imagen y buena fama pública".

Asimismo, alega que la autoridad responsable no analizó ni razonó "...los planteamientos que se hicieron valer en el escrito de queja primigenia para establecer que los anuncios espectaculares denunciados resultan denigrantes para el Gobierno del Estado de México, ni se pronuncia acerca de los precedentes y jurisprudencias que al efecto se invocaron..."

Por otro lado, se duele de que no existió ningún razonamiento de la autoridad señalada como responsable, relativo a que: "...no se trasgredí la normatividad electoral cuando las expresiones que se realicen debidamente apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación de un sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática y, además, que no rebase el derecho a

la honra y dignidad de las personas..."; no obstante que en su escrito de queja hizo valer los "planteamientos atinentes".

A decir del tribunal local, los referidos conceptos de agravio resultan infundados porque

"...las medidas cautelares en materia de propaganda política o electoral son medidas provisionales o temporales, que dicta la autoridad con el objeto de lograr la cesación de actos o hechos constitutivos de una posible infracción, con la finalidad de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la normatividad electoral.

El anterior criterio ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la federación al resolver el recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-152/2010, con fecha veintinueve de septiembre de dos mil diez:

(...)

En la misma ejecutoria la Sala Superior sostuvo que si bien para resolver sobre la procedencia de la adopción de medidas cautelares se requiere hacer una ponderación *prima facie* del fondo del procedimiento, esto es, llevar a cabo una apreciación provisional y previa del caso basada en los hechos que motivaron la denuncia, así como la apariencia del buen derecho, para evitar que la determinación de asumir o no las medidas cautelares solicitadas sea subjetiva y carente de motivación y fundamentación adecuada, **ello no implica que al resolver sobre la adopción o no de las medidas cautelares, se deba emitir pronunciamiento sobre aspectos inherentes al fondo del asunto**, pues esto trascendería la litis planteada en el escrito de queja e implicaría que se prejuzgue sobre la materia de la controversia principal

(...)

En el caso en estudio, como ha quedado señalado en los resultandos de la presente resolución, el ahora actor interpuso una queja ante el Instituto Electoral del Estado de México por la presunta difusión de propaganda política; solicitando, por un lado, el inicio

del procedimiento administrativo sancionador correspondiente y, por otro, *"la urgente implementación de medidas cautelares, entre otras, el retiro inmediato de los denominados 'anuncios espectaculares'..., a efecto de que cese la vulneración a los preceptos constitucionales y legales..."*.

Es decir, el inconforme expresamente se sujetó al trámite ordinario del procedimiento administrativo sancionador y, de manera independiente, solicitó la implementación de medidas cautelares.

Por su parte, en su demanda se duele de que el Secretario Ejecutivo General violó el principio de legalidad, por indebida fundamentación y motivación, porque dejó de atender diversos aspectos planteados en su queja y, en particular, los siguientes:

a) No expresó algún razonamiento acerca de por qué el contenido de la propaganda política denunciada se encontraba amparada por el derecho a la libertad de expresión.

b) No atendió el argumento de la queja consistente en que la propaganda constituía un ataque y vulneración de derechos de terceros: el derecho del Gobierno del Estado de México a su imagen y buena fama pública.

c) No se pronunció sobre la cuestión relativa a que los anuncios espectaculares denunciados resultaban denigrantes para el Gobierno del Estado de México, ni acerca de los precedentes y jurisprudencias que al efecto se invocaron.

d) No existió ningún razonamiento de la autoridad responsable, relativo a que no se transgrede la normativa electoral cuando las expresiones que se realicen debidamente apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación de un sistema de partido y el fomento de una auténtica cultura democrática y, además, que no rebase el derecho a la honra y dignidad de las personas.

Resulta infundado el agravio del actor, toda vez que de haber atendido los aspectos señalados y de haber llevado a cabo un análisis más exhaustivo de las

razones por las cuales consideraba que los espectaculares motivo de la queja están amparados dentro de la libertad de expresión, y tomar como base ese análisis para resolver si ha lugar o no a tomar las medidas cautelares (tal como lo solicita el partido inconforme), implicaría que el Secretario Ejecutivo General habría analizado el fondo de la queja planteada, lo cual debe ser motivo de estudio en la resolución que en su momento apruebe el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

No debe perderse de vista que conforme a lo ordenado por el artículo 95 fracciones XXXV, XXXV Bis y LI del Código Electoral del Estado de México, son facultades del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, las de resolver y, en su caso imponer las sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionador; y conocer, resolver, determinar, individualizar, y aplicar las sanciones que correspondan a los partidos políticos, coaliciones, dirigentes, candidatos, precandidatos y a quienes infrinjan disposiciones del Código.

En ese sentido, si el Secretario Ejecutivo General hubiera realizado los pronunciamientos a que se refiere el partido político actor en su demanda, hubiera incurrido en una indebida invasión de competencias; habida cuenta que se trata de cuestiones atinentes al estudio de fondo de la queja, cuya competencia recae en el Consejo General en términos de las disposiciones legales señaladas..."

El examen de los argumentos anteriormente transcritos, nos lleva a concluir que el tribunal responsable pretende sustentar el sentido de su fallo a partir de un incorrecto entendimiento de lo sentenciado por esa H. Sala Superior al resolver el expediente SUP RAP 152/2010.

En efecto, en el caso concreto, contrario a lo que ocurrió en el expediente invocado por la responsable, el agravio desestimado por el tribunal local se refiere a la violación al principio de legalidad por indebida fundamentación y motivación de la determinación del Secretario General Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México al negar la adopción de las medidas cautelares solicitadas pues, para arribar a esa conclusión, dicho funcionario se limitó a afirmar dogmáticamente que

"...los contenidos de los espectaculares denunciados (...) pueden ser considerados como parte de la manifestación de las ideas, expresiones u opiniones, que ampara el derecho a la libertad de expresión..."

En opinión de mi representado, es equivocada la conclusión del tribunal responsable al revisar el examen preliminar o *prima facie* que realizara el Secretario General Ejecutivo, en el sentido de que no podía entrar al examen de los argumentos planteados sin incurrir en una "invasión de competencias" del Consejo General (como lo afirma el tribunal responsable), pues el objeto de estudio para determinar la procedencia de la adopción de medidas cautelares y el objeto en un estudio de fondo no son necesariamente excluyentes, sino que por lo contrario, con frecuencia, apuntan a las mismas cuestiones y las diferencias radican, entre otras, en que en el caso de las medidas cautelares se examina sobre la "apariencia de un buen derecho", en tanto que en el estudio de fondo se va más allá de las apariencias y se realiza una investigación exhaustiva de los hechos denunciados; en las medidas cautelares la aportación de las pruebas atinentes corresponde al solicitante de la medida cautelar, mientras que en el estudio de fondo corresponde la investigación e, incluso, el acopio de medios probatorios; con la adopción de medidas cautelares se busca evitar daños irreparables, derivados de una "probable infracción legal", mientras que en la resolución de fondo se persigue, en definitiva, la plena vigencia del principio de legalidad y, en su caso, la aplicación de las sanciones a que hubiere lugar.

En el presente caso, la autoridad responsable se pudo percatar de que la autoridad primigenia tuvo a su alcance probanzas suficientes para tener por demostrados plenamente los hechos denunciados, y su actividad debió encaminarse a determinar, desde el punto de vista jurídico, una probable infracción a la normatividad aplicable y, en su caso, evitar daños irreparables. Para ello, resultaba ineludible examinar, *prima facie*, la juridicidad de los espectaculares reclamados y la posibilidad de que su permanencia produjera daños irreparables. Pero, indebidamente, la responsable consideró que el realizar el examen referido constituiría una "invasión de competencias".

A mayor abundamiento, frente a los hechos denunciados y la petición expresa para que se tomaran las medidas cautelares pertinentes, como lo sostuvo esa H. Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP RAP 152/2010, invocado por el propio tribunal local, el Secretario General Ejecutivo tenía la obligación de verificar:

a) La existencia del derecho cuya tutela pretende mi representado hacer valer ante las autoridades competentes {el derecho del Gobierno del Estado de México a su imagen y buena fama pública); y

b) Si se justificaba el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desapareciera la materia de la controversia o se generara un daño irreversible.

En el caso concreto, es evidente que el tribunal electoral señalado como autoridad responsable, fue omiso en acatar los lineamientos que en torno al tema ha emitido esa H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues la emisión de la singular y dogmática expresión consistente en que "...los contenidos de los espectaculares denunciados (...) pueden ser considerados como parte de la manifestación de las ideas, expresiones u opiniones, que ampara el derecho a la libertad de expresión..." no refleja en forma alguna que el Secretario Ejecutivo General hubiese realizado "**...una ponderación *prima facie* del fondo del procedimiento...**", esto es, que hubiese llevado a cabo "**...una apreciación provisional y previa del caso, basada en los hechos que motivaron la denuncia, así como la apariencia del buen derecho**", a efecto de estar en aptitud de resolver, fundada y motivadamente, si en el caso concreto procedía o no otorgar las medidas cautelares solicitadas.

En las condiciones apuntadas, es inconcuso que el tribunal responsable indebidamente tergiversó los conceptos de agravio sometidos a su consideración, para demostrar que la autoridad administrativa electoral faltó a su obligación de fundar y motivar debidamente su negativa para otorgar las medidas cautelares solicitadas, pues el examen preliminar que dejó de hacer la señalada autoridad administrativa de los hechos y las consideraciones hechas valer en el

escrito de queja, lo debió haber realizado frente a las premisas fijadas por esa H. Sala Superior como condiciones necesarias para que se adopten, a petición de parte o de oficio, las medidas cautelares atinentes, las cuales, desde luego, tienen el carácter de provisionales y no vinculantes para la resolución del fondo del asunto.

En el anterior orden de ideas, como en el caso concreto, los agravios hechos valer ante el Tribunal Electoral del Estado de México, se refieren a la violación del principio de legalidad por parte de la responsable al no cumplir con la debida motivación y fundamentación de su fallo, se solicita respetuosamente a esa H. Sala Superior declare fundado el agravio sometido a su consideración y revoque en lo conducente la resolución impugnada pues, como se expuso en párrafos anteriores, en el caso concreto se surten las condiciones para que en el caso concreto se obsequien las medidas cautelares solicitadas.

2.- En lo que se refiere a lo resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de México en el apartado que señaló con el numeral 3, e identificó bajo el título **"Violación al principio de legalidad, por indebida fundamentación y motivación, porque la autoridad responsable no expresó las razones que justificarán su afirmación, consistente en que con la implementación de las medidas cautelares se dejarían de observar los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad"**, causa agravio a mi representado el hecho de que la autoridad responsable, una vez que declaró fundado el agravio formulado en contra de lo resuelto por el Secretario Ejecutivo General y procediera a "...ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto..." y a analizar si en el caso concreto, con la implementación de las medidas cautelares se observarían los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, haya concluido que no resulta pertinente decretar las medidas cautelares solicitadas por el quejoso dentro del procedimiento administrativo EDOMEX/PRI/PAN/014/2010/11.

Para justificar el examen de que se trata, el tribunal local invocó el criterio que atribuye a esa H. Sala Superior conforme al cual, para el dictado de medidas cautelares, atendiendo desde luego al

contexto en que se produce, y con objeto de establecer la pertinencia jurídica de decretarla es necesario que la autoridad competente:

- Pondere los valores y bienes en conflicto;
- Examine la existencia del derecho cuya tutela se pretende (apariencia de buen derecho);
- Justifique la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida, y
- Justifique el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia (peligro en demora).

A) Con relación a la "ponderación de los valores y bienes en conflicto" y a la "...existencia del derecho cuya tutela se pretende (apariencia de buen derecho)..." la responsable expuso lo siguiente:

"...En el caso concreto, los valores y bienes jurídicos en conflicto son, por un lado la **libertad de expresión** (reflejado en diversos espectaculares en los cuales se cuestiona o critica la gestión de gobierno) y por el otro, **el derecho a la honra y la reputación** del Gobierno del Estado de México (pues hacia dicha gestión de gobierno que se dirige la crítica, lo cual se desprende del contenido de los mensajes que se aprecian en el acuerdo impugnado, en el cual se le imputa el "#1 en inseguridad", "#1 en corrupción" y "#1 en contaminación").

Existen, por tanto, los derechos cuya tutela se pretende (apariencia del buen derecho).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Ricardo Canese vs. Paraguay (2004) y Palmaria Iribarne Vs Chile (2005), ha sostenido el criterio de que en los actos de interés público llevados a cabo por funcionarios públicos o por particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, éstos deben demostrar mayor tolerancia a la críticas, lo cual implica una protección de la privacidad y la reputación diferente que la que se otorga a un particular.

Es decir, tomando en cuenta que en el caso que nos ocupa la propaganda controvertida contiene una

crítica a la gestión de gobierno, conforme a los criterios señalados, **debe darse prevalencia a la libertad de expresión** frente al derecho a la honra y la reputación, lo cual encuentra además sustento en la tesis de la Sala Superior que citó la responsable en el acuerdo impugnado, con número 11/2008 y bajo el rubro de "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFOMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO".

Debe destacarse que el pronunciamiento anterior, se realiza para el único efecto de la determinación de la medidas cautelares, pues el Consejo General con libertad decisoria, deberá resolver lo que en derecho corresponda respecto al fondo del asunto en el procedimiento administrativo con número de expediente EDOMEX/PRI/PAN/014/2010/11..."

Con relación a este particular, cabe destacar que el Tribunal local indebidamente consideró que en el caso concreto cabía la posibilidad de "ponderar" el derecho cuya tutela se pretende a través de la presentación de la queja primigenia (el respeto a la imagen, honra y buena reputación del Gobierno del Estado de México) frente al derecho a la libertad de expresión pues, como se expuso ampliamente en líneas precedentes, en el caso concreto, contrario a lo que supone la responsable, la controversia no se centra en un posible conflicto de derechos fundamentales, sino en la violación a las restricciones que la propia Norma Fundamental establece en torno al ejercicio del señalado derecho a la libre expresión, como en el caso ocurre cuando, so pretexto del ejercicio del referido derecho, se atenta contra la imagen, honra y reputación de instituciones de interés público, como lo es el caso del Gobierno del Estado de México.

B) Idoneidad de las medidas cautelares solicitadas por el quejoso:

En lo que ve a la idoneidad de las medidas cautelares solicitadas por mi mandante, el tribunal local (con base en la tesis de jurisprudencia con clave de identificación S3ELJ62/2002) estimó que "...en términos generales, las medidas cautelares sí serían un medio idóneo para lograr la cesación de actos o hechos constitutivos de una posible infracción, con la finalidad de evitar la producción de

daños irreparables (que en el caso sería una posible afectación al derecho a la honra y reputación de la gestión estatal de gobierno)

Sin embargo, a partir de la falsa premisa de que en el caso concreto cabía la posibilidad de "ponderar" la prevalencia entre los derechos de libertad de expresión y derecho al respeto a la honra y reputación del Gobierno del Estado de México, la responsable concluyó erróneamente que no era factible que se dictaran las medidas cautelares solicitadas, toda vez que, se insiste, en el caso concreto no se actualiza un conflicto entre el ejercicio de dos derechos fundamentales, sino que se trata de la infracción directa a las restricciones que operan en torno al debido ejercicio del referido derecho a la libertad de expresión; por tanto, si en el caso concreto, tal y como lo admite el propio tribunal local, la medida cautelar solicita es idónea para lograr la cesación de actos o hechos constitutivos de la infracción denunciada, al ser infundada e inconducente la razón expuesta por la propia autoridad responsable para sostener la supuesta prevalencia del derecho a la libertad de expresión, frente al derecho a la imagen, honra y buena reputación del Poder Ejecutivo del Estado de México y su titular, cuya tutela se pretende a través de la queja primigenia promovida por mi representado, cabe tener por satisfecho el presupuesto de idoneidad de que se trata.

C) Racionalidad de las medidas cautelares solicitadas por el quejoso:

En lo que ve a este particular, la responsable, siguiendo el criterio de esa H. Sala Superior, en el sentido de que "...conforme al "criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas..., deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados".

Precisado lo anterior, el tribunal local afirma que "...de aprobarse las medidas cautelares solicitadas por el quejoso se podrían vulnerar derechos fundamentales de personas que contrataron dichos espectaculares para difundir su propaganda, sin posibilidad de que éstos fueran reparables..." pues

"...en el supuesto de que, se dictaran las medidas cautelares y, por ejemplo, el Consejo General al resolver el fondo de la controversia determinara que la queja resulta infundada, se habrían violado derechos de un tercero (al impedirle ejercer su derecho a la libre de expresión), y **sin que exista la posibilidad de que los mismos sean reparados (pues la autoridad no le daría por ejemplo los recursos económicos necesarios para que volviera a colocar la propaganda que le fue retirada)**..."

Por lo anterior concluye el tribunal local que "**las medidas cautelares no serían un medio racional, pues se deben implementar aquellas medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de los gobernados**..."

En torno a los descritas afirmaciones, cabe resaltar que el tribunal local pretende sustentar la supuesta falta de racionalidad de las medidas cautelares solicitadas, a partir de la descalificación dogmática de las mismas, pues para ese fin se limita a señalar que de adoptarse las medidas en cuestión, de resultar infundada la queja en el fondo, sería irreparable el daño causado a un tercero (quien ordenó fijar la propaganda), pues la autoridad no le daría los recursos económicos necesarios para que volviera a colocar la propaganda que le fue retirada, argumento que no encuentra asidero en ninguna constancia o argumento hecho valer por las partes, mucho menos en alguna disposición jurídica, por lo que *motu proprio* el tribunal responsable introduce cuestiones ajenas a la controversia, y no demostradas en el expediente, como lo es la supuesta afectación al patrimonio de la parte señalada como infractora de la Norma Fundamental.

Por otra parte, lo inconducente de lo argumentado por el tribunal local deriva también de lo absurdo e irracional de sus afirmaciones pues, en todo caso, bastaría con que los infractores de las normas sancionables a través del procedimiento administrativo sancionador hubieran invertido recursos económicos en la realización de las conductas contrarias a derecho, para que en todos los casos y a partir de los razonamientos que aquí se combaten, nunca procediera la adopción de medidas cautelares encaminadas a evitar efectos perniciosos

durante el tiempo que transcurra entre la presentación de la denuncia de los hechos y la resolución definitiva del procedimiento sancionador.

Por último, lo equivocado de las consideraciones expuestas por la responsable, radica en el hecho de que el tribunal local desatiende la naturaleza y alcances del criterio de necesidad o de intervención mínima que subyace al de "racionalidad", conforme al cual, **al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados** y, en el caso concreto, la autoridad responsable nunca alude a la existencia de otras posibilidades que, siendo igualmente idóneas para lograr la cesación de actos o hechos constitutivos de la infracción denunciada pudieran afectar en menor grado el supuesto derecho a la libertad de expresión de la parte denunciada.

Además, cabe insistir que en el caso concreto la infracción denunciada en realidad se refiere a una violación directa a las restricciones que la Norma Fundamental prevé en torno al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, por lo que las medidas solicitadas apuntan a la cesación de los efectos ilegales, en donde no cabe la ponderación entre la prevalencia del ejercicio de derechos fundamentales en conflicto pues, como se ha sostenido, en realidad no existe ningún conflicto al respecto.

D) Proporcionalidad de las medidas cautelares solicitadas por mi mandante:

Con relación a este requisito, el tribunal responsable reconoce que, conforme al principio de **proporcionalidad**, para que una intromisión en un derecho fundamental sea legítima, el grado de realización de la finalidad de tal intromisión debe ser, por lo menos, equivalente al grado de afectación del derecho fundamental.

A partir de lo anterior, el Tribunal Electoral del Estado de México, insistiendo en la equivocada premisa de que, en el caso concreto, cabe ponderar el supuesto conflicto entre el derecho del Gobierno del Estado de México a que se respete su imagen, honra y

reputación (artículos 6º y 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México), y el que a su decir asiste al particular que contrató y difundió los espectaculares en ejercicio de su libertad de expresión (artículos 5o, décimo primer párrafo, de la Constitución local y 6o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), pretende que bajo dicha "ponderación" se debe determinar si las medidas cautelares son proporcionales o no.

Como se puede apreciar, la autoridad responsable en lugar de verificar la proporcionalidad de las medidas cautelares frente a un supuesto derecho a la libertad de expresión, debió verificar que las medidas cautelares solicitadas no fueran más allá de hacer cesar los efectos perniciosos de los actos reclamados.

Contrario a lo anterior, la responsable equivocadamente, insistió en imponer el criterio, conforme al cual el ejercicio del derecho a la libertad de expresión es de mayor entidad que el derecho al respeto a la imagen, honra y la reputación del Gobierno del Estado de México, por lo que, con esa falaz premisa, a su decir, la adopción de las medidas cautelares solicitadas resultaría "desproporcionada" al impedir el ejercicio de un derecho fundamental que reviste mayor valor que el que se pretende "proteger".

La conclusión señalada resulta incorrecta si tomamos en cuenta que, en el caso concreto, lo que se pretende a través de las medidas cautelares solicitadas es precisamente que cesen los actos violatorios de las restricciones que operan en tratándose del ejercicio del derecho a la libertad de expresión, esto es, con dichas medidas no se trata de restringir el ejercicio de un derecho fundamental, sino de impedir que, so pretexto de ese ejercicio, sigan surtiendo efecto conductas calificadas como ilegales por la propia Constitución Federal.

En las anteriores condiciones, es falso lo afirmado por la responsable, en el sentido de que, mediante la adopción de las medidas cautelares solicitadas se provocaría una intromisión al derecho fundamental de libertad de expresión que no es equivalente al grado de afectación del derecho fundamental que se pretende proteger con las mismas "... pues, como se

ha explicado con antelación, con una medida provisional se le estaría privando de un derecho fundamental y con la posibilidad de que dicha afectación fuera irreparable, al no existir mecanismos previstos por la ley para que se pudiera reintegrar al gobernado el dinero que erogó para pagar, la propaganda (en el supuesto de que la resolución de fondo de la queja fuera por declararla infundada).

Lo equivocado de lo antes transcrito, como ya se expuso, radica en el hecho de que, en el caso concreto, no resulta aplicable el criterio de la ponderación para establecer la prevalencia de dos derechos fundamentales en supuesto conflicto ni, en su caso, corresponde calificar la proporcionalidad de las medidas cautelares solicitadas, en función de los supuestos "derechos fundamentales en conflicto", sino en función de la posible afectación de derechos del presunto infractor, derivada de las medidas tendientes a impedir que los actos ilegales continúen surtiendo efectos perniciosos de tal forma que dichas medidas, vayan más allá de los fines que se persiguen con las mismas.

E) Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia o se causen daños irreparables:

Por último, el tribunal local causa agravio a mi representado cuando sostiene que no advierte una situación de urgencia o de daño irreparable que ameriten la adopción de las medidas cautelares solicitadas considerando el interés general y los derechos fundamentales de terceros, reiterando su infundada posición en el sentido de que resulta de mayor entidad hacer prevalecer el interés general traducido, a su decir, en la difusión y el debate de ternas de interés público en una sociedad democrática, así como otorgar mayor entidad al derecho de libertad de expresión de un gobernado al hacer una crítica a la gestión de gobierno.

En efecto, la ilegalidad de lo antes señalado radica en el hecho de que el tribunal responsable no toma en cuenta que en el caso que nos ocupa las medidas cautelares solicitadas no atenían contra el debido ejercicio del derecho de libertad de expresión, ni contra ningún otro derecho fundamental de los gobernados sino que, en la especie, se trata de la

adopción de medidas para que cesen los efectos de una conducta evidentemente contraria a derecho, como lo es la infracción a las limitaciones que la Norma Fundamental impone al correcto ejercicio del referido derecho de libertad de expresión, específicamente, en lo concerniente a la afectación del buen nombre y reputación de terceros, en este caso, del Gobierno del Estado de México, bien jurídico que de no adoptarse las medidas cautelares solicitadas, se vería afectado en forma irreparable, en la medida en que la permanencia de los anuncios espectaculares, con los mensajes constitutivos de la infracción denunciada, se encuentran ubicados y expuestos en vías públicas transitadas por un gran número de ciudadanos mexiquenses.

En las condiciones apuntadas, es evidente que de permanecer los anuncios espectaculares cuya composición gráfica y mensajes constituyen un atentado contra la fama pública y buen nombre del Gobierno del Estado de México, los efectos perniciosos que se buscan producir a través de los mismos devendrían en irreparables, aun cuando al resolverse el fondo del asunto se ordenara su retiro definitivo, pues entre la fecha de su instalación y la eventual orden de su retiro definitivo, habrían sido apreciados por un gran número de ciudadanos, quienes habrían sido destinatarios o receptores de expresiones que atenían contra la ley, al estar diseñados y difundidos en contravención a las restricciones que operan en materia de libertad de expresión y, específicamente, encaminados única y exclusivamente a denigrar al Gobierno del Estado de México pues, como se expuso anteriormente, dichos anuncios espectaculares contienen elementos con los que se pretende asociar al Gobierno del Estado de México con actos negativos por ser ilegales, inmorales y deshonestos.

Por los motivos y fundamentos hechos valer a través del presente escrito de demanda, se solicita respetuosamente a esa H. Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declare fundados los agravios hechos valer y tenga a bien revocar la sentencia impugnada, ordenando a las autoridades electorales del Estado de México adopten las medidas cautelares solicitadas por mi representado al presentar el escrito de queja de origen.

[...]"

OCTAVO. Mediante oficio TEEM/P/045/2011, recibido ante la Oficialía de Partes de la Sala Superior el doce de enero del presente año, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de México remitió: **a)** la demanda de juicio de revisión constitucional electoral, así como las constancias de su publicación; **b)** el expediente original del recurso de apelación TEE/SSI/RAP/035/2010, en el que se emitió la sentencia impugnada y **c)** el informe circunstanciado.

NOVENO. Durante la tramitación del juicio de revisión constitucional electoral no comparecieron terceros interesados.

DÉCIMO. Recibidas las constancias atinentes, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó acuerdo en el que ordenó integrar el expediente respectivo, registrarlo con la clave SUP-JRC-14/2011 y turnarlo a la ponencia del Magistrado Constancio Carrasco Daza, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior fue cumplimentado mediante oficio TEPJF-SGA-110/11, suscrito por el Secretario General de Acuerdos.

UNDÉCIMO. Mediante proveído dictado por el Magistrado Instructor se admitió a trámite la demanda y al no haber actuaciones pendientes por desahogar se declaró cerrada la instrucción, con lo cual el presente asunto quedó en estado de dictar sentencia.

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento 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; 86, párrafo 1, y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es competente para conocer y resolver el medio de defensa al rubro identificado, por tratarse de un juicio de revisión constitucional

electoral promovido por un partido político para impugnar una sentencia emitida por un tribunal electoral de una entidad federativa, que determinó, en lo que al caso interesa, confirmar la negativa de la autoridad electoral administrativa local de decretar las medidas cautelares solicitadas por el instituto político actor, respecto del retiro de propaganda política colocada por otro partido político, que se aduce está dirigida a denigrar al Gobierno de un Estado, además de incluir indebidamente el lema y logotipo de dicho Gobierno.

En ese sentido, el tema atinente a la impugnación lo constituye la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México, en torno a la negativa de otorgar las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional en relación a la propaganda política del Partido Acción Nacional, cuya ilicitud fue denunciada previo al inicio del proceso electoral que actualmente se desarrolla en la referida entidad federativa, en ningún caso encuadra en los supuestos de competencia de las Salas Regionales.

Por tanto, en el caso se tiene en consideración que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación es competente conocer, por regla general, de todos los juicios de revisión constitucional electoral, con excepción de las hipótesis previstas que son competencia exclusiva de las Salas Regionales.

Similar criterio se sostuvo en el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave SUP-JRC-193/2010, resuelto en sesión pública del veintitrés de junio de dos mil diez.

SEGUNDO. Estudio de los requisitos de procedencia.

En el asunto que se resuelve, se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia contemplados en los artículos 8, 9 párrafo 1, y 86 párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos que a continuación se exponen.

a).- Requisitos de forma del escrito de demanda. El escrito de demanda reúne los requerimientos generales que establece el artículo 9 de la ley adjetiva en cita, ya que en el curso presentado por el Partido Revolucionario Institucional se

hace constar el nombre del enjuiciante; se identifica la resolución cuestionada y la autoridad responsable; se mencionan de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que en concepto del actor causa el acto combatido, así como los preceptos presuntamente violados, además de que se consigna el nombre y firma autógrafa del promovente.

b).- Oportunidad. El juicio de revisión constitucional electoral se promovió oportunamente, ya que la demanda se presentó ante la responsable dentro del término de cuatro días establecido por el artículo 8, del ordenamiento legal invocado, contado a partir del día siguiente al en que fueron notificados los enjuiciantes del fallo controvertido.

En efecto, como se advierte de las constancias que informan al juicio que se resuelve, la sentencia reclamada se notificó al Partido Revolucionario Institucional el siete de enero de dos mil once, según se advierte de la cédula de notificación que obra agregada en el cuaderno accesorio único, en tanto que el escrito inicial de demanda fue presentado el día once

siguiente, ante el Tribunal Electoral del Estado de México; es decir, al cuarto día de la notificación del fallo combatido.

c).- Legitimación. En términos de lo dispuesto por el artículo 88, párrafo 1, de la ley procesal citada, se tiene por acreditada la legitimación del actor, al tener el carácter de instituto político nacional el Partido Revolucionario Institucional, lo cual constituye un hecho público y notorio que se invoca en términos de lo señalado en el artículo 15, párrafo 1, del propio ordenamiento legal.

d).- Personería. Tal requisito se encuentra colmado, en virtud de que Eduardo Guadalupe Bernal Martínez, quien comparece en nombre y representación del Partido Revolucionario Institucional, fue quien interpuso el medio de impugnación al que recayó la sentencia impugnada, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88, párrafo 1, inciso b), de la citada ley adjetiva federal, se le reconoce personería para promover el juicio que se resuelve.

e).- Definitividad y firmeza. El artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, así como el numeral 86, apartado 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, exigen concomitantemente, acorde a la naturaleza del juicio de revisión constitucional electoral, como medio de impugnación excepcional y extraordinario, que la resolución contra la que se encauce, sea definitiva y firme, es decir, que en modo alguno sea susceptible de revocación, nulificación o modificación, ya porque no se pueda hacer oficiosamente por parte de la propia autoridad emisora, o bien, a través de su revisión por el superior jerárquico o de alguna otra autoridad local competente para ese efecto, o porque ningún medio ordinario exista para conseguir la reparación plena de los derechos o prerrogativas que se hubieran visto afectados, sea porque no estén previstos por la ley, porque los contemplados en ella sean insuficientes para conseguir cabalmente ese propósito reparador, o en razón de que los previstos y suficientes hubieran sido promovidos o interpuestos sin éxito para el afectado.

Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia identificada con la clave S3ELJ 23/2000, consultable en las páginas 79 y 80

de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, emitida por este órgano jurisdiccional, con el rubro: **"DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA, CONSTITUYEN UN SOLO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL"**.

En el caso, se satisface la hipótesis de procedencia en cuestión, dado que en contra de la sentencia pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el recurso de apelación local que fue interpuesto por el ahora actor, la legislación electoral de la referida entidad federativa no prevé algún medio de impugnación, a través del cual pueda controvertirse el fallo reclamado.

f).- Violación a un precepto constitucional. Se cumple también con el requisito exigido por el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en que se aduzca violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta oportuno precisar, que esta exigencia debe atenderse en sentido formal, es decir, como un requisito de

procedencia, no como el análisis previo de los agravios propuestos por el actor, en relación con una violación concreta de un precepto de la Carta Magna, en virtud de que ello implicaría entrar al estudio del fondo de la controversia planteada; en consecuencia, debe estimarse satisfecho, cuando en el juicio de revisión constitucional electoral, se hagan valer agravios en los que se expongan razones dirigidas a demostrar la afectación a la esfera jurídica del promovente, puesto que con ello, implícitamente, se trata de destacar la violación de preceptos constitucionales.

En el caso concreto, el Partido Revolucionario Institucional alega la violación a los artículos 14, 16, 41 párrafo segundo, Base III, Apartado C y 116, párrafo segundo fracción IV, incisos l) y n), de la Ley Fundamental.

g).- La violación aducida puede ser determinante.

También se encuentra colmado el requisito previsto en el artículo 86, párrafo 1, inciso c), del ordenamiento legal en comento, concerniente a que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones.

La violación reclamada es determinante, entre otros casos, cuando su comisión genera la posibilidad racional de causar o producir una alteración sustancial o decisiva en el desarrollo del proceso electoral o del resultado de las elecciones, como podría ser que uno de los contendientes obtuviera una ventaja indebida, o bien, que se obstaculizara o impidiera la realización de alguna de las fases que lo conforman.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia número S3ELJ.15/2002, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en la página 311, de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, cuyo rubro indica: **"VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SURTIMIENTO DE TAL REQUISITO."**

El concepto determinante se cumple en el caso a estudio, en atención a que la pretensión del partido actor consiste en que se revoque la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México, que confirmó la negativa a otorgar las medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario

Institucional en el procedimiento administrativo sancionador, el cual tuvo como origen, la denuncia de propaganda política del Partido Acción Nacional que presuntamente está dirigida a denigrar la imagen del Gobierno del Estado de México, además de incluir indebidamente el lema y logotipo institucional que se utiliza en la propaganda gubernamental mexiquense, la cual fue colocada mediante anuncios espectaculares ubicados en distintos puntos geográficos del Estado de México, durante los días previos y cercanos al proceso electoral que actualmente se encuentra en curso en la referida entidad federativa, toda vez que el mismo inició el pasado dos de enero del presente año.

Lo anterior es así, porque las providencias precautorias, constituyen una resolución provisional o transitoria, que tienen por objeto evitar, que antes de la emisión de la resolución definitiva que juzgue sobre la juridicidad de las conductas irregulares denunciadas, se sigan produciendo efectos que se aducen perniciosos y contrarios al orden jurídico que debe imperar.

De esa manera, a partir de la propia naturaleza de las medidas cautelares y finalidad perseguida con su

implementación, debe tenerse por satisfecho el requisito atinente a la determinancia del juicio de resvisión constitucional electoral.

Además, porque de llegar a resultar ilegal la determinación de negar las medidas cautelares que fueron solicitadas con el objeto de hacer cesar la propaganda política que se aduce denigra al Gobierno del Estado de México, como consecuencia podría incidir en la imagen del Partido Revolucionario Institucional, por ser un hecho público y notorio que se invoca en términos de lo señalado en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que el Primer Mandatario de la mencionada entidad federativa, emanó de las filas del Partido Revolucionario Institucional.

De esa manera, resulta evidente que si en el Estado de México ha iniciado el proceso comicial -donde se elegirá, entre otros cargos, al Gobernador del Estado-, la permanencia de la propaganda política denunciada, eventualmente podría lesionar en forma indebida la imagen que tiene el mencionado instituto

político como una alternativa política ante la ciudadanía, en una innegable afectación de las condiciones de igualdad en las que contiene, en atención a que los partidos políticos son entes generadores de opinión para la participación del pueblo en la vida democrática, donde la manifestación y difusión de sus ideas constituye no sólo el ejercicio de una prerrogativa fundamental de expresión, sino uno de los instrumentos primordiales que permiten obtener la preferencia del electorado.

Sirve de apoyo a lo anterior, la *ratio essendi* de la jurisprudencia 12/2008, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, año 2, número 3, 2009, páginas 27 y 28, con el rubro: **"VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SE CUMPLE ANTE LA POSIBLE AFECTACIÓN EN LA IMAGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS"**.

h).- Posibilidad material y jurídica de reparación del perjuicio causado con la violación impugnada. Los requisitos contemplados en los incisos d) y e) del indicado

artículo 86, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistentes en que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible, también se encuentran colmados, toda vez que el acto materialmente reclamado deviene de un procedimiento administrativo sancionador previsto en la legislación electoral del Estado de México, en la que se advierte que no se prevé fecha que torne irreparable el acto reclamado; por tanto, la reparación del agravio, en caso de acogerse la pretensión de los enjuiciantes, sería posible y oportuna.

Además, se tiene en cuenta que en relación al proceso comicial que se encuentra en curso en el Estado de México, la jornada electoral se celebrará hasta el tres de julio del año en curso; lo cual evidencia que existe plena factibilidad de reparar la violación alegada.

Así, al tenerse por satisfechos los requisitos exigidos por la ley para la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral que se resuelve, corresponde realizar el estudio de los motivos de inconformidad planteados por el promovente.

TERCERO. Agravios. El Partido Revolucionario Institucional, esencialmente hace valer, que la sentencia reclamada no está debidamente fundada y motivada, por lo siguiente:

1) Que en el escrito de la queja primigenia, como en el recurso de apelación local ha venido reclamado la indebida difusión de la propaganda política que ha realizado el Partido Acción Nacional, mediante la colocación de anuncios espectaculares en diversos puntos geográficos del Estado de México, cuyo contenido es ilegal, en atención a que las imágenes y palabras utilizadas se encuentran dirigidas a denigrar la imagen del Gobierno del Estado de México, no obstante que tratándose de propaganda política, los partidos tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y de sujetarse a las disposiciones previstas en la Constitución Federal, la Constitución local, así como en la legislación secundaria, específicamente, a lo preceptuado en los artículos 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12, párrafo décimo cuarto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;

52, fracción XVI y 156, párrafo cuarto, del Código Electoral del Estado de México.

A partir de lo anterior señala, que ante la ilegalidad de la propaganda política denunciada solicitó la implementación de medidas cautelares, consistentes en el retiro inmediato de los espectaculares materia de la queja administrativa, a efecto de hacer cesar la vulneración a la normatividad constitucional y legal aplicable; sin embargo, en forma ilegal el Instituto Electoral del Estado de México negó el otorgamiento de la referida providencia precautoria, lo que motivó la interposición del recurso de apelación local, donde hizo valer que la resolución de la autoridad primigenia adolecía de motivación, en virtud de que en forma dogmática, se limitó a sostener que la propaganda política denunciada se encuentra amparada por el derecho a la libertad de expresión, sin analizar todos los hechos y planteamientos expuestos en la queja administrativa, para establecer que los anuncios espectaculares se apartan de la normatividad electoral.

Que no obstante lo expuesto en el recurso de apelación local, la responsable concluyó que el contenido de los

espectaculares denunciados se encuentra protegido por el marco de la libertad de expresión al constituir manifestaciones que se traducen en una crítica a la gestión de gobierno, indicando que se trata de valores y bienes jurídicos que deben privilegiarse sobre los derechos a la honra y reputación del Gobierno del Estado de México, por lo que también estimó que debía negarse la implementación de las medidas cautelares.

Asimismo, refiere el accionante, que para sustentar su decisión, el tribunal estatal indebidamente consideró que el estudio exhaustivo de los planteamientos del recurso de queja primigenio implicarían un estudio y pronunciamiento de fondo, ya que al tratarse de una determinación relativa a medidas cautelares, en modo alguno resultaba exigible el examen íntegro de los argumentos, consideraciones y precedentes expuestos en la denuncia presentada por el partido actor.

Así, el Partido Revolucionario Institucional alega que tal razonamiento es ilegal, por las siguientes razones.

a) Porque la adopción de las medidas cautelares se constriñe a restablecer el orden jurídico conculcado haciendo

cesar, con carácter provisional, una situación estimada antijurídica, y si bien no debe existir un pronunciamiento de fondo, también lo es que ante la antijuridicidad, *prima facie*, de la conducta denunciada, se debe restablecer provisionalmente el orden jurídico trastocado.

De esa manera, sostiene que en el caso, la adopción de las medidas cautelares -cuyo carácter es temporal o transitorio- de ninguna manera se traduciría en un pronunciamiento de fondo, dado que la determinación sobre la legalidad o ilegalidad de los espectaculares denunciados deberá ser resuelta en su oportunidad por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

En apoyo de su aserto, cita la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el rubro: *“MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.”*

b) Que para resolver sobre la adopción de medidas cautelares se requiere hacer una ponderación *–prima facie–*

basada en los hechos que motivaron la denuncia, así como en la apariencia del buen derecho, por lo que esa apreciación inicial de ninguna manera puede ser sesgada o insuficiente.

Esto, porque la circunstancia de que se trate de un análisis inicial, no autoriza a que dejen de estudiarse todos los hechos y planteamientos contenidos en la denuncia, por ser necesario para motivar conforme a derecho la determinación sobre la implementación de las medidas cautelares solicitadas.

Con base en lo anterior, el enjuiciante argumenta, que en oposición a lo sostenido por la responsable, sí resulta exigible un estudio exhaustivo de los planteamientos contenidos en la queja administrativa para resolver sobre la procedencia de las medidas cautelares, por lo que en ese sentido, deviene inadmisibile, que se aduzca que entraña un pronunciamiento de fondo el análisis exhaustivo de los hechos y consideraciones contenidos en la denuncia, porque de esa forma, se dejan de apreciar y valorar todas aquellas cuestiones que demuestran la necesidad de adoptar las providencias solicitadas, ante la evidencia de tratarse de conductas antijurídicas.

2) Por otra parte, el Partido Revolucionario Institucional señala, que en virtud de que en el recurso de apelación local demostró la carencia de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, el tribunal local, en plenitud de jurisdicción, efectuó el estudio de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la implementación de las medidas cautelares -cuyo examen omitió llevar a cabo la autoridad electoral administrativa estatal-; sin embargo, alega que dicho análisis vulnera el principio de legalidad, dado que la responsable estableció premisas inexactas, las cuales condujeron a conclusiones erróneas.

Lo anterior, porque en el fallo cuestionado se parte de la premisa falsa acerca de que en el caso existen valores y bienes jurídicos en conflicto, verbigracia, la libertad de expresión frente al derecho a la honra y reputación del Gobierno del Estado de México, consideración que deviene ilegal, en virtud de que tanto en la queja administrativa como en el recurso de apelación, se hizo valer que la propaganda política denunciada excede el derecho constitucional de libertad de expresión, así como las razones del porqué dicha propaganda es violatoria de diversos

preceptos constitucionales y legales –para demostrar su aserto, transcribe los agravios que al efecto hizo valer-; de ahí que bajo ningún concepto sea dable estimar que hay un conflicto de valores y bienes jurídicos.

Agrega, que resulta dogmática la conclusión de la responsable respecto del referido conflicto de valores y bienes jurídicos, toda vez que dejó de establecer las razones que la llevaron a considerar que la propaganda política denunciada no vulnera los artículos 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Federal; 12, párrafo décimo cuarto de la Constitución Particular del Estado de México; 52, fracción XVI y 156, párrafo cuarto, del código electoral local; es decir, que el tribunal estatal lejos de desvirtuar sus agravios, se limitó a realizar un análisis sesgado e incompleto de los mismos

De esa forma, el partido actor argumenta que si en la sentencia reclamada no quedó establecido que la propaganda denunciada se encuentra amparada por el derecho a la libertad de expresión, los restantes razonamientos y conclusiones devienen insostenibles, ya que al dejarse de acreditar la

existencia de un derecho protegido, entonces tampoco es posible enfrentar lo inexistente contra el derecho protegido por el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Ley Fundamental.

En esa línea argumentativa, el enjuiciante refiere que el tribunal responsable pretende apoyar su resolución en la afirmación dogmática en torno a que la propaganda política cuestionada constituye una crítica a la gestión de gobierno, y que por tanto debe permitirse una mayor tolerancia a las críticas, concluyendo que debe prevalecer la libertad de expresión frente al derecho a la honra y la reputación; sin embargo, deja de externar los razonamientos que conducen a determinar que se trata solamente de una crítica y no una serie de palabras, expresiones e imágenes que analizadas en su contexto, constituyen una denigración al Poder Ejecutivo del Estado de México, tal como se demostró en el recurso de apelación que interpuso.

Así, señala que la conclusión a que arribó la autoridad jurisdiccional carece de asidero jurídico suficiente, por lo que debe revocarse la sentencia reclamada, al no estar debidamente fundada y motivada.

En otro orden de ideas, el accionante aduce que también resulta falaz el estudio que la responsable efectuó de los principios de idoneidad, racionalidad y proporcionalidad que deben observarse al momento de determinar la adopción de medidas cautelares, porque aun cuando reconoce la idoneidad de tales providencias precautorias, se limita a expresar que no es factible su dictado, en virtud de la prevalencia de la libertad de expresión frente al derecho a la honra y reputación, premisa que carece de soporte jurídico, por las razones antes expuestas.

3) El Partido Revolucionario Institucional aduce que le causa agravio el indebido estudio realizado por la autoridad jurisdiccional local bajo el título *“Violación al principio de legalidad por indebida fundamentación y motivación, porque la responsable dejó de atender diversos aspectos planteados en la queja”*, porque para desestimar los disensos que hizo valer en la instancia local, la responsable sostuvo que si la autoridad electoral administrativa hubiera efectuado un análisis más exhaustivo de los motivos por los cuales consideraba que los espectaculares denunciados se encuentran amparados por la

libertad de expresión, ello se traduciría en un examen de fondo de la queja planteada, lo cual solamente correspondía hacer al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, apoyando su ilegal razonamiento, en un incorrecto entendimiento de lo sentenciado por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-152/2010.

Esto, porque a diferencia de lo que ocurrió en el expediente citado por el tribunal estatal, en el agravio planteado en el recurso de apelación cuya sentencia se reclama, se hizo valer la violación al principio de legalidad, en virtud de que el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, para negar las medidas cautelares se conстриó a afirmar que *"... los contenidos de los espectaculares denunciados (...) pueden ser considerados como parte de la manifestación de las ideas, expresiones u opiniones, que ampara el derecho a la libertad de expresión ..."*.

En ese sentido, alega que es equivocada la conclusión a que arriba la autoridad jurisdiccional estatal al revisar el examen

preliminar que hizo la primigenia, al sostener que no podía entrar al examen de los argumentos contenidos en la queja administrativa sin incurrir en una *“invasión de competencias”* del Consejo General.

Que lo incorrecto de la consideración que sustenta la sentencia combatida, radica en que en que opuestamente a lo estimado por el tribunal estatal, el objeto de análisis para determinar la procedencia de las medidas cautelares y la materia de un estudio de fondo no son necesariamente excluyentes, por el contrario, apuntan a las mismas cuestiones, siendo que su diferencia radica en que tratándose de medidas cautelares se examina sobre la *“apariencia del buen derecho”*, la aportación de las pruebas corresponde al solicitante de la providencia, y su adopción tiene por finalidad evitar daños irreparables derivados de una *“probable infracción legal”*; en tanto que el estudio de fondo va más allá de la apariencia y se realiza una investigación exhaustiva de los hechos denunciados, en donde es factible el acopio de medios probatorios, y la resolución que se dicta, persigue en forma definitiva la plena vigencia del principio de legalidad y, en su caso, la aplicación de sanciones.

Agrega, que la responsable se pudo percatar que la autoridad electoral administrativa tuvo a su alcance probanzas suficientes para tener por demostrados plenamente los hechos denunciados, y que a partir de ello, su actividad la debió encaminar a determinar una probable infracción a la normatividad electoral y, en su caso, evitar daños irreparables, para lo cual, resultaba ineludible examinar, *prima facie*, la juridicidad de los espectaculares y la posibilidad de que su permanencia produjera daños irreparables, por lo que frente a los hechos denunciados y la petición expresa para que se tomaran las medidas cautelares, existía la obligación de verificar:

- La existencia del derecho cuya tutela prende el partido actor –*derecho del Gobierno del Estado de México a su imagen y buena fama pública*- y,
- Si se justificaba el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desapareciera la materia de la controversia o se generara un daño irreversible.

En esas condiciones, el actor alega que aun cuando en el recurso de apelación local, hizo valer que en forma dogmática

la autoridad primigenia negó la providencia precautoria que le fue solicitada, significa que dicha autoridad omitió hacer una ponderación, *prima facie*, basada en los hechos que motivaron la denuncia, así como la apariencia del buen derecho, a efecto de resolver de manera fundada y motivada sobre la procedencia de otorgar las medidas cautelares; el tribunal local tergiversó los agravios que expresó para demostrar que la autoridad electoral administrativa faltó a su deber de fundar y motivar la negativa de conceder la providencia precautoria solicitada, ya que ante la falta de ese examen preliminar que dejó de llevar a cabo el Secretario General Ejecutivo, la responsable estaba obligada a efectuar ese estudio frente a las premisas que han sido fijadas por esta Sala Superior como condiciones necesarias para adoptar las medidas cautelares.

4) Manifiesta el enjuiciante que le irroga perjuicio lo resuelto por la responsable en el apartado que identificó con el título *“Violación al principio de legalidad, por indebida fundamentación y motivación, porque la autoridad responsable no expresó las razones que justificaran su afirmación, consistente en que con la implementación de las medidas*

cautelares se dejarían de observar los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad”.

Esto, porque al estudiar en plenitud de atribuciones los referidos principios, en lo tocante a la *“ponderación de los valores y bienes en conflicto”* y a la *“existencia del derecho cuya tutela se pretende (apariencia de buen derecho”*, la autoridad jurisdiccional estatal indebidamente consideró que cabía la posibilidad de *“ponderar”* el derecho a que se respete la imagen, honra y buena reputación del Gobierno del Estado de México frente a la libertad de expresión; sin embargo, el partido político actor, reitera que la controversia no se centra en un posible conflicto de derechos fundamentales, sino en la violación a las restricciones que la Norma Fundamental establece en torno a la libertad de expresión, como ocurre, cuando so pretexto del ejercicio del referido derecho, se atenta contra la imagen de las instituciones, como es el caso del Gobierno del Estado de México.

Que en lo tocante a la idoneidad, la responsable sostuvo que *“... en términos generales, las medidas cautelares serían*

un medio idóneo para lograr la cesación de actos o hechos constitutivos de una posible infracción, con la finalidad de evitar la producción de daños irreparables (que en el caso sería una posible afectación al derecho a la honra y reputación de la gestión estatal de gobierno ...”; empero, a partir de una falsa premisa, indebidamente consideró que cabía la posibilidad de “ponderar” la prevalencia entre la libertad de expresión y el derecho a la honra y reputación del Gobierno del Estado de México, concluyendo erróneamente que no era factible otorgar las medidas cautelares, porque en el caso de ninguna manera se actualiza un conflicto entre esos derechos, sino que se trata de una infracción directa a las restricciones a que está sujeta la libertad de expresión, por lo que en ese sentido, el partido aduce que si la medida cautelar es idónea para hacer cesar la infracción denunciada, entonces se debió tener por satisfecho el presupuesto de la idoneidad.

En relación a la racionalidad de las medidas cautelares, el enjuiciante afirma que la responsable sustentó la supuesta de racionalidad, en la circunstancia que de adoptarse la medida cautelar y de resultar infundada la queja, se causaría un daño

irreparable al tercero que ordenó fijar la propaganda, porque la autoridad no le daría los recursos económicos necesarios para que volviera a colocar la propaganda que le fue retirada, argumento que alega deviene ilegal por no encontrar asidero jurídico, dado que ninguna disposición jurídica autoriza negar el dictado de medidas precautorias, en base a la posible afectación del patrimonio de la parte señalada como infractora de la Norma Fundamental, y que de acogerse el razonamiento del tribunal estatal, bastaría que los infractores de normas sancionables a través de un procedimiento administrativo sancionador hubieran invertido recursos económicos en la realización de conductas contrarias a derecho, para que nunca procediera la adopción de medidas cautelares encaminadas a evitar efectos perniciosos durante el tiempo que transcurra entre la presentación de la denuncia y el dictado de la resolución definitiva del procedimiento sancionador.

Que lo equívoco de lo considerado en la sentencia, radica en que se desatiende la naturaleza y alcances del *criterio de necesidad o de intervención mínima* que subyace en el de racionalidad, conforme al cual, al existir la posibilidad de realizar

varias diligencias razonablemente aptas, debe elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados, y en el caso, la responsable nunca alude a la existencia de otras posibilidades que siendo igualmente idóneas para lograr la cesación de actos o hechos constitutivos de una infracción, pudieran afectar en menor grado el supuesto derecho a la libertad de expresión de la parte denunciada.

Por cuanto hace al principio de proporcionalidad, el partido enjuiciante aduce que la responsable reconoce que para que una intromisión de un derecho fundamental sea legítima, el grado de realización de la finalidad de tal intromisión debe ser, por lo menos, equivalente al grado de afectación al derecho fundamental; empero, la autoridad responsable insiste en la premisa equivocada de que se debe ponderar el supuesto conflicto de derechos –en el que debe prevalecer la libertad de expresión frente al derecho a la honra y reputación del Gobierno del Estado de México-, cuando lo que debió verificar es que las medidas cautelares no fueran más allá de hacer cesar los efectos perniciosos de los actos denunciados.

En ese sentido, el actor asevera que resulta inaplicable el criterio de la ponderación para establecer la prevalencia de dos derechos fundamentales, toda vez que la proporcionalidad de las medidas cautelares se debió analizar en función de la posible afectación de derechos del presunto infractor, derivada de las medidas tendentes a impedir que los actos ilegales continúen surtiendo efectos perniciosos, de tal forma, que con tales providencias no se excedan los fines que se persiguen con su implementación.

En lo tocante a la justificación del temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva desaparezca la materia de la controversia o se causen daños irreparables, la responsable reitera su infundada posición respecto a que resulta de mayor entidad hacer prevalecer el derecho a la libertad de expresión, con lo que deja de tomar en consideración el daño irreparable que se ocasiona con la negativa a implementar las medidas precautorias, en virtud de la afectación que se ocasiona a la imagen del Gobierno del Estado de México con la permanencia de los espectaculares denunciados, al continuar los efectos perniciosos que produce

la conducta infractora, por ser insoslayable que la propaganda política denunciada se encuentra ubicada y expuesta en vías públicas transitadas por un gran número de ciudadanos mexiquenses, la cual contiene elementos con los que se pretende asociar al Gobierno del Estado de México con actos negativos como son los con aspectos ilegales, inmorales y deshonestos con los que se le pretende relacionar.

CUARTO. Estudio de fondo. Para la mejor comprensión del asunto que se analiza, es menester realizar algunas precisiones en relación a la naturaleza de las medidas cautelares.

En la doctrina jurídica se reconoce que las medidas cautelares o providencias precautorias son los instrumentos que puede decretar el juzgador, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes litigantes o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un proceso (Medidas Cautelares. Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela, en Enciclopedia Jurídica Mexicana. Editorial Porrúa. México, 2002).

Según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir la ausencia de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de mil novecientos noventa y ocho, página dieciocho, con el rubro y texto siguientes:

MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA. Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.

Igualmente se puede concluir, que el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales o transitorios, temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción, ello con la finalidad de evitar la

producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por el código electoral federal.

Además, de conformidad con la jurisprudencia transcrita, las medidas cautelares tienen la finalidad de restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Asimismo, en lo tocante a la fundamentación y motivación que deben satisfacer las determinaciones en las que se decida decretar una medida cautelar, de manera amplia, puede decirse que las condiciones a las que se encuentra sujeto su pronunciamiento, son las siguientes:

a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.

b) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho- unida al elemento del *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final-; en este sentido sólo son protegibles por medidas cautelares, aquéllos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

El *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

El *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Esa situación obliga indefectiblemente a realizar una evaluación preliminar -aún cuando no sea completa- en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas.

De esa suerte, si de este análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces, cuando se torna patente la afectación que se ocasionaría, esto es, el peligro en la demora, la medida cautelar debe ser acordada; salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Así, en atención a la naturaleza de este tipo de medidas, se requiere una acción ejecutiva inmediata y eficaz, que debe

adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables.

Ahora bien, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente debe fundar y motivar su decretamiento o la negativa de su dictado, en observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad. Esto, porque aun cuando existe un cierto grado de discrecionalidad de la autoridad a quien corresponde decidir si la acuerda, tal facultad no puede trasladarse al campo de la arbitrariedad.

Bajo las premisas apuntadas, se procede a contestar los disensos reseñados en epígrafes precedentes.

En concepto de la Sala Superior, deben calificarse como **fundados** los disensos en los que se aduce, que en forma contraria a derecho, la responsable sostuvo que la autoridad electoral administrativa no se encontraba obligada a realizar un estudio exhaustivo de todos los planteamientos que se hicieron valer en la queja administrativa por el Partido Revolucionario Institucional, bajo el argumento de que ello se traduciría en un estudio de fondo respecto de los hechos denunciados, análisis que únicamente podía llevar a cabo el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México al resolver el procedimiento administrativo sancionador.

Lo anterior es así, porque la responsable soslayó que en los motivos de inconformidad que le fueron planteados, se alegó que la resolución primigenia carecía de una absoluta falta de fundamentación y motivación, porque para negar el dictado de las medidas cautelares que le fueron solicitadas, se circunscribió a sostener que el contenido de la propaganda

política denunciada estaba amparado por el derecho a la libertad de expresión, omitiendo no sólo externar las razones en las que soportaba tal conclusión, sino que tal pronunciamiento lo realizó sin estudiar de manera exhaustiva los hechos y planteamientos de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional.

De esa manera, la responsable dejó de observar, que con el objeto de estar en condiciones de determinar sobre la procedencia de las providencias precautorias solicitadas, era menester examinar si en el caso existía la probable violación a un derecho, del cual se pedía su tutela en el procedimiento administrativo sancionador, así como la posible irreparabilidad de la afectación producida, de tener que esperar hasta el dictado de la resolución definitiva, lo cual, evidentemente requería un examen exhaustivo de los hechos denunciados, situación que dista de un pronunciamiento de fondo.

Ahora bien, del examen de las constancias que informan al juicio de revisión constitucional electoral que resuelve, las cuales en concepto de este órgano jurisdiccional merecen valor

probatorio pleno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que el Partido Revolucionario Institucional presentó queja administrativa en contra del Partido Acción Nacional, por la presunta comisión de conductas infractoras a la normatividad electoral, la cual se hizo consistir en la colocación de anuncios espectaculares en diversos puntos geográficos de la aludida entidad federativa, aduciendo que contienen propaganda política dirigida a denigrar al Gobierno del Estado de México, además de incluir indebidamente el lema y logotipo de la propaganda gubernamental mexiquense, para lo cual, señaló expresamente lo siguiente:

HECHOS

1. Con fecha 3 de noviembre, se tuvo conocimiento de la colocación de propaganda política en diversos puntos geográficos del Estado de México, mediante los denominados "anuncios espectaculares", cuyo contenido y ubicación se precisan enseguida:

A) Estructura metálica, rectangular, de aproximadamente seis metros de largo por tres metros cincuenta centímetros de alto, destinado para la colocación de anuncios de los denominados "espectaculares"; que se encuentra en la azotea de un bien inmueble de dos plantas ubicado en el kilómetro 9.2 de la carretera Toluca -Temascaltepec, aproximadamente un kilómetro antes de llegar a la desviación a Zinacantepec, municipio de Zinacantepec, Estado de México; dicho "espectacular" contiene anuncios por ambos lados.

En uno de ellos, en su parte superior se muestra la leyenda: "GOBIERNA EL ESTADO DE MÉXICO"; del lado izquierdo se destaca con letras de mayor tamaño la leyenda "# 1 EN CORRUPCIÓN", letras en color blanco y fondo en color verde; del lado derecho una imagen en la que se observan tres manos, una impresora, papeles y la parte de un billete de denominación de doscientos pesos dentro de lo que parece ser una agenda o libreta; al centro en diagonal, la palabra "CUMPLIDO" en color rojo; en su parte inferior y con fondo blanco, de izquierda a derecha se leen las palabras "ESTADO DE MÉXICO", seguido de un logotipo en forma de círculo con los colores verde, azul y rojo y la leyenda "COMPROMISO GOBIERNO QUE CUMPLE"; y en la parte inferior del lado izquierdo, se lee "PAN ESTADO DE MÉXICO".

En el segundo de los anuncios, en su parte superior, se advierte la leyenda: "GOBIERNA EL ESTADO DE MÉXICO"; del lado izquierdo se con letras de mayor tamaño la leyenda "# 1 EN CONTAMINACIÓN", letras en color blanco y fondo en color verde; del lado derecho, una imagen en la que se observan un basurero; al centro en diagonal, la palabra "CUMPLIDO" en color rojo; en su parte inferior y con fondo blanco, de izquierda a derecha se leen las palabras "ESTADO DE MÉXICO", seguido de un logotipo en forma de círculo con los colores verde, azul y rojo, acompañado de la leyenda "COMPROMISO GOBIERNO QUE CUMPLE"; y en la parte inferior de lado izquierdo, se lee "PAN ESTADO DE MÉXICO".

B) Estructura metálica, rectangular, de aproximadamente seis metros de largo por tres metros cincuenta centímetros de alto, destinado para la colocación de anuncios de los denominados "espectaculares"; que se encuentra en la azotea de un bien inmueble ubicado en Carretera Toluca-Tenango del Valle, en el municipio de Mexicaltzingo, Estado de México, precisamente del lado del carril Metepec-Tenango del Valle; dicho "espectacular" en su parte superior, dice: "GOBIERNA EL ESTADO DE MÉXICO"; del lado izquierdo se destaca con letras de mayor tamaño la leyenda "# 1 EN CORRUPCIÓN", letras en color blanco y fondo en color verde; del lado derecho una imagen en la que se observan tres

manos, una impresora, papeles y la parte de un billete de denominación de doscientos pesos dentro de una agenda o libreta; al centro en diagonal, la palabra "CUMPLIDO" en color rojo; en su parte inferior y con fondo blanco, de izquierda a derecha se leen las palabras "ESTADO DE MÉXICO", seguido de un logotipo en forma de círculo con los colores verde, azul y rojo, acompañado de la leyenda "COMPROMISO GOBIERNO QUE CUMPLE"; y en la parte inferior de lado izquierdo, se lee "PAN ESTADO DE MÉXICO".

C) Estructura metálica, rectangular, de aproximadamente cuatro metros de largo por cinco metros de alto, destinado para la colocación de anuncios de los denominados "espectaculares"; que se encuentra en la azotea de un bien inmueble de dos plantas, que se identifica por tener locales comerciales en planta baja y con el rótulo "Torno, servicio de torno"; ubicado en la calle Cinco de Mayo número mil quinientos cincuenta (también conocida como Benito Juárez o Prolongación Cinco de Mayo) en la comunidad de San Francisco Coaxusco, municipio de Metepec, Estado de México; dicho "espectacular" en su parte superior muestra la leyenda: "GOBIERNA EL ESTADO DE MÉXICO"; del lado izquierdo se destaca con letras de mayor tamaño la leyenda "# 1 EN CONTAMINACIÓN", letras en color blanco y fondo en color verde; del lado derecho una imagen en la que se observa un basurero; al centro en diagonal, la palabra "CUMPLIDO" en color rojo; en su parte inferior y con fondo blanco, de izquierda a derecha se leen las palabras "ESTADO DE MÉXICO", seguido de un logotipo en forma de círculo con los colores verde, azul y rojo, acompañado de la leyenda "COMPROMISO GOBIERNO QUE CUMPLE"; y en la parte inferior del lado izquierdo, se lee "PAN ESTADO DE MÉXICO".

D) Estructura metálica, rectangular, de aproximadamente seis metros de largo por tres metros cincuenta centímetros de alto, destinado para la colocación de anuncios de los denominados "espectaculares"; que se encuentra en la azotea de un bien inmueble de dos plantas, que se identifica por tener locales comerciales en planta baja y con el rótulo "Lonja Merc. Robles"; ubicado en la avenida Paseo de la Asunción sin número, entre las calles

Paseo del Nevado y Cinco de Febrero, colonia Bella Vista, municipio de Metepec, Estado de México; dicho "espectacular" contiene anuncios por ambos lados.

En uno de ellos, en su parte superior dice: "GOBIERNA EL ESTADO DE MÉXICO"; del lado izquierdo se destaca con letras de mayor tamaño la leyenda "# 1 EN INSEGURIDAD", letras en color blanco y fondo en color verde; del lado derecho una imagen en la que se observan a dos sujetos del sexo masculino, de pie sobre la banqueta en la esquina de una calle; al centro en diagonal, la palabra "CUMPLIDO" en color rojo; en su parte inferior y con fondo blanco, de izquierda a derecha se leen las palabras "ESTADO DE MÉXICO", seguido de un logotipo en forma de círculo con los colores verde, azul y rojo, acompañado de la leyenda "COMPROMISO GOBIERNO QUE CUMPLE"; y en la parte inferior del lado izquierdo, se lee "PAN ESTADO DE MÉXICO".

El segundo, en su parte superior dice: "GOBIERNA EL ESTADO DE MÉXICO"; del lado izquierdo se destaca con letras de mayor tamaño la leyenda "# 1 EN CONTAMINACIÓN", letras en color blanco y fondo en color verde; del lado derecho una imagen en la que se observa un basurero; al centro en diagonal, la palabra "CUMPLIDO" en color rojo; en su parte inferior y con fondo blanco, de izquierda a derecha se leen las palabras "ESTADO DE MÉXICO", seguido de un logotipo en forma de círculo con los colores verde, azul y rojo, acompañado de la leyenda "COMPROMISO GOBIERNO QUE CUMPLE"; y en la parte inferior del lado izquierdo, se lee "PAN ESTADO DE MÉXICO".

E) Estructura metálica, rectangular, destinada para la colocación de anuncios de los denominados "espectaculares", que se encuentra ubicada a la altura del Kilómetro 2 del Libramiento Ruta de la Independencia Bicentenario en el Municipio de Lerma, Estado de México; en su parte superior dice: "GOBIERNA EL ESTADO DE MÉXICO"; del lado izquierdo se destaca con letras de mayor tamaño la leyenda "# 1 EN ROBO DE AUTOS", letras en color blanco y fondo en color verde; del lado derecho una imagen en la que se observa un sujeto del sexo masculino de pie, tratando de abrir con sus manos un

vehículo de color rojo; al centro en diagonal, la palabra "CUMPLIDO" en color rojo; en su parte inferior y con fondo blanco, de izquierda a derecha se leen las palabras "ESTADO DE MÉXICO", seguido de un logotipo en forma de círculo con los colores verde, azul y rojo, acompañado de la leyenda "COMPROMISO GOBIERNO QUE CUMPLE"; y en la parte inferior del lado izquierdo, se lee "PAN ESTADO DE MÉXICO".

F) Estructura metálica, rectangular, destinado para la colocación de anuncios de los denominados "espectaculares"; estructura que se encuentra en la azotea de un bien inmueble ubicado a la altura del Kilómetro 30 del Libramiento Ruta de la Independencia Bicentenario, en el Municipio de Almoloya de Juárez, Estado de México; la estructura contiene dos espectaculares, ambos muestran, en su parte superior la leyenda: "GOBIERNA EL ESTADO DE MÉXICO"; del lado izquierdo se destaca con letras de mayor tamaño la leyenda "# 1 EN CORRUPCIÓN", letras en color blanco y fondo en color verde; del lado derecho una imagen en la que se observa a un sujeto llevando a la bolsa interna de su saco un fajo de billetes de distintas denominaciones; al centro en diagonal, la palabra "CUMPLIDO" en color rojo; en su parte inferior y con fondo blanco, de izquierda a derecha se leen las palabras "ESTADO DE MÉXICO", seguido de un logotipo en forma de círculo con los colores verde, azul y rojo, acompañado de la leyenda "COMPROMISO GOBIERNO QUE CUMPLE"; y en la parte inferior del lado izquierdo, se lee "PAN ESTADO DE MÉXICO".

G) Estructura metálica, rectangular, destinada para la colocación de anuncios de los denominados "espectaculares", que se encuentra ubicada sobre la carretera de Toluca a Temascaltepec, en dirección al Municipio de Valle de Bravo, a la altura del acceso a la comunidad de San Simón el Alto, a un lado del acceso al Rancho Avándaro, que contiene anuncios por ambos lados.

El primero, en su parte superior contiene la leyenda: "GOBIERNA EL ESTADO DE MÉXICO"; del lado izquierdo se destaca con letras de mayor tamaño la leyenda "# 1 EN ROBO DE AUTOPARTES", letras en color blanco y fondo en color verde; del lado

derecho una imagen en la que se observan los brazos de un sujeto que con las manos y la ayuda de un desarmador pretende desprender la "calavera" o "mica" trasera de un vehículo automotor; al centro en diagonal, la palabra "CUMPLIDO" en color rojo; en su parte inferior y con fondo blanco, de izquierda a derecha se leen las palabras "ESTADO DE MÉXICO", de seguido de un logotipo en forma de círculo con los colores verde, azul y rojo, acompañado de la leyenda "COMPROMISO GOBIERNO QUE CUMPLE"; y en la parte inferior del lado izquierdo, se lee "PAN ESTADO DE MÉXICO".

El segundo, en su parte superior muestra la leyenda: "GOBIERNA EL ESTADO DE MÉXICO"; del lado izquierdo se destaca con letras de mayor tamaño la leyenda "# 1 EN INSEGURIDAD", letras en color blanco y fondo en color verde; del lado derecho una imagen en la que se observan a dos sujetos del sexo masculino, de pie sobre la banqueta en la esquina de una calle; al centro en diagonal, la palabra "CUMPLIDO" en color rojo; en su parte inferior y con fondo blanco, de izquierda a derecha se leen las palabras "ESTADO DE MÉXICO", seguido de un logotipo en forma de círculo con los colores verde, azul y rojo, acompañado de la leyenda "COMPROMISO GOBIERNO QUE CUMPLE"; y en la parte inferior del lado izquierdo, se lee "PAN ESTADO DE MÉXICO".

H) Estructura metálica, rectangular, destinada para la colocación de anuncios de los denominados "espectaculares", que se encuentra ubicada aproximadamente a kilómetro y medio de la caseta de cobro de la Autopista Tenango Ixtapan de la Sal, en Tenango, Estado de México; en su parte superior, muestra la leyenda: "GOBIERNA EL ESTADO DE MÉXICO"; del lado izquierdo se destaca con letras de mayor tamaño la leyenda "# 1 EN INSEGURIDAD", letras en color blanco y fondo en color verde; del lado derecho una imagen en la que se observan a dos sujetos del sexo masculino, de pie sobre la banqueta en la esquina de una calle; al centro en diagonal, la palabra "CUMPLIDO" en color rojo; en su parte inferior y con fondo blanco, de izquierda a derecha se leen las palabras "ESTADO DE MÉXICO", seguido de un logotipo en forma de círculo con los colores verde, azul y rojo, acompañado de la leyenda "COMPROMISO GOBIERNO QUE CUMPLE"; y en la

parte inferior del lado izquierdo, se lee "PAN ESTADO DE MÉXICO".

En virtud de lo anterior, y encontrándome en tiempo y forma, se interpone formal **QUEJA**, se solicita la realización de la **INVESTIGACIÓN** conducente, la instauración del procedimiento administrativo sancionador y, en su oportunidad, la aplicación de las **SANCIONES** que correspondan, debido a la materialización de conductas violatorias de los artículos 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano México; y 52, fracción XVI, del Código Electoral del Estado de México, por parte del Partido Acción Nacional en la entidad.

A efecto de sustentar lo anterior, se formulan las siguientes

CONSIDERACIONES

De conformidad con lo previsto en los artículos 51, fracción VIII, 55, segundo párrafo, 356 del Código Electoral del Estado de México, y 35 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, se puede constatar que los partidos políticos tienen el derecho de acudir ante el Instituto Electoral de la entidad para solicitar que se investiguen las actividades realizadas por cualquier otro partido político, para que éstos ajusten su conducta al marco de la normatividad aplicable, es decir, es incuestionable la atribución de presentar quejas por violaciones a las disposiciones legales, denuncias que deberán ser sustanciadas mediante el Procedimiento Administrativo Sancionador previsto en el Código Electoral y en el Reglamento correspondiente.

En este sentido, debe destacarse que los partidos políticos están obligados, entre otros aspectos, a conducir en todo momento sus actividades dentro de los cauces legales, sujetándose a las disposiciones previstas en la Constitución Federal, la Constitución Local, así como en la normatividad secundaria aplicable.

Por su parte, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México tiene, entre otras, la

obligación de vigilar en el ámbito de su competencia el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia político electoral; también, la de investigar los hechos que denuncien los partidos políticos como actos violatorios de la normatividad aplicable, y la de imponer las sanciones previstas en la Ley.

Establecido lo anterior, se sostiene que el Partido Acción Nacional ha violentado disposiciones constitucionales y legales al realizar actos de difusión de propaganda política que trastocan lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 52, fracción XVI, y 156, párrafo cuarto, del Código Electoral del Estado de México.

En efecto, la propaganda difundida por el Partido Acción Nacional a través de los denominados "anuncios espectaculares" que se denuncian en esta vía es ilegal, porque las imágenes y las palabras que en ellos se emplean, constituyen expresiones cuyo significado denigra a imagen del Gobierno del Estado de México, porque las afirmaciones que contienen no están debidamente sustentadas, ni contribuyen a un debate ciudadano mejor informado, pues no exponen un programa político del Partido Acción Nacional o partes de algún programa, ni hacen una crítica de acciones gubernamentales concretas y tampoco una denuncia de acciones ilegales llevadas a cabo por el Gobierno Estatal.

De lo anterior, se sigue que se trata de una forma de propaganda que enturbia el escenario político, desorienta a la ciudadanía y resulta impertinente y descontextualizada, razones por las que excede el derecho constitucional de libertad de expresión y contraviene lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartado C, de la Carta Fundamental; 12, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política de Estado Libre y Soberano de México; y 52, fracción XVI, del Código Electoral de la entidad, como se demostrará a continuación.

A) La propaganda política denunciada excede el derecho constitucional de libertad de expresión.

Para apoyar la anterior conclusión, resulta pertinente tomar en consideración lo dispuesto en los artículos 6° y 7°, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los que establecen:

Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 7°.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Para el debido entendimiento de las disposiciones constitucionales antes transcritas, debe tomarse en cuenta lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-91/2010 que, en la parte conducente determinó:

El primer dispositivo constitucional consigna dos derechos fundamentales: La libertad de expresión, y el derecho a la información. Un rasgo distintivo entre tales derechos consiste en que en el ámbito de la libertad de expresión se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales; en tanto que la libertad o derecho a la información atiende más bien, a la potestad que asiste a todo individuo para tener acceso o recibir la información, lo que denota que ambos derechos son eminentemente complementarios.

Por su parte, el numeral 7° de la carta fundamental, en la regulación que hace de la libertad de imprenta, establece la prohibición de la censura previa, así como de cualquier acto que tienda a coartar el libre ejercicio de esa libertad en forma anticipada.

Del análisis armónico de los preceptos constitucionales en cuestión, se puede advertir que,

en principio, la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en cuatro casos específicos, a saber:

- a) Que se ataque a la moral;
- b) Se afecten los derechos de terceros;
- c) Se provoque algún delito, o
- d) Se perturbe el orden público.

Asimismo, se colige que fue voluntad del Constituyente determinar como inviolable la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; sin que sea dable establecer la censura previa, así como exigir fianza a los autores o impresores quedando prohibido todo acto que coarte la libertad de imprenta, siempre y cuando se respete la vida privada de los demás, la moral y la paz pública.

Diversos han sido los criterios que ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a la naturaleza y alcance que corresponde a los derechos de libre expresión de ideas, comunicación y acceso a la información contenidos en el artículo 6o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A través de ellos, el máximo tribunal de nuestro país, ha establecido que uno de los objetos fundamentales que se persigue mediante la tutela de la libertad de expresión **es la formación de una opinión pública**, indispensable en el funcionamiento de toda democracia representativa.

Por su alcance temático, destaca la jurisprudencia P./J. 25/2007, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, apreciable en la página 1520, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, del mes de mayo de dos mil siete, cuyo rubro y texto establecen lo siguiente:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO. (Se transcribe).

Los Tratados Internacionales, aprobados por el Estado Mexicano en términos del artículo 133 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que han sido reconocidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como integrantes del orden jurídico nacional, revelan una consonancia con la perspectiva que sostiene el orden constitucional mexicano en lo atinente a la libertad de expresión, la cual, no ha sido concebida como un derecho absoluto o ilimitado.

Para ilustrar lo anterior, conviene invocar el texto de los instrumentos internacionales siguientes:

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir

informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

En suma, es posible sustraer algunos principios básicos relacionados con la materia de libertad de expresión:

a) Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones;

b) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, por cualquier medio;

c) Toda persona tiene derecho a obtener información;

d) El ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a censura previa, sino sólo a ciertas restricciones y a responsabilidades ulteriores;

e) Tanto las restricciones al derecho a la libre expresión, como las responsabilidades ulteriores deben estar expresamente previstas en la ley y ser necesarias para asegurar: 1) El respeto a los derechos y reputación de los demás, y 2) La protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y la moral social;

f) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, de enseres y aparatos usados en la difusión de información o cualesquiera otro medio destinado a impedir la comunicación y la circulación de ideas u opiniones;

g) Se debe prohibir expresamente, en la ley toda propaganda en favor de la guerra; toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitación a la violencia y cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por cualquier motivo, incluidos los de raza, color, religión, idioma y nacionalidad.

Ahora bien, es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que cuando el ejercicio de los derechos fundamentales, incluidos los derechos de libertad de expresión, libertad de información y libertad de imprenta, se relaciona con la materia político-electoral, tales derechos básicos deben interpretarse, en forma sistemática, en correlación con lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución General de la República, teniendo en cuenta los deberes, restricciones y limitantes que la propia Carta Fundamental establece en esa materia.

Tal aserto se corrobora con la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, febrero de 2004, página 451, bajo el epígrafe: **"GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO**

SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

Acorde con lo anterior, esta Sala Superior ha orientado su criterio en el sentido de que, tratándose del debate democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información acerca de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. Se ha considerado que debe permitirse a los titulares de los derechos fundamentales de libertad de pensamiento, de expresión y de información, que cuestionen e indaguen sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como discrepar y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, de tal modo que los electores puedan formar lo más libremente posible su criterio para votar. En tal virtud, las libertades de expresión y de información, así como el ejercicio de los derechos fundamentales de carácter político-electoral son elementos que interactúan y se fortalecen entre sí.

Asimismo, este Tribunal ha considerado que las elecciones libres y auténticas, así como la libertad de expresión, en particular el debate de ideas y la crítica política, al igual que el pleno ejercicio de los derechos político-electorales, constituyen el fundamento de toda democracia constitucional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, intérprete de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional integrado al orden jurídico nacional por disposición del artículo 133 de la norma fundamental ha tenido la oportunidad de destacar en reiteradas ocasiones que en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones, constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, lo que fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios,

y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión.

La perspectiva de ese tribunal comunitario se ha dirigido a considerar indispensable la tutela del ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado, porque la formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan.

En ese sentido, es válido señalar que el debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información.

Lo asentado con anterioridad ha inspirado el ejercicio jurisdiccional de esta Sala Superior en diversos precedentes y se han establecido algunos criterios jurisprudenciales relacionados con el tema en análisis.

Así se han pronunciado la jurisprudencias 11/2008 y 14/2007, que llevan por rubro: **"LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN, SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO."** y **"HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN"**.

Como se desprende de las citadas posiciones jurisprudenciales, el ejercicio de la libertad de expresión no ha recibido un trato aislado sino que ha encontrado contrapeso con otro valor fundamental que también ha sido tutelado tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por los instrumentos jurídicos de carácter internacional y la normatividad secundaria.

Se trata de la honra, la reputación y la dignidad de los servidores públicos o de las personas públicas, los cuales por supuesto, deben ser jurídicamente protegidos, dado que así lo disponen tanto el artículo 6° de la Constitución Federal, como los artículos 11, párrafos 1 y 2, de la invocada Convención Americana multicitada.

Conforme al citado instrumento jurídico, toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad y, por otra, nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

En ese orden, se enmarca la prohibición que introdujo el poder reformador de la Constitución en noviembre de dos mil siete, cuyo tenor es el siguiente:

Artículo 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“III. Los partidos políticos nacionales tendrán permanente de los medios de comunicación social. (.)

Apartado C

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.”

Siguiendo por analogía los criterios sustentados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-34/2006, SUP-RAP-36/2006, SUP-RAP-122/2008, SUP-RAP-254/2008, SUP-RAP-59/2009, SUP-RAP-81/2009 y acumulado, SUP-RAP-118/2009 y acumulado SUP-RAP-119/2009, y SUP-RAP-91/2010, de la interpretación funcional y sistemática de los artículos 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Federal; 12, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; y 52, fracción XVI, del Código

Electoral de la entidad, se advierte que constitucional y legalmente se estableció la prohibición absoluta de que en la propaganda política o electoral, en forma directa o indirecta, así sea en la modalidad de opinión o información, se empleen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, lo cual se traduce en una falta administrativa de rango constitucional y refuerzo legal que no admite excepciones y enfatiza limitaciones a las libertades de expresión, manifestación de las ideas y de imprenta, aplicables a la propaganda política y electoral.

A continuación, se transcribe la parte conducente de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-81/2009 Y ACUMULADO:

[...]

En efecto, uno de los presupuestos políticos de todo sistema democrático es el de propiciar un ambiente de libertades públicas que permita a los gobernados ejercer al máximo y con autonomía de decisión su libre albedrío, de tal manera que no se les imponga ninguna forma de vida, cosmovisión o ideología, siendo que entre esas libertades está la de libertad de expresión o de manifestación de sus ideas y de imprenta, así como el consecuente debate generado en el seno de la discusión pública.

Este presupuesto libertario no es de carácter absoluto pues aún en ambientes donde los estándares democráticos son muy exigentes, se ha aceptado el criterio de que pueden imponerse límites razonables y justificables a la libertad de expresión, pues se trata de un derecho que convive con otros derechos igual o más importantes, como el de la vida privada, la salud pública o la moral.

Lo anterior, por ejemplo, se advierte de lo dispuesto en los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, invocados por el propio actor, en los que se señala que la libertad de expresión puede restringirse en la ley cuando sea necesario para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la

seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas.

Una de las restricciones concretas a la libertad de expresión, necesaria y plenamente justificada en orden al respeto a los derechos y a la reputación de los partidos políticos, se estableció en el artículo 41 constitucional, al especificar que en la propaganda política y electoral de los partidos políticos (y por extensión a las coaliciones) no pueden emplearse expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos (y coaliciones), o que calumnien a las personas.

En efecto, el artículo citado establece:

"Artículo 41.

...

Apartado C. 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."

Esta disposición constituye una prohibición de rango constitucional que en términos del artículo 1° constitucional restringe la libertad de expresión para los supuestos específicos de propaganda política o electoral difundida por los partidos políticos y coaliciones (que son un conjunto formal de partidos) y que dado el principio de jerarquía normativa no admite excepciones legales de atipicidad.

El carácter de ilícito constitucional significa que a través de una ley o de un reglamento no podría destipificarse la conducta que la Constitución calificó como tal, pues en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación del proyecto de decreto que reforma el artículo 41, constitucional, en lo que interesa, se señaló que:

[...]

En consonancia con el nuevo modelo de comunicación social postulado **se eleva a rango constitucional la prohibición a los partidos políticos de utilizar en su propaganda expresiones que denigren a las instituciones, o**

calumnien a las personas. Tal medida no puede ni debe ser vista como violatoria de la libertad de expresión, en primer lugar porque esa libertad no comprende el derecho a denigrar o calumniar, y porque además la norma está expresamente dirigida a los partidos políticos y solamente a ellos.

[...]

Además, en el precepto constitucional en estudio no se distinguió la posibilidad de que las frases denigrantes se emplearan con motivo de una opinión, postura, información o cualquier otra modalidad de expresión, de tal manera que prohibió todo contenido denigrante en la propaganda o que calumnie a las personas, sin hacer distinción alguna.

El constituyente consideró justificada esta prohibición, por diversas causas jurídicas y experiencias político-electorales previas, entre las cuales destaca el hecho de que, de conformidad con el propio artículo 41, fracciones I y II, constitucional, los partidos políticos son entidades de interés público, cuya finalidad es la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, además de prever que los partidos tienen derecho al financiamiento público para llevar a cabo sus actividades y que los recursos públicos deberán prevalecer sobre los de origen privado.

Lo anterior permite concluir que, para el constituyente, la propaganda política y electoral de los partidos políticos, debe ser plenamente coherente con las finalidades constitucionales de los partidos políticos y con los principios democráticos.

[...]

Con base en lo antes señalado, es dable exigir a los partidos políticos que al difundir propaganda, ya sea política o electoral, actúen en forma adecuada, respetando los derechos de imagen de las instituciones, de los demás partidos y la integridad de los candidatos, su reputación y vida privada, que también son valores sustanciales de un sistema democrático, y que están plasmados, además, en el artículo 6° de la Constitución Federal.

En el presente caso, toda vez que la propaganda política denunciada no respeta debidamente la imagen del Gobierno del Estado de México, se considera que excede el derecho constitucional de libertad de expresión.

B) La difusión de la propaganda política reclamada constituye una violación a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Federal; 12, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 52, fracción XVI, y 156 del Código Electoral del Estado de México.

En un primer orden, debe tomarse en cuenta que el Constituyente Permanente prohibió que los partidos políticos, en la difusión de su propaganda política y electoral, denigren a las instituciones, a otros institutos políticos, coaliciones o candidatos, o se calumnie a las personas, pues ese tipo de prácticas no son idóneas para lograr sus fines.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que esta prohibición plasmada en la Constitución Federal, se reforzó a niveles constitucional y legal en el Estado de México, pues en los artículos 12, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; y 52, fracción XVI, del Código Electoral del Estado de México, se reguló tanto la tipicidad administrativa electoral, como las sanciones aplicables, al establecer lo siguiente:

CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO

Artículo 12.-

[...]

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.

[...]

CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Artículo 52- Son obligaciones de los partidos políticos:

[...]

XVI. Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones, a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto se tramitarán de conformidad con lo dispuesto por el artículo 356 de este Código;

[...]

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

I. Partidos políticos:

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

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

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

[...]

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.

[...]

REGLAMENTO DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO.

Artículo 3. A fin de evitar que se produzcan daños irreparables a los actores políticos, se vulneren los principios rectores del proceso electoral y, en general, se afecten bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, el Consejo General, o en su caso, el Secretario Ejecutivo General, en todo momento procederán a la inmediata implementación de medidas cautelares a través de las acciones que considere pertinentes. Los Órganos Desconcentrados deberán dejar constancia del hecho y dar vista inmediata a la Secretaría, con independencia del resultado que arroje la investigación correspondiente."

Los preceptos constitucionales y legales antes citados reiteran la prohibición impuesta a los partidos políticos y coaliciones de difundir propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas, lo cual corrobora la intención inequívoca del legislativo de sancionar en forma absoluta ese tipo de conductas.

Ahora bien, el hecho de que el Constituyente haya enfatizado que tratándose de propaganda política o electoral no se permite el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, no significa una censura generalizada o la prohibición del uso de ciertas palabras en la deliberación pública.

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido que en el ámbito del debate pacífico se maximiza la libertad de expresión, tal como se sostiene en la anteriormente citada jurisprudencia 11/2008, aprobada por la Sala

Superior en septiembre del año dos mil ocho, que a la letra señala:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. (Se transcribe).

Sin embargo, de la interpretación funcional de los artículos 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Federal; 12, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; y 52, fracción XVI, del Código Electoral del Estado de México, se advierte la prohibición específica de que en la propaganda de los partidos políticos se denigre a las instituciones o calumnie a las personas.

Este entendimiento resulta acorde con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la sentencia emitida al resolver a Acción de Inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, en la que en la parte conducente sostuvo:

[...]

En lo concerniente al término "propaganda" utilizado en la norma constitucional aplicable [es decir, el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, Apartado A, inciso g), párrafo tercero, de la Constitución Federal] debe tenerse presente que el artículo 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución Federal establece que 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. Con ello, el Poder Constituyente Permanente, si bien no ha definido el término "propaganda", establece lineamientos con respecto a la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos.

Este Tribunal Pleno entiende que la norma constitucional invocada, en segundo término, en el párrafo precedente (es decir, el artículo 41, fracción III, Apartado C, de la Constitución Federal) constituye un límite establecido directamente por el propio Poder Constituyente Permanente para proteger los derechos de tercero, en particular el respeto a la vida privada, e incluso, en ciertos casos, a la paz pública, en términos de lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal.

Siendo las porciones normativas analizadas en párrafos precedentes (es decir, artículo 41, párrafo segundo, fracción III, párrafo tercero, y Apartado C, constitucional) restricciones o límites establecidos en la Constitución Federal respecto de derechos fundamentales también reconocidos por ella misma, deben interpretarse, como ya se dijo, de manera estricta y resguardando al máximo los derechos fundamentales.

[...]

Como se aprecia de la anterior transcripción, la prohibición a los partidos de denigrar en su propaganda a las instituciones es expresa y limitativa.

Tal y como lo estableció la Sala Superior, es evidente que el propósito del Constituyente consistió en limitar la denigración y calumnia, entre otros medios, en la propaganda de los partidos políticos y coaliciones, al considerar que este medio debe reservarse para ejercer una política de auténtico debate ideal de opiniones.

Es decir, se prohíbe en la propaganda de los partidos políticos utilizar un lenguaje innecesario o desproporcionado, en relación con los derechos a la imagen de las instituciones, de los partidos y coaliciones y a la vida privada de los candidatos y en general de las personas.

Este criterio se reiteró por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el SUP-RAP-34/2006 y 36/2006 acumulados, sentencia que en la parte conducente estableció:

[...]

Consecuentemente, habrá transgresión al multimencionado artículo (38, apartado 1, inciso p), del código electoral anterior a las reformas de 2008), cuando el contenido del mensaje implique el demérito de la estima o imagen de algún otro partido, de sus candidatos, de las instituciones, por la utilización de calificativos o de expresiones intrínsecamente vejatorias, deshonrosas y oprobiosas, que, apreciados en su significado usual y

en su contexto, nada aportan a la formación de una opinión pública libre, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática, siendo, por tanto, la simple exteriorización de sentimientos o posturas personales y subjetivas de menosprecio y animosidad que no se encuentran al amparo ni de la libertad de expresión ni contribuyen al correcto funcionamiento de la vida democrática.

[...]

De todo lo anteriormente señalado, se concluye que tratándose de la propaganda política o electoral, constitucional y legalmente está prohibido el uso directo o indirecto, así sea en la modalidad de opinión o información, de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas.

C) La propaganda reclamada, sin duda, denigra a las instituciones.

La anterior conclusión encuentra apoyo en el correcto entendimiento del verbo y concepto "denigrar". Por tanto, debe tenerse presente que a Sala Superior ha emitido diversos criterios que son ilustrativos al respecto.

Al resolver los expediente identificados con las claves SUP-RAP-118/2008 y su acumulado SUP-RAP-119/2008, así como el SUP-RAP-254/2008, la Sala Superior sostuvo que el debate "... desinhibido, vigoroso y complejamente abierto sobre los asuntos públicos..." tolerado y fomentado en un sistema democrático no significa, ni implica en forma alguna que la honra, la reputación y la dignidad de los servidores públicos o de las personas públicas estén jurídicamente desprotegidas.

En la ejecutoria citada en primer término se puntualizó que:

[...]

habrá transgresión a la obligación contenida en el artículo 38, párrafo 1, inciso p), del código electoral federal, cuando el contenido del mensaje implique la disminución o el demérito de la estima o imagen de

algún otro partido; de las instituciones públicas o de los ciudadanos en general, que, apreciados en su significación usual y en su contexto, nada aportan a la formación de una opinión pública libre, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática entre los afiliados o militantes partidarios y la ciudadanía en general, siendo, por tanto, la simple exteriorización de sentimientos o posturas personales y subjetivas de menosprecio y animosidad que no se encuentran al amparo ni de la libertad de expresión ni contribuyen al correcto funcionamiento armónico de la vida democrática.

[...]

]

Por otra parte, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-59/2009, la Sala Superior invocó el significado de la palabra denigrar establecido por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, que se concibe como:

"Deslustrar, ofender la opinión o fama de alguien" e "injuriar (II agraviar, ultrajar)"; mientras que por deslustrar se entiende "Quitar el lustre", "desacreditar" o "Quitar la transparencia al cristal o al vidrio".

También sostuvo ese H. órgano jurisdiccional que el término denigrar, según su acepción genérica, consiste en "hablar mal de una persona, ente o institución destruyendo su fama u opinión".

Asimismo, en la ejecutoria dictada por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-122/2008, nuestro máximo órgano jurisdiccional en materia electoral abordó el concepto de la conducta "denigrar". Al efecto, consideró que la conducta prohibida es el empleo de expresiones que denosten o demeriten a las instituciones, es decir, cuando la acción de denigrar "... afecta los derechos de las instituciones como tercero...".

En este último precedente, sostuvo que los elementos del tipo administrativo en cuestión son:

a) La existencia de una propaganda **política** o político-electoral.

b) Que esa propaganda sea transmitida o difundida.

c) Que la propaganda emplee expresiones que, en sí mismas o en su contexto, puedan ser denigrantes, porque las palabras per se pueden ser ofensivas, degradantes o difamantes, o bien, por serlo al vincularse con otras palabras o determinadas imágenes, es decir, en su contexto.

d) Que, como consecuencia de dicha propaganda, se denigre a alguna institución en su imagen, como bien jurídico protegido por la norma.

Por tanto, la limitación genérica de la libertad de expresión establecida por el artículo 6° constitucional, cuando afecta los derechos de un tercero, es específica tratándose de propaganda de los partidos políticos, al proteger particularmente los derechos de la personalidad y el derecho a la imagen o el honor de las instituciones y de las personas.

En ese sentido, la proscripción de denigrar a los partidos que protege el derecho a la imagen, enfatiza una de las limitantes generales de la libertad de expresión prevista en el artículo 6° constitucional, que son los derechos de un tercero.

En el caso, la conducta denunciada y reclamada del Partido Acción Nacional, resulta contraria a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Federal; 12, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 52, fracción XVI, y 156 del Código Electoral de la entidad.

En principio, cabe señalar que no será motivo de discusión la existencia de la propaganda reclamada, ni tampoco si el Partido Acción Nacional ordenó su colocación, habida cuenta que en los propios "espectaculares" consta la leyenda "PAN Estado de México", como se demuestra con los testimonios notariales e impresiones fotográficas anexas que junto con el presente escrito de queja se ofrecen y aportan como prueba.

Por otra parte, está fuera de duda la naturaleza política de la propaganda reclamada, toda vez que es realizada por un partido político, en el contexto de una campaña publicitaria dirigida a la población en

general, con el objeto de demeritar la imagen de una institución pública, como en la especie lo es el Gobierno del Estado de México; en tal virtud, ese elemento del tipo administrativo debe tenerse por colmado.

Tampoco existe duda de que los espectaculares que se reclaman constituyen expresiones denigratorias o calumniosas, tomando en cuenta su definición y contenido, así como la forma y el contexto en que aparecen las imágenes y los textos. Dichas palabras e imágenes son:

1. CORRUPCIÓN.- Con la imagen de una persona vestida con un saco quien con una mano extiende un documento y con la otra recibe una agenda o libreta en la que se aprecian billetes de distintas denominaciones.
2. CORRUPCIÓN.- Con la imagen de una persona, quien introduce a la bolsa interior de su saco billetes de distintas denominaciones.
3. CONTAMINACIÓN.- Con la imagen de un basurero.
4. INSEGURIDAD.- Con la imagen de dos personas, con apariencia de "vagos" o "delincuentes", de pie junto a un poste, "acechando" o "vigilando a posibles víctimas".
5. ROBO DE AUTOS.- Con la imagen de un sujeto forzando la apertura de un vehículo y utilizando para el efecto una varilla.
6. ROBO DE AUTOPARTES.- Con la imagen de un sujeto que pretende desprender la "calavera" o "mica" de un vehículo automotor con la ayuda de un desarmador.

Como se advierte, los espectaculares reclamados contienen leyendas e imágenes denigrantes que se asocian al Gobierno del Estado de México.

En efecto, todos los espectaculares contienen una composición gráfica muy semejante a la que utiliza el Gobierno del Estado de México para su identidad gráfica institucional. Vale la pena destacar que en la propaganda reclamada indebidamente se incluyen el

lema y logotipo Compromiso Gobierno que Cumple, utilizados y registrados por el Gobierno del Estado de México, en el que el logotipo está formado por tres letras "C", que representan los pilares de la administración gubernamental 2005 - 2011: Seguridad Social, Seguridad Económica y Seguridad Pública. Las tres figuras se entrelazan para sintetizar el compromiso gubernamental para mejorar la calidad de vida de los mexiquenses. En el diseño original utilizado por el Gobierno del Estado de México, se incluyen las "C" de referencia con los colores verde y rojo, usando los pantones 356, 200 y 368, en tanto que en la publicidad reclamada se utilizan los colores verde, azul y rojo, tal y como se detalla en el "Manual de Uso de la Identidad Gráfica del Gobierno del Estado de México".

En la parte superior de los espectaculares reclamados se incluye en letras grandes la leyenda "GOBIERNA EL ESTADO DE MÉXICO", en tanto que en la propaganda gubernamental se incluye la leyenda "GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO". La semejanza de la frase utilizada en la propaganda denunciada con la del Gobierno estatal produce indudablemente confusión entre la población.

En toda la propaganda reclamada se incluye en letras rojas escritas en forma diagonal la palabra "CUMPLIDO", a semejanza de la propaganda gubernamental mexiquense.

Ahora bien, se estima que las anteriores expresiones no están protegidas por el derecho de libertad de expresión toda vez que, como se indicó en líneas anteriores, tratándose de la propaganda política o electoral de los partidos políticos existe un énfasis a la restricción constitucional relativa a la libertad de expresión.

El énfasis consiste en prohibir en forma absoluta que, de manera directa o indirecta, así sea en la modalidad de opinión o información, se empleen expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas, razón por la cual no es dable admitir que en la propaganda política del Partido Acción Nacional se asocie al Gobierno del Estado de México con expresiones que intrínsecamente empañan o deterioran la imagen de cualquier persona o

institución, como son las de CORRUPCIÓN, CONTAMINACIÓN, INSEGURIDAD, ROBO DE AUTOS y ROBO DE AUTOPARTES.

Dichas palabras, frases e imágenes en lo individual, por sí mismas, son suficientes para descalificar a una persona, a un servidor o institución pública, o a un partido político, pues están relacionadas en general con prácticas ilícitas o inmorales.

Así, verbigratia, en el lenguaje cotidiano y convencional, la palabra **corrupción** tiene diversos significados, todos vinculados a la alteración o vicio de una forma natural de las cosas, así por ejemplo, alude a una práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de las organizaciones públicas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores y el ilícito consistente en promover o favorecer la prostitución de menores o incapaces, su utilización en actividades pornográficas o su participación en actos sexuales que perjudiquen el desarrollo de su personalidad. Las imágenes que se asocian a la palabra **corrupción** en los espectaculares reclamados, encajan perfectamente en la anterior definición.

Contaminación significa: Acción y efecto de contaminar. En este contexto, contaminar se entiende como alterar nocivamente la pureza o las condiciones normales de una cosa o un medio por agentes químicos o físicos, también contagiar, inficionar, pervertir, corromper la fe o las costumbres, profanar o quebrantar la ley de Dios. La imagen incluida en la propaganda denunciada muestra un basurero y se asocia con el significado negativo de la palabra **contaminación**.

Inseguridad significa: falta de seguridad, y constituye un reclamo generalizado de la población mexicana, por lo que la frase "#1 EN INSEGURIDAD", sin duda denigra la imagen del Gobierno del Estado de México.

Robo significa: Delito que se comete apoderándose con ánimo de lucro de una cosa mueble ajena, empleándose violencia o intimidación sobre las personas, o fuerza en las cosas. Las imágenes que se asocian a la palabra **robo**, tanto de autos como de autopartes, encajan perfectamente en el anterior significado.

Así, al margen de que los conceptos utilizados en la propaganda, revelan un contenido esencialmente denigrante o denostativo para el Gobierno del Estado de México, es menester señalar lo siguiente:

El orden jurídico nacional, entendido en los términos que han sido precisados con anterioridad, es decir, encontrándose en la cúspide normativa tanto la Constitución Federal como los Tratados Internacionales aprobados por el Senado en términos del artículo 133, ha encontrado que se apega a la normativa electoral **toda manifestación de ideas, expresiones u opiniones de quienes se encuentren inmersos en el debate político, siempre y cuando, apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática.**

En esos términos, puede verse que la utilización de las palabras CORRUPCIÓN, CONTAMINACIÓN, INSEGURIDAD y ROBO, y las imágenes que se acompañaron a éstas en los espectaculares reclamados, no cumplen con alguno de los objetivos que según el orden jurídico nacional deben conformar todo debate político.

Además, no debe soslayarse que esas palabras, frases e imágenes no fueron plasmadas en la propaganda en forma aislada o segregada; por el contrario, el fin buscado con tales expresiones, y otras que aparecen en los espectaculares reclamados, es la de asociar al Gobierno del Estado de México con actos negativos, por ser ilegales, inmorales y deshonestos, lo que pone de relieve que en forma **contextual**, los mensajes propagandísticos denunciados configuran la hipótesis de prohibición prevista constitucional y legalmente, en tanto se aprecia que están dirigidos a denigrar a las instituciones, particularmente al Gobierno del Estado de México, al que asocian con adjetivos, palabras e imágenes que demeritan su actuación, invadiendo de esa manera el ámbito de tutela que el poder reformador de la Constitución quiso preservar en la reforma constitucional al artículo 41, apartado C, primer párrafo, de la norma fundamental.

Como se ve, el común denominador de las expresiones e imágenes invocadas en los

espectaculares reclamados, es el de aludir a prácticas ilegales o inmorales que se asocian al Gobierno del Estado de México.

En lo individual, cada una de las imágenes contenidas en los promocionales reclamados es suficiente para descalificar al Gobierno del Estado de México, pues su significado autónomo conlleva una carga significativa de alguien que incurre en prácticas ilegales o deshonestas, lo cual denigra la imagen de la institución gubernamental.

La finalidad denigrante que revelan las expresiones de los denominados "anuncios espectaculares" reclamados es única, en tanto son manifestaciones aisladas en la propaganda, ubicadas en un contexto determinado, de tal manera que ese propósito unívoco no se desvirtúa con algún otro elemento que permita observar una finalidad distinta a aquella, pues en dicha propaganda no se hace una propuesta política de solución a problemas, tampoco se expone una crítica respetuosa, no se proporciona información suficiente para que el ciudadano ejerza con mayor libertad su derecho a votar ni se contribuye a un debate serio y razonado en la sociedad.

Las palabras y las imágenes incluidas en la propaganda denunciada son innecesarias para fomentar un debate serio, pacífico e informado de la situación actual o pasada del país y en ese sentido también resultan gratuitas, desproporcionadas e inconducentes para lograr los propósitos constitucionales encomendados a los partidos políticos, pues en nada contribuyen al desarrollo armónico de la sociedad, a la integración de los poderes públicos y a posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

En razón de lo expuesto, resulta claro que el contenido de la propaganda política cuestionada no se emitió en el marco de la libertad de opinión y que, por ende, no está sujeta al canon de veracidad.

Lo anterior, porque si bien es cierto que la Sala Superior ha sostenido que las opiniones no están sujetas al canon de veracidad y que solamente el género informativo requiere de la demostración o justificación de las expresiones empleadas por los

informantes, también lo es que, como ya se dijo, esta distinción no es aplicable al caso de la propaganda política o electoral de los partidos políticos, en tanto el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Federal no distingue entre el género de opinión y el de información, por lo cual, la prohibición de denigrar incluye cualquiera de esas modalidades de comunicación si se trata de propaganda política o electoral de partidos políticos.

Igualmente, cabe destacar que acorde con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, sentencia en la que interpretó el artículo 41, Base III, Apartado A, inciso g), párrafo tercero, de la Constitución Federal reformada el trece de noviembre del dos mil ocho, con base en lo cual determinó que se establece un límite establecido directamente por el propio Poder Constituyente Permanente para proteger los derechos de tercero, en particular el respeto a la vida privada, e incluso, en ciertos casos, a la paz pública, en términos de lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de la Constitución Federal.

Finalmente, cabe destacar que en el presente caso no es dable realizar una ponderación para determinar cuál derecho debe privilegiarse, es decir, si debe prevalecer la libertad de expresión sobre el derecho a la imagen de las instituciones públicas o en sentido contrario pues, como ya se explicó, no se está en presencia de una colisión concreta de derechos fundamentales, en la medida en que el propio constituyente estableció una regla prohibitiva constitucional y no un principio, consistente en limitar la libertad de expresión ejercida por los partidos políticos al difundir su propaganda, lo cual excluye la posibilidad de reinterpretar o realizar una nueva ponderación acerca de lo que ya determinó, en abstracto y en concreto, el órgano reformador de la constitución.

Todo lo anterior pone en evidencia que la propaganda reclamada contraviene lo dispuesto en el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Federal; 12, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; y 52, fracción XVI, de Código Electoral de la entidad.

SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

Atendiendo los artículos 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México; 55, segundo párrafo, 85, 95 fracciones X y LI, y 356 del Código Electoral del Estado de México, el Consejo General del Instituto Electoral de la entidad, como órgano superior de dirección y vigilancia, es el encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia político-electoral, teniendo entre sus diversas atribuciones, la investigación por los medios a su alcance, de hechos que afecten de modo relevante la actuación de los partidos políticos, así como conocer de las infracciones en que éstos incurran y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

En atención a los hechos, consideraciones y probanzas aportadas, se solicita a esa autoridad administrativa dé inicio al procedimiento administrativo sancionador correspondiente, realice las diligencias que estime necesarias y, de ser necesario, recabe mayores elementos de prueba, tendentes a la acreditación de los hechos que motivaron la presente denuncia, a fin de aplicar al Partido Acción Nacional las sanciones que correspondan.

Como medida de previo y especial pronunciamiento, con fundamento en el artículo 3 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, solicito a esa autoridad administrativa electoral la urgente implementación de medidas cautelares, entre otras, el retiro inmediato de los denominados "anuncios espectaculares" que se han precisado en párrafos precedentes, a efecto de que cese la vulneración a los preceptos constitucionales y legales que se han precisado en párrafos precedentes.

PRUEBAS

A.- Documentales públicas, consistentes en los siguientes testimonios notariales:

1. Instrumento Número 9,016, Volumen Especial 209-088, tirado ante la Fe del Licenciado René Cutberto Santín Quiroz, Notario Público número 1 del

Estado de México, con residencia en Toluca, de fecha 4 de noviembre de 2010.

2. Acta Número 7,076, Volumen 136, tirado ante la Fe del Licenciado Juan Alberto Martínez Amigón, Notario Público número 124, del Estado de México, con residencia en Metepec, de fecha 4 de noviembre de 2010.

3. Acta Número 574, Volumen 30, tirado ante la Fe del Licenciado Arturo Javier Garduño Pérez, Notario Público número 123, del Estado de México, con residencia en Metepec, de fecha 4 de noviembre de 2010.

4. Acta Número 3,348, Volumen 48 ordinario, folio 047, tirada ante la Fe del Licenciado Pablo Raúl Libien Abraham, Notario Público número 162, del Estado de México, con residencia en Metepec, de fecha 5 de noviembre de 2010.

5. Acta Número 8,537, Volumen Ordinario 127, tirada ante la Fe del Licenciado Francisco Arce Ugarte, Notario Público número 121, del Estado de México, con residencia en Tejupilco, de fecha 6 de noviembre de 2010.

6. Instrumento Número 3,916, Volumen Decagésimo Quincuagésimo, tirado ante la Fe del Licenciado Alejandro Caballero Gastélum, Notario Público número 150, del Estado de México, con residencia en Lerma, de fecha 6 de noviembre de 2010.

B.- Documental privada, consistente en el "Manual de Uso de la Identidad Gráfica del Gobierno del Estado de México", con la imagen institucional, escudo, logotipo "Compromiso, Gobierno que Cumple", tipografía, créditos y colores oficiales.

Se hace notar a esa H. autoridad administrativa electoral que todas y cada una de las probanzas que se han referido en los anteriores apartados del presente capítulo, se relacionan y demuestran lo narrado en los apartados de hechos y consideraciones.

D.- La presuncional, legal y humana, en todo aquello que beneficie los intereses de mi representado.

E.- La instrumental de actuaciones, consistente en todas y cada una de las actuaciones que obren en el

presente asunto y que beneficien los intereses de mi representado.

...”

De lo trasunto se advierte con nitidez, que la propaganda política que se afirma colocó el Partido Acción Nacional mediante anuncios espectaculares, fue denunciada por el partido político actor, sobre la base de de los siguientes aspectos:

- a) Por considerar que las leyendas “# 1 EN CORRUPCIÓN”, “# 1 EN CONTAMINACIÓN” “# 1 EN INSEGURIDAD”, “# 1 EN ROBO DE AUTOS”, “# 1 EN ROBO DE AUTOPARTES”, en su vinculación con las imágenes que presentan, constituyen expresiones que denigran la imagen del Gobierno del Estado de México, porque se trata de afirmaciones que no están debidamente sustentadas, ni contribuyen a un debate ciudadano mejor informado, al dejar de exponer un programa político del Partido Acción Nacional, además de no hacer una crítica de acciones gubernamentales concretas y tampoco una denuncia de acciones ilegales llevadas a cabo por el Gobierno del Estado de México.

- b) Porque se trata de una forma de propaganda que enturbia el escenario político, desorienta a la ciudadanía y resulta impertinente y descontextualizada, razones por las que excede el derecho constitucional de libertad de expresión.
- c) Que los espectaculares denunciados contienen una composición gráfica muy semejante a la que utiliza el Gobierno del Estado de México para su identidad gráfica institucional, destacando que indebidamente se incluyen el lema y logotipo *Compromiso Gobierno que Cumple*, utilizados y registrados por el Gobierno del Estado de México, con lo que se produce una confusión entre la población, lo cual en modo alguno se encuentra protegido por el derecho a la libertad de expresión.
- d) Que de ninguna manera es dable admitir que en la propaganda política del Partido Acción Nacional se asocie al Gobierno del Estado de México con elementos y expresiones que intrínsecamente deterioran su imagen.

De igual forma, debe destacarse que con motivo de la diligencia de inspección ocular que llevó a cabo la autoridad electoral administrativa, se tuvo por acreditada la existencia de los espectaculares en los que se aprecian las palabras “# 1 EN CORRUPCIÓN”, “# 1 EN CONTAMINACIÓN” y “# 1 EN INSEGURIDAD”, así como la inclusión del lema y logotipo institucional del Gobierno del Estado de México, ubicados en los lugares que se precisan en el acta levantada al efecto, a la cual se agregaron las fotografías que se tomaron en dicha diligencia.

No obstante lo anterior, tanto la autoridad electoral administrativa, como el tribunal electoral responsable, se abstuvieron de realizar un examen integral de los hechos denunciados, ya que para determinar sobre la negativa a implementar las medidas cautelares que fueron solicitadas por el enjuiciante, ningún estudio efectuaron en relación a la inclusión del lema y logotipo institucional del Gobierno del Estado de México, ni en relación a la posible confusión que podría provocar en la ciudadanía, la circunstancia de que la propaganda materia de la queja administrativa contuviera esos

signos gráficos, junto con las palabras que refieren a que dicho gobierno es el número uno en corrupción, inseguridad y contaminación.

Lo expuesto revela lo inexacto de la consideración de la autoridad responsable, respecto a que la exigencia de un estudio exhaustivo de los hechos planteados en la denuncia se tornaba en un estudio de fondo de la queja administrativa, dado que el examen integral que se negó a realizar, se traduce en un estudio parcial y sesgado, que impiden considerar a la determinación de no conceder las medidas cautelares como fundada y motivada, en tanto, se dejan de apreciar y de valorar todos los elementos que son necesarios para establecer si existe un derecho que deba ser tutelado a través de las medidas cautelares, a efecto de evitar que indebidamente se cause un daño irreparable, ante la existencia de conductas presuntamente contrarias a la normatividad aplicable.

Asimismo, asiste razón al partido actor cuando sostiene que la sentencia reclamada está indebidamente fundada y motivada, en atención a que la negativa a la adopción de

medidas cautelares, en forma dogmática, se sustentó por la responsable en que la propaganda política denunciada está protegida por el derecho a la libertad de expresión, así como en el argumento equivocado de que al existir un conflicto de derechos, debía prevalecer el mencionado derecho –libertad de expresión- frente al que tiene el Gobierno del Estado de México para que se respete su imagen y reputación; amén de haber efectuado un indebido estudio de los principios que deben observarse en el otorgamiento de las providencias precautorias solicitadas, al partir de premisas inexactas, como son las relativas a la ponderación del derecho que debe prevalecer y a la posible afectación de derechos de índole patrimonial que podría ocasionarse con la concesión de las supracitadas medidas.

De ese modo, se soslayó por la responsable el criterio que debió guiar la determinación sobre las medidas cautelares peticionadas, el cual consistía, según se indicó en párrafos precedentes, en realizar una evaluación preliminar -aun cuando no sea completa- en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, mediante el estudio de la apariencia del

buen derecho, que apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, unida al elemento que refiere, al peligro de que la demora en el dictado de la resolución definitiva pueda generar la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

En ese tenor, si de este análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente a favor de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente e irreparable y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces, la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante.

En ese sentido, las ponderaciones que se deben hacer para decretar si procede o no acordarlas, atañen a los derechos en juego –que en apariencia se encuentran legalmente reconocidos-, a la irreparabilidad de la afectación, a la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad, aspectos que de manera palmaria revelan la inexactitud de las

premisas en que la responsable sustentó su decisión, ya que tal como se alega por el accionante, en la especie, no se trataba de establecer qué derecho debía prevalecer sobre otro, ni valorar aspectos económicos.

Lo expuesto, evidencia la ilegalidad de la sentencia reclamada, lo cual en principio, conduciría a su revocación para el efecto de ordenar a la responsable realizar un nuevo estudio bajo los lineamientos precisados en acápite que anteceden; empero, tomado en consideración que la tardanza en la definición sobre la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares solicitadas, eventualmente podría ocasionar daños irreparables al derecho que se pide proteger, lo conducente es que este órgano jurisdiccional, en plenitud de jurisdicción, realice el examen en torno a si deben o no concederse las aludidas providencias precautorias.

Ahora bien, en la especie se tiene en consideración, según se apuntó, que en autos se encuentra demostrada la existencia de anuncios espectaculares en los que se contienen las frases “# 1 EN CORRUPCIÓN”, “# 1 EN CONTAMINACIÓN”

y “# 1 EN INSEGURIDAD”, así como la inclusión del lema y logotipo institucional del Gobierno del Estado de México, ubicados en los lugares que se precisan en el acta levantada con motivo de la diligencia de inspección ocular practicada por la autoridad electoral administrativa.

En relación a los anuncios espectaculares que en la queja administrativa se adujo contienen las palabras “# 1 EN ROBO DE AUTOS” y “# 1 EN ROBO DE AUTOPARTES”, es menester destacar que desde la resolución primigenia se estableció que su existencia no se pudo comprobar en la diligencia de inspección ocular que se ordenó llevar a cabo por la autoridad electoral administrativa, sin que dicho razonamiento se hubiese controvertido en el recurso de apelación que se interpuso ante el Tribunal Electoral del Estado de México, por lo que en ese sentido, permanece firme e intocada.

Realizadas las especificaciones del caso, y a fin de abordar en forma adecuada el estudio de los agravios planteados en relación a las medidas cautelares que el accionante sostiene se deben decretar, se impone traer a

cuentas la propaganda política objeto de la medida cautelar solicitada, para lo cual, a continuación se insertan las imágenes de los espectaculares denunciados –solo de aquellos que serán materia de esta ejecutoria-.





Como se indicó en párrafos precedentes, la propaganda política denunciada debe ser analizada de manera integral, esto es, a partir de su total composición gráfica.

De acuerdo con lo señalado, debe mencionarse que del examen de las fotografías que se tomaron durante la diligencia de inspección ocular que llevó a cabo la autoridad electoral administrativa –las cuales se agregaron al acta que al efecto se levantó durante la actuación referida-, se aprecia que la propaganda política denunciada contiene las frases “# 1 EN CORRUPCIÓN”, “# 1 EN CONTAMINACIÓN” y “# 1 EN INSEGURIDAD”, además de incluir el lema y logotipo institucional del Gobierno del Estado de México, cuya indebida utilización se reclama.

En un análisis preliminar de la apariencia del buen derecho, reconocido legalmente a favor de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente e irreparable y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, tal situación evidencia un posible apartamiento del orden jurídico que regula el actuar de los partidos políticos.

En efecto, del examen de la propaganda política presuntamente difundida por el Partido Acción Nacional mediante la colocación de los espectaculares materia de la queja administrativa, se advierte que en ésta se utiliza el lema y logotipo institucional del Gobierno del Estado de México, a cuyo conocimiento se arriba, en virtud de ser un hecho público y notorio –que se invoca de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral-, que tales elementos son utilizados en la propaganda gubernamental del Ejecutivo Estatal, aspecto que se corrobora con el *Manual de Uso de la Identidad Gráfica del Gobierno del Estado de México*, en los que se aprecia que el lema y logotipo institucional, son los siguientes.



En relación con lo anterior, debe destacarse que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52, fracción I, del Código Electoral del Estado de México, los partidos políticos tienen la obligación de ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, sin que exista ninguna disposición dentro del orden jurídico que les autorice a utilizar el lema, ni el logotipo o emblemas institucionales o de los que corresponden a la propaganda gubernamental.

Aunado a lo expuesto, debe señalarse que la inclusión en la propaganda política en examen, respecto del lema y logotipo institucional del Gobierno del Estado de México, puede llegar a producir una confusión en la población, toda vez que en la composición gráfica de los espectaculares, se diluye quién es el verdadero responsable de la propaganda política denunciada.

Ciertamente, aun cuando se contiene la leyenda "*PAN Estado de México*" —sin que por cierto se incorpore el emblema del Partido Acción Nacional—, al insertarse como otros elementos visuales al lema y logotipo institucional con el que se identifica la propaganda difundida por la administración pública del referido gobierno estatal, tal situación genera una desorientación en torno al sujeto que difunde la propaganda.

Esto se sostiene, porque en el contexto integral en que se encuentran empleados todos los componentes gráficos de los espectaculares, generan un impacto visual que puede inducir a la ciudadanía a la falsa apreciación de que la propaganda política proviene del Gobierno del Estado de México, y con ello, que dicha institución reconoce como un resultado de su gestión que ha cumplido con ser el número uno en corrupción, inseguridad y contaminación.

En efecto, la asociación visual de todos los elementos que integran los espectaculares denunciados, puede generar un efecto distorsionado, porque al introducirse componentes gráficos que resultan ajenos al sujeto que difunde la

propaganda en comento, diluye la plena identificación del responsable de su realización, al generar una confusión en la población respecto a que es el propio Gobierno del Estado de México quien reconoce como resultados de su gestión que ha cumplido con ser el número uno en corrupción, inseguridad y contaminación, mediante la colocación de anuncios en los que aparece el lema y logotipo institucional que utiliza en su propaganda gubernamental.

Los elementos anteriores, en un estudio preliminar de la apariencia del buen derecho, permiten sostener que en el caso a estudio, existen razones suficientes para ponderar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas, a fin de hacer cesar la presunta conducta irregular en comento, máxime cuando en el Estado de México se encuentra en curso un proceso comicial, ya que de negarse el dictado de medidas cautelares podrían causarse daños al Partido Revolucionario Institucional, en virtud de la asociación que el electorado puede realizar entre dicho instituto político y en mencionado gobierno, al ser un hecho público y notorio, que el Titular del Ejecutivo Estatal emanó de las filas del referido partido.

En las circunstancias anotadas, resulta procedente revocar la sentencia reclamada, así como la determinación de negar la providencia cautelar que fue decretada por el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México.

Como consecuencia de lo anterior, se hace necesario valorar, en observancia a los principios de idoneidad, racionalidad y proporcionalidad, los efectos que deben imprimirse a la medida cautelar que debe decretarse.

Sobre el particular, y por las razones expuestas, la Sala Superior considera que resulta adecuado ordenar el retiro de los anuncios espectaculares denunciados, dado que en un examen preliminar y sin que ello signifique prejuzgar sobre la existencia de conductas infractoras, se aprecia que los elementos detectados, se encuentran revestidos de una presunta antijuricidad, ya que al tener que ser analizados de manera íntegra y en el contexto en que se difundieron, esto provoca que se afecte el contenido total de la propaganda

política denunciada por la distorsión y confusión que generan, de ahí que la consecuencia necesaria, sea su retiro inmediato.

QUINTO. Efectos de la sentencia. Como consecuencia de lo razonado a lo largo de esta ejecutoria, resulta conducente:

1) Revocar la sentencia de siete de enero de dos mil once, pronunciada por el Tribunal Electoral del Estado de México, al resolver el recurso de apelación con número de expediente RA/33/2010.

2) Revocar el acuerdo de veinticinco de noviembre de dos mil diez, emitido por el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, mediante el cual negó la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional en el procedimiento administrativo sancionador, que dio lugar a la integración del expediente EDOMEX/PRI/PAN/014/2010/11.

3) Conceder dentro del precitado procedimiento administrativo sancionador, la adopción de medidas cautelares

para que se **retire la propaganda denunciada**, cuya existencia se constató en la inspección ocular realizada por la autoridad electoral administrativa del Estado de México –como es la atinente a los anuncios espectaculares que se alude “# 1 EN CORRUPCIÓN”, “# 1 EN CONTAMINACIÓN” y “# 1 EN INSEGURIDAD”.

4) A fin de garantizar la plena efectividad de la providencia precautoria decretada, se ordena al Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral Estado de México que de **inmediato** adopte las acciones que estime pertinentes, a efecto de que queden debidamente implementadas las medidas cautelares cuyo otorgamiento se ha estimado procedente, debiendo informar a la Sala Superior, sobre la ejecución que realice de lo ordenado en la presente ejecutoria, dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes, a que ello tenga lugar.

SEXTO. Por otra parte, tomando en consideración que el nueve de noviembre de dos mil diez, el Partido Revolucionario Institucional presentó queja administrativa, solicitando el dictado de medidas cautelares, respecto de las cuales, el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, resolvió que no procedía su implementación el día veinticinco

del citado mes y año; que en contra de tal determinación el ahora actor interpuso recurso de apelación el primero de diciembre del año próximo pasado, el cual fue recibido por el órgano jurisdiccional local el día ocho siguiente y resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de México hasta el siete de enero del presente año; así como la circunstancia de que la materia de los procedimientos de referencia, lo constituye el otorgamiento de las medidas cautelares solicitadas, cuya definición debe resolverse con la celeridad que su naturaleza impone, se **apercibe** a las mencionadas autoridades, para que en futuros asuntos, actúen con la diligencia que ello amerita, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia de siete de enero de dos mil once, pronunciada el Tribunal Electoral del Estado de México, en el recurso de apelación RA/33/2010.

SEGUNDO. Se **revoca** el acuerdo de veinticinco de noviembre de dos mil diez, emitido por el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, mediante el cual negó la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Revolucionario Institucional en el procedimiento administrativo sancionador, que dio lugar a la integración del expediente EDOMEX/PRI/PAN/014/2010/11.

TERCERO. Se **concede** al Partido Revolucionario Institucional, dentro del precitado procedimiento administrativo sancionador, **la adopción de medidas cautelares solicitadas**, para los efectos precisados en la parte final del considerando quinto de la presente ejecutoria, esto es, **para que se retire la propaganda denunciada**, cuya existencia se constató en la inspección ocular realizada por la autoridad electoral administrativa del Estado de México.

CUARTO. Se **ordena** al Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral Estado de México que de **inmediato** adopte las acciones que estime pertinentes, a efecto de que queden debidamente implementadas las medidas cautelares cuyo

otorgamiento se ha estimado procedente, debiendo informar a la Sala Superior, sobre la ejecución que realice de lo ordenado en la presente ejecutoria, dentro del plazo de veinticuatro horas siguientes, a que ello tenga lugar.

QUINTO. Se **apercibe** al Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México y al Tribunal Electoral de la aludida entidad federativa, para que en futuros asuntos, actúen en los términos precisados en el último considerando,

Notifíquese **personalmente**, al partido político actor; **por oficio**, con copia certificada de esta sentencia, a la autoridad responsable, así como al Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México y, **por estrados**, a los demás interesados.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívense el expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral

del Poder Judicial de la Federación, con ausencia de la Magistrada Presidenta María del Carmen Alanis Figueroa, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE
POR MINISTERIO DE LEY**

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO