

**JUICIO DE REVISIÓN  
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

**EXPEDIENTE:** SUP-JRC-87/2011

**ACTOR:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

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

**MAGISTRADA PONENTE:** MARÍA  
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

**SECRETARIO:** ROBERTO JIMÉNEZ  
REYES

México, Distrito Federal, a veintisiete de abril de dos mil once.

**VISTOS** para resolver los autos del juicio de revisión constitucional electoral, promovido por el Partido de la Revolución Democrática, en contra de la sentencia recaída al recurso de apelación RA/9/2011 emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, por la que confirmó el acuerdo IEEM/CG/23/2011 del Consejo General del Instituto Electoral esa entidad, relacionado con el *“Manual de Procedimientos para el Monitoreo a Medios de Comunicación Alternos, para el período de Precampañas, Intercampañas y Campañas Electorales”*, y

## RESULTANDO

**I. Antecedentes.** De los hechos narrados y de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

1. El treinta de diciembre de dos mil diez, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México aprobó el acuerdo IEEM/CG/61/2010, relacionado con los “Lineamientos a Medios de Comunicación Electrónicos, Impresos y Alternos, del Instituto Electoral del Estado de México”.

2. El dos de enero de dos mil once, inició el proceso electoral ordinario en el Estado de México, para elegir Gobernador de la citada entidad federativa.

3. El veintiocho de febrero de dos mil once, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México emitió el acuerdo IEEM/CG/23/2011 por el que aprobó el “Manual de Procedimientos para el Monitoreo a Medios de Comunicación Alternos, para el período de Precampañas, Intercampañas y Campañas Electorales”, al tenor de los siguientes puntos:

### ACUERDO

**PRIMERO.-** Se aprueba el “Manual de Procedimientos para el Monitoreo a Medios de Comunicación Alternos para el período de Precampañas, Intercampañas y Campañas Electorales”, anexo al presente acuerdo, el cual forma parte del mismo.

**SEGUNDO.** Expídase la Convocatoria a los ciudadanos residentes en el Estado de México, que tengan interés en participar como coordinadores distritales monitoristas durante el período de precampañas, intercampañas y campañas electorales del proceso electoral 2011.

**TERCERO.** Se aprueba en definitiva la muestra del 20% que se empleará en el Monitoreo a Medios de Comunicación Alternos para el período de precampañas e intercampañas 2011 por la Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión conforme se señala en el segundo párrafo del Considerando XIII del presente Acuerdo.

**CUARTO.** Notifíquese el presente acuerdo por conducto de la Secretaría Ejecutiva General, a la Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, para los efectos previstos en las fracciones III y VII del artículo 1.49 del Reglamento para el Funcionamiento de las Comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

### TRANSITORIOS

**PRIMERO.-** Publíquese el presente acuerdo y su anexo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, “Gaceta del Gobierno”, así como en la página de electrónica del Instituto Electoral del Estado de México.

**SEGUNDO.-** El presente Acuerdo surtirá sus efectos a partir de su aprobación en el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

4. En desacuerdo con el contenido de dicha determinación, el cuatro de marzo del presente año, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Electoral de la referida entidad.

5. El veinticuatro de marzo de dos mil once, la autoridad jurisdiccional electoral del Estado de México, emitió sentencia en el recurso de apelación RA/9/2011 en el sentido de confirmar el acuerdo cuestionado.

**II. Juicio de revisión constitucional electoral.**

Disconforme con la determinación que antecede, el Partido de la Revolución Democrática presentó demanda de juicio de revisión constitucional electoral.

**III. Tramitación.** La autoridad señalada como responsable tramitó la demanda en cuestión, remitiendo en su oportunidad a este órgano jurisdiccional, el expediente formado con motivo del juicio en que se actúa.

**IV. Turno.** Recibidas en esta Sala Superior, las constancias relativas al medio de impugnación, mediante acuerdo de treinta de marzo de dos mil once dictado por la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, se turnó el expediente a la ponencia a su cargo, para los efectos de los artículos 19 y 92, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**V. Admisión y cierre de instrucción.** Por acuerdos de siete y doce de abril de dos mil once, respectivamente, se admitió y declaró cerrada la instrucción del asunto, y

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

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es competente para conocer y resolver el presente medio de defensa, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b), 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 86 y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por un partido político en contra de la sentencia emitida por un tribunal electoral de una entidad, por la que confirmó un acuerdo relacionado con el Manual de procedimientos para el monitoreo a medios de comunicación alternos, que se utilizará en una elección de Gobernador.

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.** En el medio de impugnación que se analiza, se encuentran satisfechos

los presupuestos procesales y requisitos especiales de procedibilidad, como se verá a continuación:

- **Forma.** La demanda se presentó por escrito, en ella consta el nombre y firma de la persona que la promueve, se identifica el acto impugnado, la autoridad responsable, se mencionan los hechos materia de impugnación y se expresan agravios.

- **Legitimación y personería.** El juicio es promovido por parte legítima, pues de conformidad con el artículo 88, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde instaurarlo exclusivamente a los partidos políticos y, en la especie, el actor es el Partido de la Revolución Democrática, quien cuenta con registro nacional ante el Instituto Federal Electoral.

Por lo que hace a la personería de quien suscribe la demanda, igualmente es de considerarla satisfecha pues quien promueve a nombre de dicho partido, es su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, lo cual se encuentra reconocido por la propia autoridad responsable.

- **Oportunidad.** La demanda fue presentada dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la resolución se notificó al partido actor el veinticinco de marzo de dos mil once y su escrito de demanda se presentó el veintinueve siguiente, lo cual evidencia que la impugnación se realizó de manera oportuna.

**Requisitos especiales.** Por cuanto hace a los requisitos especiales de procedibilidad previstos en el artículo 86, párrafo 1, de la mencionada ley, al estudiar la demanda presentada se advierte lo siguiente:

**1. Definitividad y firmeza.** Se satisface con el requisito de procedibilidad que señala el artículo 86, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en virtud de que la sentencia controvertida tiene el carácter de definitiva y firme, puesto que en contra de dicha clase de determinaciones la legislación electoral del Estado de México no prevé ningún otro medio de impugnación, disposición o principio jurídico de donde se desprenda la autorización a alguna autoridad de esa entidad, para revisar y, en su caso, revocar, modificar o nulificar el acto

impugnado, de modo que es evidente la cabal satisfacción del requisito en comento.

**2. Violación a preceptos constitucionales.** Se cumple también el requisito exigido por el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en virtud de que, en concepto del Partido de la Revolución Democrática, la resolución impugnada contraviene, entre otros, los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este requisito debe entenderse en un sentido formal, es decir, como un requisito de procedencia, no como el resultado del análisis de los agravios propuestos por el partido actor, en virtud de que ello implicaría entrar al fondo del juicio.

En consecuencia, debe estimarse satisfecho cuando, como en el caso en estudio, en el juicio de revisión constitucional electoral se hacen valer agravios, en el que se exponen razones encaminadas a demostrar la afectación a la esfera jurídica del accionante, puesto que con ello se trata de destacar la violación del precepto constitucional mencionado.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia consultable en las páginas 155-156, de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, cuyo rubro dice: **“JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA”**.

**3. Violación determinante.** En el caso se cumple el requisito previsto por el artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativo a que la violación reclamada sea determinante para el desarrollo del proceso electoral, toda vez que el acto impugnado se relaciona con la necesidad que se incorpore un tarifario de costos en un Manual de procedimientos para el monitoreo a medios de comunicación alternos en ánimo de apoyar, de forma efectiva, la fiscalización de los partidos políticos, en la revisión de los informes de gastos de campaña, para determinar si se rebasaron o no los topes establecidos para la elección de Gobernador.

**4. Reparación posible.** Por último, la reparación solicitada es material y jurídicamente posible, dentro de los

plazos legal y constitucionalmente previstos, si se toma en consideración que no existe un plazo, para que pudiera hacerse la incorporación que se solicita al acuerdo impugnado, misma que se pretende sea implementada dentro de la etapa de campañas dentro del proceso electoral en el Estado de México, cuya jornada electoral tendrá verificativo hasta el próximo tres de julio del año en curso.

Así, al encontrarse satisfechos los requisitos exigidos por la ley para la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, y al no alegarse ni advertirse de oficio la actualización de alguna causal de improcedencia, lo conducente es exponer los agravios que se hacen valer, para seguidamente entrar a su estudio de fondo.

**TERCERO. Agravios.** Los motivos de disenso formulados por el Partido de la Revolución Democrática, se hacen consistir en lo siguiente:

**AGRAVIOS:**

**FUENTE DE AGRAVIO.** Lo constituye el considerando noveno, décimo y los puntos resolutive de la resolución que se impugna, en donde la responsable realiza un indebido análisis del agravio primigeniamente expuesto en el recurso de apelación, así como ante la falta de exhaustividad en el estudio del agravio planteado, faltando al principio de congruencia que debe revestir a la resolución impugnada.

**ARTÍCULOS VIOLADOS.** 1; 14; 16; 41 de la Constitución Política del los Estado Unidos Mexicanos; en relación con el artículo 11

párrafos octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo quinto y décimo sexto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y 62, y 162, del Código Electoral del Estado de México.

**CONCEPTO DE AGRAVIO.** La autoridad señalada como responsable infringe los principios de certeza, así como de exhaustividad y congruencia, previstos en los preceptos constitucionales y legales que se han citado como violados al realizar una indebida fijación de los puntos de controversia o litigio, y al omitir resolver de manera congruente lo planteado en el medio de impugnación.

Lo anterior es así toda vez que la autoridad responsable inicia el estudio de la apelación con una metodología (Considerando Noveno) equivocada, puesto que determina que el único agravio formulado por mi mandante debe ser desglosado y analizado en cinco puntos, lo que en la especie desarticula el fondo de del agravio y lo hace presa de un desarrollo tendencioso que lo único que genera es un estudio diverso al planteamiento formulado, a mayor abundamiento, la apelación promovida expone de manera detallada el planteamientos de la litis y desarrolla el concepto de agravio de tal suerte que la responsable debía estudiar el planteamiento impugnativo en el contexto que le fue planteado y determinar; si como lo expuse ... *"el Manual de Procedimientos para el Monitoreo a Medios de Comunicación Alternos para el periodo de Precampañas, Intercampañas y Campañas Electorales, debe incluir un tarifario de costos de los medios de comunicación alternos monitoreados, lo anterior con la finalidad de hacer efectivo el objeto del monitoreo relativo a que El monitoreo de medios servirá para apoyar la fiscalización de los partidos políticos y para prevenir que se rebasen los topes de campaña"*.

Por la anterior, la indebida metodología de análisis trajo como conclusión declarar tres agravios -inexistentes- infundados y dos inoperantes, cuando únicamente debía ser estudiado uno solo, insisto en el contexto de lo expuesto en la demanda primigenia, y no determinar, por ejemplo, en el caso de los identificados para su estudio por la responsable con los numerales 4 y 5, como inoperantes, toda vez que el estudio que hace a esos dos temas se encuentran fuera del contexto en que fueron planteados, pues del escrito de apelación se puede advertir que la referencia que hago del "manual de procedimientos para el monitoreo a medios de comunicación electrónicos, impresos, internet y cine, para el periodo de precampañas intercampañas y campañas electorales, si incluye tarifario" y del "monitoreo a medios alternos y su cuantificación en el proceso electoral 2005", se encuentra desarrollada como un elemento más de convicción que el Instituto Electoral del Estado de México ya ha utilizado los tarifarios para

hacer funcional uno de los objetivos del monitoreo, que es ayudar con la fiscalización de los gastos de los partidos políticos y prevenir que se rebasen los topes de gastos de campaña.

Por lo anterior, se sostiene que el planteamiento metodológico que ofrece la responsable, contrariamente a lo afirmado por la responsable, en este caso si irroga perjuicio a mi mandante porque el estudio del agravio fue desvirtuado porque no responde a lo explícitamente planteado.

Ahora bien, en el considerando décimo de la resolución combatida la responsable materializa el estudio disgregado del agravio, por lo que, para poder combatir sus conclusiones, en el caso de los tres primeros puntos seguiré el mismo orden en que fue estudiado, no así en el caso de los dos últimos puntos toda vez que se ha externado que la responsable de forma indebida los catalogó como agravios y determinó su inoperancia, conclusión que no se comparte por las razones expuestas en los párrafos precedentes.

#### **1. Análisis de la responsable denominado "El monitoreo sin tarifario no garantiza la equidad de la difusión de los actos proselitistas en los medios de comunicación alternos".**

Como su Señoría podrá advertir la responsable en este punto de análisis, realiza diferentes estudios; uno relativo al concepto doctrinal del principio de equidad, otro relativo a la conceptualización del término tarifario, uno más relativo a un análisis comparado de las legislaciones electorales en esta materia que regulan dicho concepto y uno más que analiza si existe algún dispositivo legal o reglamentario que vincule a la autoridad electoral administrativa a incorporar el tarifario en el manual de monitoreo.

Como puede verse a partir de los temas de estudio que realizó la responsable, construye un silogismo cuya conclusión es tendente a demostrar que "si el código electoral no establece la figura de los tarifarios en los monitoreo o la obligación legal de incorporarlos, es incuestionable que el Manual de Procedimientos para el Monitoreo de Medios de Comunicación Alternos para el periodo de Precampañas, Intercampañas, y Campañas Electorales no tiene porque contemplarlo."

Así mismo en la parte final de su estudio -en este punto- afirma "Habiéndose comprobado además, que ello, no afecta en garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los partidos, coaliciones y candidatos" y "Por los razonamientos anteriormente expuestos, este órgano jurisdiccional considera que el agravio hecho valer por la actora es infundado."

Como puede verse, el estudio realizado y la conclusión arribada, fundamentalmente sostiene que la no inclusión de un tarifario en el Manual<sup>3</sup> no es un elemento que afecte la equidad en la difusión de los actos proselitistas. Al respecto debe decirse que tal conclusión se aparta totalmente del agravio formulado en el medio de impugnación inicial, lo anterior debe entenderse así de la simple lectura del concepto de agravio en el que fundamentalmente sostuvo que la no inclusión de un tarifario en el Manual hace disfuncional uno de los objetivos del monitoreo toda vez que no permite hacer funcional los principios que este persigue, que son ayudar en la fiscalización y prevenir que se rebasen los topes de gastos de precampaña, lo que a la postre podría traducirse en la violación al principio de equidad.

Tal planteamiento impugnativo es consultable en el escrito de apelación y que para reforzar me permito transcribir para continuar con la argumentación:

En esta línea argumentativa, también es válido señalar que, la ausencia de un tarifario que permita de manera indiciaria la cuantificación de monto erogado por los partidos políticos en las precampañas y campañas electorales, hace disfuncional el principio promovido por el legislador estatal, toda vez que de la lectura del art. 162 del código comicial en la parte que nos interesa se desprende:

Artículo 162. (Se transcribe)

...

...

El referido fundamento legal, adminiculado con diversas disposiciones reglamentarias aprobadas por el Consejo General (lineamientos de monitoreo y manuales de procedimientos de monitoreo) nos llevan a concluir tres grandes ejes sobre los que gira el monitoreo.

- a) El instituto se encuentra obligado a realizar un monitoreo a medios de comunicación, acción que se encuentra debidamente garantizada y que se funda en diversa normatividad (código, lineamientos, manual).
- b) El monitoreo se realizará a través de una metodología, misma que se encuentra desarrollada a través de los lineamientos pero particularmente del manual.
- c) El monitoreo tendrá como objeto, desarrollar los procedimientos que permitan garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los precandidatos, candidatos, dirigentes políticos, militantes, simpatizantes,

afiliados, partidos políticos y coaliciones; supervisar, verificar y vigilar la transmisión de las pautas aprobadas por el IFE, por parte de los concesionarios y permisionarios en radio y televisión; así como vigilar los medios de comunicación electrónicos, impresos y alternos donde difunden su propaganda política y electoral los actores políticos, lo que servirá para apoyar en la fiscalización de los partidos políticos y coaliciones y evitar que se rebasen los topes de gastos de precampaña y campaña (art. 2 lineamientos).

Para poder, desarrollar estos tres grandes ejes, el Consejo General tiene la obligación de hacer funcional el objeto del monitoreo, así en la parte que nos interesa - la relativa a coadyuvar en la fiscalización y evitar el rebase de los topes de gastos de precampaña y campaña- no se puede aceptar la realización del monitoreo como mera técnica de cuantificación de la publicidad en los medios de comunicación alternos.

El apoyo a la fiscalización de los partidos políticos principio referido en el artículo multicitado entraña dos elementos fundamentales, caracterizados el primero de ellos por la identificación fehaciente del número de mensajes transmitidos en los medios de comunicación de que se trate (lo que se conoce como monitoreo cuantitativo), en el que se reconozcan el número de los mensajes difundidos. El segundo de ellos, íntimamente relacionado con la prevención en el rebase de los topes de gastos, que se vincula con la identificación aunque sea de forma indiciaria de los costos de la difusión de su propaganda en los medios alternos. Consecuentemente, resulta incuestionable que para el cumplimiento de los fines del referido monitoreo, debe establecerse un "tarifario" o "costo aproximado", pues de lo contrario no puede determinarse el monto erogado por el partido político difusión de su propaganda, lo que hace nugatorio e ineficaz el uso del monitoreo para apoyar la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos en términos de los artículos 61, fracción III, incisos a y b; y 62, párrafo primero y la fracción II inciso c, del Código Electoral del Estado de México.

En este orden de análisis, es evidente que la responsable en la resolución impugnada vulnera el principio de congruencia y exhaustividad, puesto que desvirtuó el planteamiento impugnativo, y lo desarrolló a su conveniencia, por lo que debe reiterarse que en ningún momento señale que la falta de un tarifario trae como consecuencia inequidad en la difusión de los actos proselitistas, como lo sostiene el A quo, es decir, mientras la responsable determina infundado el agravio porque en su opinión no se vulnera el principio de equidad en la difusión de la propaganda, el concepto de agravio invoca la violación al principio de equidad como

consecuencia de incumplimiento de prevención de rebase de tope de gastos que la autoridad electoral debe garantizar.

**2. Análisis de la responsable denominado: "La ausencia de un tarifario en los monitoreos hace disfuncional la fiscalización de los partidos políticos para prevenir que se rebasen los topes de gastos de campaña".**

En el estudio que realiza la responsable en este punto, parte de que los monitoreos tienen un fin que es "garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas" y a decir de la responsable de acuerdo al artículo 162 del código comicial también se pueden apreciar dos objetivos, a saber:

- Apoyar en la fiscalización de los partidos políticos
- Prevenir que se rebasen los topes de gastos de precampaña

Mismos que se complementan con la atribución de la Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión de coadyuvar con la fiscalización de los gastos de precampaña y campaña electoral que realiza el Órgano Técnico de Fiscalización.

Hasta aquí vale la pena realizar algunas consideraciones; el monitoreo tiene tres grandes fines, no es solo un fin y dos objetivos como lo sostiene la responsable, luego, la forma en la que coadyuva la Comisión - cuya atribución y facultades se encuentran desarrollados legal y reglamentariamente- para apoyar la fiscalización y prevenir que se rebasen los topes de gastos, contrariamente a la expuesto por la responsable, no se realiza únicamente con un monitoreo que tiene una función inhibitoria y con esto se evita el rebase de los topes de gastos de precampaña.

La coadyuvancia del monitoreo en la fiscalización debe entenderse desde una perspectiva funcional, pues de poco sirve como lo sostuvo en el escrito primigenio dotar al órgano fiscalizador del número de impactos publicitarios de los partidos políticos, así lo afirmado por la responsable en el sentido de que el Órgano Técnico de Fiscalización puede realizar auditorías y revisiones precautorias, robustece mi afirmación en el sentido que es necesario dotar con el mayor número de elementos que insisto son únicamente indiciarios- para poner en alerta a la autoridad electoral de la posibilidad de que algún partido pueda haber rebasado los topes de gastos de campaña, esta situación implica que la autoridad electoral a través de los monitoreos y en ejercicio de dos de sus fines pueda allegarse de tarifarios de costos de publicidad que le permitan de forma indiciaría vigilar la tutela de los principios que rigen una elección democrática.

Desde luego no se encuentra en litigio la atribución del órgano fiscalizador de realizar las investigaciones necesarias para corroborar que la información reportada por los partidos políticos en la comprobación de sus gastos es fidedigna, empero, debe decirse que esa atribución a la que se refiere la responsable es en etapas posteriores a los tiempos de precampaña y campaña electoral, pues la facultad investigadora se materializa sobre actos o documentos concretos, en tanto la prevención de un rebase de tope de gastos es permanente y durante el desarrollo de cada etapa (precampaña o campaña) que es antes de que el órgano de fiscalización tenga a la vista los informes de los partidos políticos.

Ahora bien, la afirmación que realiza la responsable a foja 38, "Como se puede observar, sería insostenible afirmar, como lo hace el actor, que es el tarifario el instrumento ideal y único para prevenir que se rebasen los topes de gastos de campaña.", me parece con todo respeto a esa autoridad un abuso en el ejercicio de su función, pues contrariamente esa expresión en diversos párrafos del escrito primigenio, señalé que los tarifarios relacionados con la propaganda monitoreada constituyen un indicio para la autoridad de que algún partido pueda rebasar su tope de gastos, lo anterior puede leerse de expresiones como las siguientes:

En esta línea argumentativa, también es válido señalar que, la ausencia de un tarifario que permita de manera indiciaría la cuantificación de monto erogado por los partidos políticos en las precampañas y campañas electorales, hace disfuncional el principio promovido por el legislador estatal, toda vez que de la lectura del art. 162 del código comicial en la parte que nos interesa se desprende

El segundo de ellos, íntimamente relacionado con la prevención en el rebase de los topes de gastos, que se vincula con la identificación aunque sea de forma indiciaría de los costos de la difusión de su propaganda en los medios alternos. Consecuentemente, resulta incuestionable que para el cumplimiento de los fines del referido monitoreo, debe establecerse un "tarifario" o "costo aproximado", pues de lo contrario no puede determinarse el monto erogado por el partido político difusión de su propaganda, lo que hace nugatorio e ineficaz el uso del monitoreo para apoyar la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos en términos de los artículos 61, fracción III, incisos a y b; y 62, párrafo primero y la fracción II, inciso c, del Código Electoral del Estado de México.

En esta idea es oportuno señalar que todos y cada uno de los fines que persigue el monitoreo deben ser garantizados a través de los medios de control posibles, esto es la ley no le impide a la autoridad

administrativa a allegarse de tarifarios para hacer funcional el fin relativo a prevenir el rebase de topes de gastos.

**3. Análisis de la responsable denominado: La ausencia de un tarifario vulnera el principio de certeza.**

En el desarrollo de este tema, la responsable establece que la no inclusión de un tarifario en el Manual, no vulnera dicho principio puesto que la Comisión de Acceso a Medios no tiene la obligación ni la atribución para contemplarlo, derivada de alguna disposición legal que así lo determine o de la necesidad de hacer efectivo algún principio.

Ante tal argumento, debe decirse que la responsable equivoca su afirmación, pues contrariamente a lo sostenido, la Comisión si tiene como atribución la de coadyuvar en la fiscalización de los gastos de precampaña y campaña a través del monitoreo, ahora bien, desde luego tiene la potestad de contemplarlo en su normatividad aplicable, si no fuera así no lo hubiese hecho en el proceso electoral 2005 (en autos está acreditado que se hizo la cuantificación de gastos con un tarifario) y tampoco lo hubiera incorporado en el diverso manual de monitoreo a medios electrónicos. Por lo que dicha apreciación debe considerarse como carente de una debida motivación.

A manera de conclusión, debe resaltarse que la sentencia que se recurre no fue congruente en su contenido con el agravio planteado por mi representada, es decir, el objetivo primordial de la apelación se encontraba circunscrito a la responsable determinara de forma motivada y fundada, si la no incorporación de un tarifario de costos de propaganda en el Manual vulneraba uno de los fines del monitoreo, a saber, el relativo a evitar que se rebasen los topes de gastos en las precampañas o campañas electorales, o en su defecto que señalara las facultades del Órgano Técnico de Fiscalización para allegarse de esa información y hacer efectivo el espítitu (sic) de dicha obligación conferida a la autoridad electoral administrativa como garante de la tutela de las reglas de la competencia electoral, sin embargo de la lectura de la sentencia que se recurre se advierte que la responsable no emitió un criterio específico a lo expuesto, lejos de eso, concluyo en analizar cinco agravios que no existieron tal y como fueron estudiados.

Por los anteriores razonamientos, y toda vez que considero me encuentro sin respuesta a mis motivos de disenso con el acuerdo impugnado, solicito a su Señoría que en plenitud de jurisdicción resuelva si deben incluirse los tarifarios de costos de la propaganda contratada por los partidos políticos o coaliciones en medios alternos, con la finalidad de hacer funcional uno de los objetivos del

monitoreo previstos en el artículo 162 del código comicial, relativo a prevenir que se rebasen los topes de gastos de campaña.

**CUARTO. Estudio de Fondo.** Ahora bien, del análisis de escrito de demanda signado por el partido actor, se desprende que sus motivos de disenso se encaminan a cuestionar que:

- La responsable infringió los principios de exhaustividad y certeza al haber realizado una indebida fijación de los puntos en controversia, ya que el único disenso que formuló, lo desglosó y analizó en cinco puntos, situación que desarticuló su planteamiento, el cual se hacía consistir en determinar si el Manual de procedimientos para el monitoreo a medios de comunicación alternos debía incluir un tarifario de costos, con la finalidad de hacer efectivo los objetivos del monitoreo, relacionados con el apoyo a la fiscalización y prevenir que se rebasaran los topes de gastos de campaña.

- Hace valer que a través del estudio que identificó como: *“El monitoreo sin tarifario no garantiza la equidad de la difusión de actos proselitistas en medios de comunicación alternos”* la responsable vulneró el principio de congruencia y exhaustividad, pues llegó a la conclusión de que la no inclusión de un tarifario en el referido Manual no era un elemento que afectara la equidad en la difusión de los actos

proselitistas, siendo que lo que realmente pretendía evidenciar, era que su falta de inclusión impedía hacer funcional los objetivos y principios del monitoreo.

- Refiere que el análisis denominado: *“La ausencia de un tarifario en los monitoreos hace disfuncional la fiscalización de los partidos políticos para prevenir que se rebasen los topes de gastos de campaña”* es erróneo, pues descansa en la idea de que la mera implementación del monitoreo tiene una función inhibitoria, y que la fiscalización se puede valer de otros medios para prevenir el rebase de topes de gastos, siendo que su codyuvancia con la fiscalización, para que sea eficaz, requiere ser apoyada por tarifarios de costos de publicidad que permitan de forma indiciara vigilar el posible rebase de topes de gastos.

- En relación al estudio denominado: *“La ausencia de un tarifario vulnera el principio de certeza”*, hace notar que es equívoca la afirmación de la responsable en el sentido de que no se vulnera dicho principio, pues la Comisión de acceso a medios de comunicación no tiene la obligación, ni la atribución para contemplar un tarifario, ya que en su concepto, dicho órgano sí tiene como facultad coadyuvar en la fiscalización de los gastos de campaña a través del monitoreo, así como la potestad de contemplarlo en la normativa aplicable, pues si no fuera así no lo hubiese hecho

en el proceso electoral del año dos mil cinco y tampoco lo hubiera incorporado en el Manual de medios de comunicación electrónicos.

El resumen que antecede, denota que los disensos del Partido de la Revolución Democrática, esencialmente, se encaminan a evidenciar, por un lado, el que el Tribunal responsable violó los principios de exhaustividad y congruencia, pues soslayó el análisis de su agravio, a partir de si la falta de inclusión de tarifarios, provocaba que el monitoreo incumpliera con sus objetivos relacionados con ayudar a la fiscalización y prevenir que se rebasaran los topes de campaña y, por el otro, el que fue incorrecta su conclusión en el sentido de que no resultaba disfuncional la fiscalización al no incluirse un tarifario de costos en el Manual de procedimientos para el monitoreo a medios de comunicación alternos.

En concepto de esta Sala Superior, el primero de los disensos resulta **infundado**, ya que contrariamente a lo aducido, el tribunal responsable, en el dictado de su sentencia, sí cumplió con los principios de exhaustividad y congruencia.

Sobre el tema, es de tener presente que en lo tocante al principio de exhaustividad, es criterio jurisprudencial que

las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegura el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar, ya que si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impide que se produzca la privación injustificada de derechos que pudiera sufrir un ciudadano o una organización política, por una tardanza en su dilucidación, ante los plazos fatales previstos en la ley para las distintas etapas y la realización de los actos de que se compone el proceso electoral.

De ahí que si no se procediera de manera exhaustiva podría haber retraso en la solución de las controversias, que no sólo acarrearía incertidumbre jurídica, sino que incluso podría conducir a la privación irreparable de

derechos, con la consiguiente conculcación al principio de legalidad electoral a que se refieren los artículos 41, base V; y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sustenta lo anterior los argumentos vertidos en la tesis de jurisprudencia 43/2002, identificada con el rubro: **“PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN”**.

De ese modo, el principio de exhaustividad impone que la autoridad que una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la resolución, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la *litis*, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la *causa petendi*, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y

razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

Lo anterior, encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia 12/2001 que obra bajo el rubro: **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.**

Por su parte, en lo que hace al principio de congruencia, es de tener presente que esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que toda resolución de órganos encargados de impartir justicia debe ser pronta, completa, imparcial y dentro de los plazos y términos exigidos por las leyes que correspondan, ello con sustento en el artículo 17 de la Constitución General de la República. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente, entendiendo ésta en dos vertientes la externa y la interna.

La congruencia externa impone la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto por el órgano resolutor de que se trate, con la *litis* planteada por las partes en el escrito de denuncia o demanda, mientras que la interna

exige que en la resolución no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

De ahí que si la responsable introduce en su determinación elementos ajenos a la controversia, no resuelve la litis planteada por las partes al considerar aspectos diversos a ésta, decide algo distinto o más allá de la pretensión aducida por los actores, incurre en el vicio de incongruencia, lo que torna la determinación contraria a derecho.

Tal criterio fue sustentado por esta Sala Superior en la tesis de jurisprudencia 28/2009 de rubro: "**CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.**"

En el caso, como se adelantó, se considera que no le asiste razón al instituto político actor, cuando refiere que la responsable realizó un análisis incompleto, al haber desatendido el planteamiento toral que hizo valer en su recurso primigenio.

Para evidenciarlo, es de tener presente que a través de su recurso de apelación, formuló un agravio único tendente a cuestionar que el Manual de procedimientos para

el monitoreo a medios de comunicación alternos, omitió incluir un elemento tarifario que permitiera hacer funcional los objetivos legales del monitoreo como lo era la coadyuvancia en materia de fiscalización a efecto de prevenir el rebase en los topes de gastos de precampaña y campaña electoral.

Lo anterior, a partir de la interpretación funcional que realizaba de los artículos 66 y 162, del Código Electoral del Estado de México, en correlación con los Lineamientos de Monitoreo a Medios de Comunicación, Electrónicos, Impresos y el Manual de Procedimientos para el Monitoreo a Medios de Comunicación Alternos.

De esa forma, hizo notar que el apoyo a la fiscalización, no se podía entender con un monitoreo que sólo cuantificara la publicidad en medios de comunicación alternos, de ahí que era necesario identificar aunque fuera de forma indiciaria los costos de dicha difusión, que permitiera prevenir un potencial rebase de topes de gastos de campaña y consecuentemente la vulneración del principio de equidad.

En ese sentido, expuso que la *litis* se tendría que circunscribir en dilucidar si debía o no incluirse un tarifario de costos de los medios de comunicación alternos, con la finalidad de hacer efectivo el objeto del monitoreo.

Para dar respuesta a lo anterior, el veinticuatro de marzo de dos mil once, el Tribunal Electoral del Estado de México, emitió resolución en el recuso de apelación RA/9/2011, razonando que:

- Ni el Código Electoral del Estado de México, ni los Lineamientos de Monitoreo a Medios de Comunicación Impresos y Alternos contemplaban el tarifario a que se hacía referencia, de ahí que no hubiera obligación legal alguna de incluirlo, situación que no imponía afectar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los partidos políticos, coaliciones y candidatos.

- La prevención del rebase de topes de campaña, era una actividad llevada a cabo por la Comisión de Acceso a Medios de Propaganda y Difusión y el Órgano Técnico de Fiscalización, mediante los monitoreos cuyo establecimiento sólo tenía una función inhibitoria para la realización de conductas irregulares.

- El monitoreo, por sí sólo, carecía del carácter vinculante necesario para determinar un supuesto rebase de topes de gastos de campaña, pues sólo era un apoyo en ese rubro a través de sus modalidades cuantitativa y cualitativa.

- El Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Electoral del Estado de México, contaba con mecanismos de prevención que podía activar para evitar el rebase de topes de gastos de campaña, tales como la práctica de auditorias y revisiones precautorias, no sólo con elementos indiciarios, sino también con la documentación necesaria para comprobar la veracidad de los reportes efectuados por los partidos y coaliciones.

- Era inexacto que el Manual de Procedimientos Electrónicos, Impresos, Internet y Cine incluyera un tarifario, pues lo que preveía eran indicadores, que en ningún caso podían ser vinculantes.

- Si bien en la elección de Gobernador del año dos mil cinco, se establecieron tarifarios fue porque la propia normativa electoral prevenía como una de las finalidades del monitoreo “medir los gastos de inversión en medios de comunicación” de los partidos políticos; sin embargo, se consideró su eliminación en el Código Electoral vigente.

La compulsas de las consideraciones que anteceden, ponen en evidencia que el accionante, medularmente hizo valer ante el Tribunal Electoral del Estado de México, el que definiera si se debía incluir en el Manual del monitoreo de medios de comunicación alternos un tarifario de costos, en

ánimo de cumplir cabalmente con los objetivos del monitoreo, relacionados con el apoyo a la fiscalización y la prevención del rebase de topes de gastos.

Por su parte, la resolución reclamada, se encaminó a realizar un ejercicio, a partir de distintas ópticas, tendente a responder precisamente por qué la no incorporación de un tarifario en el monitoreo de medios de comunicación alternos, no implicaba que no se pudiera hacer efectivo el mandamiento contenido en el numeral 162, del Código Electoral para el Estado de México, relacionado con que *“el monitoreo de medios de comunicación servirá para apoyar la fiscalización de los partidos políticos y para prevenir que se rebasen los topes de gastos de campaña”*, para lo cual procedió a discernir:

- Si la falta de un tarifario vulneraba la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los partidos políticos y candidatos.

- Si la falta de un tarifario afectaba la fiscalización de los partidos políticos.

- Si su no inclusión, atentaba contra los principios de certeza y congruencia.

Tal situación, hace patente que el tribunal responsable estudió de forma completa y adecuada los puntos integrantes de la pretensión sometida a su conocimiento, pues analizó todos los argumentos contenidos en los agravios que le fueron formulados, conforme a lo que fue pedido, lo cual hace evidente que obró con la exhaustividad y congruencia debida en el análisis de la cuestión planteada.

Por otro lado, en concepto de esta Sala Superior, resulta **infundado**, el disenso encaminado a evidenciar que fue incorrecta la conclusión a la que arribó la responsable, en el sentido de que la no inclusión de tarifarios de costos en el Manual del monitoreo de medios de comunicación alternos, conlleva el incumplimiento de los objetivos del propio monitoreo relacionados con el apoyo a la fiscalización y prevenir el rebase de topes de gastos de campaña.

Para llegar a tal conclusión, resulta importante tener presente el marco normativo que regula la temática que nos ocupa.

#### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO**

**Artículo 11.-** La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales para las elecciones de Gobernador, Diputados a la Legislatura del Estado y miembros 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.

[...]

El Consejo General se auxiliará de un Órgano Técnico de Fiscalización, dotado de autonomía de gestión para llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos; la ley determinará su integración y funcionamiento. El titular de dicho Órgano será electo en sesión del Pleno del Consejo General, con el voto de las dos terceras partes de los Consejeros Electorales.

[...]

## **CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO**

**Artículo 61.-** Los partidos políticos o coaliciones deberán presentar ante el Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su aplicación y empleo, bajo las siguientes reglas:

[...]

III. De los informes de:

a) Precampaña:

1. Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las precampañas, para Gobernador, diputados locales y ayuntamientos respectivamente;

2. Serán presentados a más tardar dentro de los quince días siguientes a aquél en que concluya la selección de candidato, fórmula o planilla;

3. Los informes definitivos de gastos de precampaña deberán señalar y especificar los montos y tipos de financiamiento que de conformidad con el Código, los partidos políticos tengan derecho, así como los conceptos que establece el artículo 161; y

4. La presentación y revisión de los informes de gastos de precampaña de los partidos políticos, se sujetarán a lo siguiente:

Antes del inicio del plazo para el registro de candidato, fórmula o planilla el Consejo General deberá culminar el análisis y estudio de los informes de gastos de precampaña y resolver lo conducente.

b) Campaña:

1. Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las campañas, para Gobernador, diputados locales y ayuntamientos respectivamente;

2. Serán presentados a más tardar dentro de los tres meses siguientes contados a partir del día siguiente al de la jornada electoral;

3. El Consejo General podrá aprobar una revisión precautoria sobre el cumplimiento de los topes de campaña; la que podrá realizarse a partir de la mitad del tiempo de la duración de la campaña y hasta el final de las mismas;

4. El Consejo General tomará muestras aleatorias de un 20% del total de las campañas de diputados y ayuntamientos, sobre las que se practicarán las revisiones precautorias de cada uno de los partidos o coaliciones participantes; en caso de que algún partido o coalición no haya registrado candidatura en el distrito o municipio sorteado, se le asignará en forma aleatoria los que sean necesarios para equiparar la cantidad como si hubiera registrado el 100% en la entidad;

5. Los partidos políticos en un plazo no menor a 10 días previos a la revisión precautoria, deberán ser notificados de los distritos y municipios que resulten sorteados de acuerdo al inciso anterior, acompañado a ésta, la solicitud de la documentación necesaria para efectuar dicha revisión:

6. Los resultados que arrojen las revisiones precautorias, serán exclusivamente del conocimiento del Órgano Técnico de Fiscalización, para ser valoradas al momento de emitir el dictamen de la revisión de los informes definitivos sobre el monto, origen y aplicación de los gastos de campaña. En ningún caso, podrán hacerse públicos, hasta que se rindan los correspondientes informes definitivos; y

7. Los informes definitivos de gastos de campaña deberán señalar y especificar los montos y tipos de financiamiento que de conformidad con el Código, los partidos políticos tengan derecho, así como los conceptos que establece el artículo 161 relativo a los gastos de campaña.

IV. La presentación y revisión de los informes de los partidos políticos se sujetarán a las siguientes reglas:

a) En un plazo no mayor a sesenta días, el Órgano Técnico de Fiscalización deberá culminar el análisis y estudio de los informes anuales. Para los informes de gastos de campaña, dispondrá de noventa días;

b) Los partidos políticos estarán obligados a proporcionar la documentación necesaria para comprobar la veracidad de los reportes;

c) Cuando de la revisión de los informes se advierta la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político de la misma, para que en un plazo no mayor a veinte días contados a partir de la notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones conducentes;

d) A más tardar al vencimiento del término marcado en el inciso a) de esta fracción, el Órgano Técnico de Fiscalización deberá presentar un dictamen sobre los informes de los partidos políticos, el cual contendrá al menos, el resultado y conclusiones, los errores o irregularidades detectadas, las aclaraciones o rectificaciones y las recomendaciones contables; y

e) El Consejo General conocerá el dictamen y proyecto de acuerdo, que será discutido y en su momento aprobado, ordenándose su publicación en la Gaceta del Gobierno y su notificación a los partidos políticos.

Si el análisis que realice el Órgano Técnico de Fiscalización se desprenden conductas sancionables conforme a este Código o a otras leyes aplicables, el Consejo General lo notificará al Tribunal Electoral para los efectos legales conducentes, sin perjuicio de la aplicación de otras sanciones que, conforme a derecho, llegasen a proceder. En el caso de que el partido de que se trate rebase el tope de gastos de campaña, oculte o mienta con dolo o mala fe respecto a los datos o informes sobre el origen, monto o gastos realizados en la campaña en que se apliquen, el Consejo General, previa información al partido y satisfecha la garantía de audiencia del candidato o candidatos que hubiesen obtenido la constancia de mayoría en el proceso electoral respectivo, aplicará las penas que en derecho procediesen, las que podrán incluir la cancelación de la Constancia de Mayoría.

Para los efectos de este artículo los partidos políticos quedan obligados a presentar junto con el informe anual, sus estados financieros dictaminados por Contador Público autorizado.

Si de los informes proporcionados por los partidos políticos se advierten hechos posiblemente constitutivos de delito, el Consejo General lo hará del conocimiento del Ministerio Público.

**Artículo 62.** El Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Electoral del Estado, es un órgano auxiliar del Consejo General, para llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

[...]

**Artículo 66.-** Corresponde al Instituto Electoral del Estado de México vigilar que el contenido de los mensajes con fines electorales relacionados con los comicios locales, transmitidos por radio y televisión en el territorio estatal, se ajusten a lo establecido en la ley y sancionar su incumplimiento.

El Consejo General realizará monitoreos cuantitativos y cualitativos y el seguimiento de notas informativas en medios de comunicación impresos y electrónicos a través de la Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión, la cual le informará periódicamente sobre los resultados de tales monitoreos y seguimiento, que serán quincenales en tiempo de proceso electoral. Dichos informes deberán contener una valoración de la actuación de los medios de comunicación monitoreados, así como las recomendaciones que se estimen conducentes.

El Instituto gestionará ante los medios de comunicación social con cobertura en el territorio estatal, la transmisión de programas en formatos de debate, entrevista, difusión de plataformas electorales, entre otros, en apoyo al fortalecimiento a la cultura político democrática.

**Artículo 162.-** El Instituto realizará monitoreos de medios de comunicación electrónicos e impresos, públicos y privados, durante el periodo de precampaña y campaña electoral, o antes si así lo solicita un partido político. Los monitoreos tendrán como fin garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los partidos, coaliciones y candidatos. El monitoreo de medios servirá para apoyar la fiscalización de los partidos políticos y para prevenir que se rebasen los

topes de campaña. El Instituto podrá auxiliarse de empresas externas para realizar dicho monitoreo.

El Instituto realizará monitoreos de la propaganda de los partidos políticos colocada en todo tipo de espacio o equipamiento utilizado para difundir mensajes.

El resultado de los monitoreos se harán públicos en los términos que determine el Consejo General.

## **REGLAMENTO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO**

### **De la Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión**

**Artículo 1.47.** La Comisión tendrá como objeto atender lo relacionado con el acceso del Instituto y de los partidos políticos a los medios de comunicación conforme a las normas establecidas en el Apartado B, de la base III, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, a los artículos 63 y 65 del Código, a los convenios que en la materia se celebren con el Instituto Federal Electoral y a lo que disponga el Consejo General; realizar monitoreos de medios de comunicación electrónicos e impresos, públicos y privados, así como de la propaganda colocada en todo tipo de espacio o equipamiento utilizado para difundir mensajes, durante el periodo de precampaña y campaña electoral, o antes si así lo solicita un partido político, con el fin de garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas, apoyar la fiscalización de los partidos políticos y prevenir que se rebasen los topes de gastos de precampaña y campaña; supervisar y en su caso actualizar el Plan de Medios del Instituto; así como llevar a cabo la organización de debates públicos.

**Artículo 1.49.** La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:

VI. Aprobar lineamientos y manuales específicos para la realización de monitoreos cuantitativos y cualitativos a los medios de comunicación impresos, electrónicos y alternos, tanto públicos como privados, debiendo rendir informes quincenales al Consejo General sobre tales monitoreos para coadyuvar con la Comisión de Fiscalización y el órgano de

Fiscalización en la revisión de gastos de precampaña y campaña electoral;

VII. Realizar, supervisar y vigilar monitoreos cuantitativos y cualitativos, así como el seguimiento de notas informativas en medios de comunicación impresos y electrónicos informando periódicamente sobre los resultados de tales monitoreos y seguimiento, que serán quincenales en tiempo de proceso electoral. Dichos informes deberán contener una valoración de la actuación de los medios de comunicación monitoreados, así como las recomendaciones que se estimen conducentes.

VIII. Realizar, supervisar y vigilar monitoreos cuantitativos a medios de comunicación alternos, durante los procesos electorales locales respectivos;

## **LINEAMIENTOS DE MONITOREO DE COMUNICACIÓN ELECTRÓNICOS, IMPRESOS Y ALTERNOS DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO**

### **Disposiciones Generales**

**Artículo 5.** Los presentes lineamientos son disposiciones de orden público que rigen los diversos monitoreos que realizará el Consejo General.

I. Los medios de comunicación susceptibles de ser monitoreados son:

- a) Medios electrónicos
- b) Medios impresos
- c) Medios alternos
- d) Internet y
- e) Cine.

[...]

**Artículo 7.** El Consejo General a través de la Comisión, realizará monitoreos cuantitativos y cualitativos a los medios de comunicación públicos y privados, durante el período de precampañas y campañas electorales o antes si así lo solicita un partido político. Lo anterior con el fin de apoyar la fiscalización de los partidos políticos y coaliciones para evitar que se rebasen los topes de gastos de precampañas y campañas electorales establecidos por el Consejo General durante la elección correspondiente; además de garantizar la

equidad en la difusión de los actos proselitistas de los actores políticos.

**Artículo 9.** Los informes quincenales, extraordinarios y finales que se desprendan de los monitoreos a los medios electrónicos e impresos deberán contener una valoración de la actuación de los medios de comunicación, así como las recomendaciones que se estimen conducentes.

[...]

### **Monitoreo Cuantitativo**

**Artículo 23.** El monitoreo cuantitativo tendrá como objetivo verificar la propaganda de los actores políticos, con base en el manual de procedimientos que presente la Comisión, para identificar y cuantificar los mensajes en radio y televisión, con base en la pauta aprobada por el IFE; las inserciones, publicidad e información pagada en medios impresos; la publicidad en medios alternos, Internet y cine, así como en todo tipo de espacio o equipamiento utilizado para difundir mensajes.

[...]

### **Monitoreo Cualitativo**

**Artículo 25.** El universo del monitoreo cualitativo abarcará la programación y contenido de los medios de comunicación que tienen cobertura en el Estado de México.

Se realizará el monitoreo de la información noticiosa en radio, televisión, medios impresos e Internet que generen los actores políticos y que emitan declaraciones que produzcan notas informativas, artículos, entrevistas, participación ciudadana, opiniones de comentaristas y conductores, fotografías y caricaturas que hagan referencia al proceso electoral.

### **Monitoreo a Medios de Comunicación Alternos**

**Artículo 39.** El monitoreo tiene como objetivo fundamental conocer el tipo de anuncios propagandísticos, utilizados para la difusión de los mensajes que exhiban los actores políticos en medios alternos; dicho procedimiento se realizará a través de una observación sistemática, identificando, registrando y contabilizando los anuncios por municipio y distrito, para la

elección local correspondiente, desde el inicio de las precampañas y campañas electorales.

**Artículo 40.** Serán objeto de monitoreo todos y cada uno de los medios alternos de comunicación utilizados, así como los eventos masivos que realicen los actores políticos para difundir sus mensajes durante los periodos de precampañas y campañas electorales.

De la intelección de las disposiciones legales y reglamentarias que preceden, se obtiene que:

- La organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales locales, es una función que se realiza a través de un organismo público autónomo, denominado Instituto Electoral del Estado de México.

- Corresponde a dicha autoridad administrativa electoral, vigilar que el contenido de los mensajes con fines electorales relacionados con los comicios locales, se apeguen a la ley.

- La Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión tiene como objeto atender lo relacionado al acceso a medios de comunicación, por lo que se encarga de la realización de monitoreos cuantitativos y cualitativos en medios electrónicos, e impresos, públicos y privados, así como de la propaganda colocada en todo tipo de espacio o equipamiento, durante el período de precampaña y campaña electoral o antes a solicitud de un partido político, debiendo

informar periódicamente al Consejo General sobre los resultados de tales monitoreos y seguimiento, que serán quincenales en proceso electoral.

- Los monitoreos tienen como fin garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los partidos, coaliciones y candidatos y servirá para apoyar la fiscalización de los partidos políticos y para prevenir que se rebasen los topes de campaña.

- Los medios de comunicación susceptibles de ser monitoreados son los electrónicos, impresos, alternos, internet y cine.

- El monitoreo a medios de comunicación alternos, tiene como objeto fundamental conocer el tipo de anuncios propagandísticos en medios alternos y de propaganda colocada en todo tipo de espacio o equipamiento, desde el inicio de las precampañas y campañas electorales.

- Los partidos políticos o coaliciones deberán presentar ante el Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Electoral del Estado de México, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su aplicación y empleo.

- Dicho órgano de fiscalización, se encuentra dotado de autonomía de gestión para llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

- Los informes de precampaña, deberán ser presentados a más tardar dentro de los quince días siguientes a aquél en que concluya la selección de candidato, fórmula o planilla, debiendo culminar su revisión por parte del Órgano Técnico de Fiscalización, antes del inicio del plazo para el registro de candidatos. Los de campaña, deberán ser presentados a más tardar dentro de los tres meses siguientes, contados a partir del día siguiente al de la celebración de la jornada electoral, los cuales deberán resolverse en un plazo no mayor de noventa días.

La reseña que se ha hecho mención en líneas que preceden, nos permite sostener que el monitoreo a medios de comunicación, constituye el conjunto de actividades diseñadas para medir, analizar y procesar en forma continua la información emitida por medios de comunicación electrónicos, impresos o alternos, respecto de un tema, lugar y tiempo determinados, con el registro y representación de los promocionales, anuncios, programas, etcétera, objeto del monitoreo.

En cuanto procedimientos técnicos que permiten medir la cantidad y calidad de los mensajes publicados en medios de comunicación, es de precisar que los monitoreos han sido introducidos en el ámbito electoral como una herramienta para auxiliar y coadyuvar en las funciones al control y fiscalización de las actividades de los partidos políticos, encomendadas a las autoridades electorales.

En el caso del Estado de México, la implementación de los monitoreos a medios de comunicación, corre a cargo del Instituto Electoral del Estado de México, para lo cual se apoya en la Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión, de conformidad con lo mandatado en el numeral 66, párrafo segundo, del Código Electoral para el Estado de México.

Estos monitoreos, acorde con lo establecido en el numeral 162, del ordenamiento citado, tienen como finalidad el garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los partidos políticos, y servir para apoyar la fiscalización de los partidos y para prevenir que se rebasen los topes de campaña.

En la salvaguarda del principio de equidad, es de precisar que la actividad de los monitoreos, puede abarcar dos clases de modalidades: a) Uno *cualitativo*, el cual

consiste en un estudio que mide el trato que los medios otorguen en la difusión de las precampañas y campañas electorales; así como identificar si la valoración es positiva, negativa o neutra, y la equidad en los tiempos y el tratamiento de la información y b). Uno *cuantitativo*, mismo que se encarga de medir la cantidad de mensajes promocionales, propagandísticos e informativos, que difunden los actores políticos, el cual tiene por objeto verificar que los medios otorguen un trato equitativo en la difusión de las precampañas y campañas electorales.

Tratándose de los monitoreos en medios alternos, su objetivo fundamental es conocer cualquier tipo de anuncio propagandístico o evento masivo que se realice, distinto al que pudiera captarse en medios impresos, electrónicos, internet y cine, que realicen los actores políticos para difundir sus mensajes durante los períodos de precampaña y campaña electorales.

Respecto a la fiscalización, es de tener presente que en términos de lo dispuesto por el artículo 62, fracción II, inciso c) del Código de la materia, el Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto Electoral del Estado de México, es un órgano auxiliar del Consejo General, para llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, el cual, entre sus atribuciones, tiene

encomendada la de recibir, analizar y dictaminar los informes semestrales, anuales, de precampaña y campaña sobre el origen y aplicación de los recursos financieros, tanto públicos como privados que empleen los institutos políticos, sin menoscabo que el aludido Consejo General, en términos de lo dispuesto por el artículo 61, fracción III, inciso b), del Código Electoral, apruebe una revisión precautoria sobre el cumplimiento de los topes de campaña, la cual podrá realizarse a partir de la mitad del tiempo de la duración de la campaña y hasta el final de las mismas, empleando muestras aleatorias.

De esa forma, es de considerar que la interpretación sistemática y funcional de las disposiciones legales y reglamentarias antes citadas, permiten colegir que la función primordial de los monitoreos a los medios de comunicación a que hace referencia el Código Electoral del Estado de México, desde el punto de vista de la equidad, descansa en que la información generada por los partidos políticos o coaliciones y sus candidatos durante los períodos de precampaña y campaña, una vez que ha sido analizada, seguida, sistematizada y valorada se someta a consideración del Consejo General del Instituto Electoral del Estado para que, en su caso, emita las recomendaciones que estime conducentes.

Desde el ámbito de la fiscalización, la función de los monitoreos permite ser entendida bajo la idea de que la información técnicamente procesada, potencialmente puede ser remitida bajo un esquema de colaboración institucional por el Consejo General a su Órgano Técnico de Fiscalización, para que en el ámbito de sus atribuciones la emplee, conforme a Derecho, atendiendo a los fines que legalmente tiene encomendados, al momento en que realiza la revisión de informes de gastos de campaña que le presenten los partidos políticos o coaliciones o al realizar una revisión precautoria sobre el cumplimiento de los topes de campaña.

Tomando en cuenta lo que precede, como bien lo señaló la reponsable, deviene inconcuso que no le asiste la razón al partido actor en su planteamiento, en el sentido de que la correcta lectura del artículo 162, del Código Electoral del Estado de México, impone considerar el que para hacer óptimo el monitoreo respecto a la fiscalización se requiere, necesariamente, un tarifario de costos, ya que su función es netamente de coadyuvancia a partir de los elementos que, por sí mismo genere el monitoreo, es decir, su interacción con la fiscalización no se da en razón de que pueda actuar como un medidor de gastos de inversión en medios de comunicación, sino se actualiza a partir de que lo arrojado y detectado por el monitoreo, en su momento,

pueda ser utilizado en un procedimiento de revisión de informes de gastos del algún partido político o coalición.

Dicho de otro modo, su objetivo es dotar de elementos adicionales a los que aporta al Consejo General del Instituto Electoral, para llegado el momento de proceder a la revisión de los informes sobre el monto, origen y aplicación de los gastos de campaña, pueda ser un auxiliar importante al Órgano Técnico de Fiscalización en el cotejo que haga de la información de la cantidad y calidad de la propaganda que le pudiera proporcionar un partido político dentro del procedimiento atinente.

Así pues, la función propia de los monitoreos, en el Estado de México, descansa en la observación, registro y conteo de los materiales propagandísticos empleados por los partidos políticos o coaliciones a través del empleo técnico y metodológico de modelos cuantitativos y cualitativos, más no generar la estimación del gasto realizado en dicha propaganda, sin que ello imponga como se refirió, el que con tales alcances, no resulte eficaz su apoyo a la fiscalización, pues ésta se genera de manera efectiva, a través de un esquema en el que lo arrojado por el monitoreo, en la etapa de revisión de informes de campaña o en una revisión precautoria, puede ser requerido por el Órgano Fiscalizador con fundamento en lo

dispuesto por el artículo 62, fracción II, inciso e), del Código Electoral o remitido oficiosamente por el Consejo General del Instituto Electoral local, conforme a lo señalado por el artículo 95, fracción X, del mismo ordenamiento, para que opere como un elemento adicional, en la verificación de la cantidad y calidad de la propaganda, a partir de si es coincidente o no con lo reportado como gasto por un instituto político o coalición, en términos del procedimiento que se previene en el artículo 60, del Código de la materia y de conformidad con el Reglamento de Fiscalización a las actividades de los partidos políticos y coaliciones del Estado de México.

En relación a esto, es de hacer notar, tal y como lo recalcó la responsable, que si bien en el Código Electoral del Estado de México de mil novecientos noventa y seis que sustituyó a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México de mil novecientos setenta y ocho, se estableció en su numeral 162, que: “[...] La Comisión realizará monitoreos de medios de comunicación electrónicos e impresos, públicos y privados, durante el período de campaña electoral, o antes si así lo solicita un partido político. Los monitoreos tendrán como fin garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los partidos y candidatos y *medir sus gastos de inversión en medios de comunicación*. En este

último caso, el monitoreo de medios servirá para apoyar la fiscalización de los partidos políticos y para prevenir que se rebasen los topes de campaña. [...].”

No lo es menos que a través del Decreto 196, publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado de México el diez de septiembre de dos mil ocho, por el que se reforman diversas disposiciones del Código Electoral, se dispuso una nueva redacción a dicho artículo para quedar así: “El Instituto realizará monitoreos de medios de comunicación electrónicos e impresos, públicos y privados, durante el período de precampaña y campaña electoral, o antes si así lo solicita un partido político. Los monitoreos tendrán como fin garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los partidos políticos, coaliciones y candidatos. El monitoreo de medios de comunicación servirá para apoyar la fiscalización de los partidos políticos y para prevenir que se rebasen los topes de campaña. [...].”

Tal situación que denota que fue intención del poder constituyente del Estado de México, diseñar un nuevo esquema de apoyo de los monitoreos en relación a la fiscalización de los partidos políticos en lo que hace al rebase de topes de gastos de campaña, pues eliminó del sistema la prevención que había en el sentido de que la función del monitoreo, además de garantizar la equidad,

era medir el gasto de inversión de los candidatos en medios de comunicación; sin que ello signifique que dejó de contemplar el apoyo de los monitoreos a la fiscalización, pues preservó tal finalidad, sólo que bajo un esquema de una colaboración distinto al que con antelación preveía.

En mérito de lo anterior, ante lo **infundado** de los agravios, lo conducente es confirmar la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, por la que confirmó el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, relacionado con el Manual de Procedimientos para el monitoreo a medios de comunicación alternos, para el período de Precampañas, Intercampañas y Campañas Electorales.

Por lo expuesto y fundado, se

## **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma**, la sentencia recaída al recurso de apelación RA/9/2011 emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, por la que confirmó el acuerdo IEEM/CG/23/2011 del Consejo General del Instituto Electoral esa entidad, por el que se emite el *“Manual de Procedimientos para el Monitoreo a Medios de*

*Comunicación Alternos, para el período de Precampañas, Intercampañas y Campañas Electorales”.*

**NOTIFÍQUESE, por correo certificado**, al Partido de la Revolución Democrática, en virtud de que no señaló domicilio en esta ciudad; **por oficio**, acompañando copia certificada de esta sentencia, a la autoridad señalada como responsable y, **por estrados**, a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los numerales 26, 28 y 29, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **UNANIMIDAD** de votos, los Magistrados que integran esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado José Alejandro Luna Ramos, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO**