

Criterios jurisdiccionales
relevantes derivados del proceso electoral
de 2011 para elegir Gobernador
en el Estado de México



serie
Investigaciones
jurídicas y político-electorales

Criterios jurisdiccionales

relevantes derivados del proceso electoral
de 2011 para elegir Gobernador
en el Estado de México

Abel Aguilar Sánchez

TOLUCA, 2012

Esta investigación fue arbitrada por pares académicos.

Primera edición, septiembre de 2012

© 2012

Abel Aguilar Sánchez

© 2012

Instituto Electoral del Estado de México

Paseo Tollocan núm. 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán,

C. P. 50160, Toluca, México

www.ieem.org.mx

Coordinación Editorial

Centro de Formación y Documentación Electoral

Gustavo López Montiel

Ciro García Marín

Corrección de estilo y diseño editorial

Área de Promoción Editorial del

Centro de Formación y Documentación Electoral

del Instituto Electoral del Estado de México

Serie: Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-9028-29-9

*Los juicios y afirmaciones expresados en este documento son
responsabilidad del autor y el Instituto Electoral del Estado de México
no los comparte necesariamente.*

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

CONSEJO GENERAL

M. en D. Jesús Castillo Sandoval
Consejero Presidente

Lic. J. Policarpo Montes de Oca Vázquez
Mtro. Arturo Bolio Cerdán
M. en D. Abel Aguilar Sánchez
M. en D. Jesús G. Jardón Nava
D. en A. P. José Martínez Vilchis
Lic. Juan Carlos Villarreal Martínez
Consejeros Electorales

M. en A. P. Francisco Javier López Corral
Secretario Ejecutivo General

Representantes de los partidos políticos

| | |
|------|------------------------------------|
| PAN | Lic. Juan Antonio Flores Coto |
| PRI | Dip. Jorge Álvarez Colín |
| PRD | Lic. Mario Enrique del Toro |
| PT | Lic. Joel Cruz Canseco |
| PVEM | C. Esteban Fernández Cruz |
| MC | Lic. Horacio Enrique Jiménez López |
| NA | Lic. Benjamín Ramírez Retama |

Representantes de las coaliciones

“Compromiso con el Estado de México” (diputados)

Lic. José Neira García

“Comprometidos con el Estado de México” (diputados)

Lic. Ángel Luz Lugo Nava

“Compromiso por el Estado de México” (diputados)

Lic. Macario Yáñez Valdovinos

“MORENA” (diputados)

Lic. Ricardo Moreno Bastida

“Comprometidos por el Estado de México” (ayuntamientos)

Lic. Jorge Torres Rodríguez

“MORENA” (ayuntamientos)

Lic. Armando Bautista Gómez

“Movimiento Progresista” (ayuntamientos)

Lic. Javier Rivera Escalona

“Unidos Es Posible” (ayuntamientos)

Lic. Agustín Ángel Barrera Soriano

“El Cambio Verdadero” (ayuntamientos)

Lic. Marcos Álvarez Pérez

Prólogo

ESTA OBRA SE INTEGRA de una selección de criterios interpretativos derivados de las sentencias dictadas en los medios de impugnación interpuestos por los diversos actores políticos en el proceso electoral para elegir Gobernador en el Estado de México en 2011, de manera que refleja la puesta en práctica de quienes intervienen en la cadena de actos y resoluciones en la materia electoral —incluyendo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación— del diseño normativo plasmado en la reforma constitucional electoral de 2007, del que a su vez han derivado trascendentes adecuaciones legislativas llevadas a cabo por el órgano competente en la entidad.

El maestro Abel Aguilar Sánchez se dio a la tarea acuciosa de leer, seleccionar, sistematizar y clasificar las ejecutorias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pronunciadas en relación con el señalado proceso electoral y ha confeccionado el libro *Criterios jurisdiccionales relevantes derivados del proceso electoral de 2011 para elegir Gobernador en el Estado de México*, y en esa labor utiliza la línea metodológica que emplean en algunas obras juristas como Dworkin, Atienza y Alexy, que han construido gran parte de su pensamiento crítico a partir del análisis riguroso de fallos de tribunales, sobre todo constitucionales. Es un ejercicio académico serio, que representa la concreción de discernimientos sobre la interpretación del modelo jurídico electoral vigente, mérito de su compendio.

El resultado conseguido es el esperado. Conozco al autor desde 2003, cuando se desempeñaba como Director General adjunto a la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal, y estoy cierto de que su previa experiencia jurisdiccional como Secretario de Estudio y Cuenta de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, adscrito a la Ponencia de mi entrañable amigo Mariano Azuela Güitrón, Ministro en retiro de ese alto Tribunal; su formación como académico —maestro en Derecho Fiscal por el Colegio Superior de Ciencias Jurídicas de la Universidad Humanitas y doctorando en Derecho por la Universidad Panamericana—, y el trabajo diario que como Consejero Electoral realiza en uno de los órganos electorales más activos del país desde agosto de 2009 se reflejan en la obra.

La compilación agrupa argumentos esenciales de los fallos estudiados, además identifica la interpretación del Tribunal Electoral respecto del contenido de la reforma constitucional de 2007, así como de la relativa a derechos humanos, del año anterior.

Destacan por su vigencia temas relativos a los actos anticipados de campaña; campañas electorales; la perspectiva desde la cual se aborda el estudio de derechos fundamentales, libertad de expresión, derecho a la información de los ciudadanos (SUP-JRC-254/2011); medios de comunicación y el nuevo régimen sancionador, es decir, criterios de aplicación del nuevo modelo de justicia electoral, para complementar y actualizar la teoría desarrollada hasta la fecha.

Debido a nuestro modelo constitucional, la legislación electoral de cada estado de la República es diversa a partir del artículo 116 constitucional, que permite a los poderes de los estados organizarse conforme a dicho ordenamiento supremo, pues admite que confluyan diversas legislaciones locales, distanciando la aspiración del ideal de codificación —porque los valores son los que corresponden a todo sistema democrático: elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo—, de ahí que la obra constituye una selección interpretativa eficaz que va más allá del orden doméstico en el Estado de México, al tener como soporte principios constitucionales que los rigen por igual.

El sistema normativo estatal, motivo de interpretación, es reciente; se originó después del proceso electoral federal de 2006, el cual es innegable que evidenció la insuficiencia de la ley, ante la problemática suscitada por el cúmulo de actos que se consumaron y rebasaron dicha legislación: la intervención de funcionarios públicos en el proceso electoral; la adquisición

indebida de tiempos en radio y televisión; procedimientos sancionadores cuyos plazos de sustanciación y resolución restaban eficacia a la finalidad de la sanción, además de la carencia de sanciones a sujetos distintos de los partidos y agrupaciones políticas.

En este contexto, el poder revisor federal se dio a la tarea de llevar a cabo importantes reformas en la Constitución, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, con el fin de generar una legislación acorde a los retos por superar, a partir de las duras lecciones que derivaron de la contienda electoral de 2006.

De esta manera, se generó un sistema normativo integral, que pretendió reconciliar en gran medida la agenda política, se implementaron reglas en tópicos esenciales: financiamiento (tanto público como privado); un nuevo modelo de comunicación política; el Instituto Federal Electoral como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, reducción de campañas electorales; reformas que también se vieron reflejadas en el Estado de México, tales como la disminución de los plazos en las etapas electorales; la instauración de las precampañas y de nuevos procedimientos administrativos sancionadores, así como las reglas de monitoreo a medios de comunicación en la entidad, entre otras.

Este nuevo escenario pretendió optimizar las reglas de la competencia del sistema democrático, a efecto de proporcionar normas consensuadas que regulasen de forma equitativa los procesos comiciales verificados a partir de esa fecha y, con ello, subsanar las insuficiencias normativas evidenciadas en el proceso electoral 2006.

El poder revisor pretendió que el Estado se entrelazara con su sociedad y con nuestra idiosincrasia, insertando rasgos propios sobre el tipo de democracia posible, mediante un sistema constitucional y legal provisto de “relaciones sociales en base a normas y expectativas estables” (O’Donnell), creando “una conexión conceptual entre, por un lado, el carácter coactivo y la modificabilidad del derecho positivo, y, por otro lado, un modo de producir legitimidad característico de la creación del derecho” (Habermas);

empero, el último proceso electoral federal nos exige reflexionar todavía más sobre el entramado legal en la materia.

Así, con cierta solvencia se puede afirmar que existe una importante participación de la ciudadanía en la emisión del voto y en la organización electoral tanto en elecciones federales como locales; sin embargo, la dificultad que entraña conocer si la voluntad ciudadana al momento de sufragar fue resultado de un actuar consciente y razonado es hoy, después de la jornada electoral federal pasada, una asignatura en buena medida pendiente, es decir, la ciudadanía ¿conoce las reglas conforme a las cuales se elige a los aspirantes a cargos de elección popular y si al final se cumplen?, ¿se le brinda la información suficiente, apta e idónea acerca de los candidatos a cargos de elección popular?, ¿razona la importancia y alcance de su voto?, ¿conoce las funciones del cargo para el que está decidiendo?

Es de destacarse que en el contenido del libro, el maestro Abel, al referirse al derecho a la información, cita la sentencia dictada en el SUP-JRC-254/2011, y comparte un tema esencial para darle consistencia al derecho humano a ser informado en materia política, que el contenido de la información debe ser apegado a la realidad, toda vez que constituye el nexo entre la sociedad y el Estado, por lo que a dicho ente le corresponde fijar las condiciones normativas a las que el emisor de la información se debe adecuar, con el objeto de preservar también los derechos del destinatario de la información.

De esta manera, en todo sistema democrático, representativo y participativo, el acceso a la información —buscar, recibir o difundir— constituye el medio para que la ciudadanía ejerza a plenitud sus derechos políticos, por lo cual resulta idóneo e indispensable contar —en su caso recibir— con información veraz y completa que permita evaluar con seriedad las perspectivas, limitantes y dificultades que contienen las propuestas de gobierno de los candidatos a cargos de elección popular.

Así, el derecho de acceso a la información pública se constituye en pilar del orden democrático y en un derecho humano, protegido por los artículos 6 de la Constitución federal y 13 de la Convención Americana y reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos —por pri-

mera vez por un tribunal internacional—, en el caso *Claude Reyes vs. Chile* (2006), como un “derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos”, al sostener el fallo “sólo a través del acceso a la información bajo control del Estado que sea de interés público es que los ciudadanos pueden cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas”.

Por tanto, me congratulo de que Abel nos comparta su profesionalismo, mediante esta ardua investigación, testimonio elocuente de ello y característica del amigo estudioso y abogado brillante que siempre ha sido.

M. en D. Constancio Carrasco Daza
Magistrado de la Sala Superior del
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

México, Distrito Federal, agosto de 2012

Introducción

LA REFORMA CONSTITUCIONAL FEDERAL de 1996 marca el tránsito de nuestro país del sistema de autocontrol o control político de las elecciones al sistema de heterocontrol o control jurídico, la reforma se generó por los acuerdos de las distintas fuerzas políticas del país, en el contexto de la creciente competencia electoral y del pluralismo político que se vivía en el país.

En esa fecha el constituyente permanente dota de autonomía constitucional al Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral se transforma en Tribunal Electoral adscrito al Poder Judicial de la Federación y se le constituye como un órgano especializado y como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, con excepción del control abstracto de la constitucionalidad sobre las leyes electorales, reservado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de las acciones de inconstitucionalidad. De esta manera, desaparece el Colegio Electoral y con ello la atribución de calificar la elección presidencial, facultad que a partir de entonces se le reserva a la máxima autoridad jurisdiccional electoral.

Esta reforma constitucional federal en materia electoral generó la transformación en todo el país del sistema electoral para dar paso a las nuevas instituciones de administración y de justicia electorales, cambiando el paradigma de organización de las elecciones a cargo de los gobiernos, ahora responsabilidad de institutos autónomos respecto de los tres poderes constituidos, conformados por ciudadanos, y especializados en la organización y vigilancia de los procesos comiciales locales. Surgen también los tribunales electorales de las entidades federativas como entidades autónomas o adscritas a los poderes judiciales estatales dependiendo del ejercicio de la facultad de configuración legislativa de los estados, con la función de resol-

ver los conflictos electorales derivados de la competencia electoral, dando paso al sometimiento de la política, en cuanto competencia electoral, a la potestad del derecho.

De esta manera, el 2 de marzo de 1996 surge el Instituto Electoral del Estado de México como un organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales; así como el Tribunal Electoral del Estado de México también como órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente en sus decisiones y como máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, asignándole la competencia para resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones contra actos y resoluciones del Instituto, a través de los medios de impugnación establecidos en el Código Electoral estatal, así como las determinaciones sobre imposición de sanciones por parte del Instituto.

La reforma constitucional federal en materia electoral de 2007 y las correlativas adecuaciones de las constituciones y leyes electorales de las entidades federativas perfeccionan el nuevo modelo de sistema electoral en el país en el contexto de cuatro ejes rectores:

1. El rediseño del modelo de comunicación política en el país.
2. El fortalecimiento del Instituto Federal Electoral.
3. La consolidación del sistema de partidos políticos.
4. El fortalecimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el perfeccionamiento del sistema de justicia electoral.

Esta reforma le da permanencia a las Salas Regionales del Tribunal Electoral y derivado de las modificaciones y adiciones al artículo 116, fracción IV, de la Constitución general de la República y de las consiguientes adecuaciones a la legislación de los estados, se generaliza la permanencia en el funcionamiento de los institutos y tribunales electorales, porque antes de la reforma fungían de manera temporal, sólo en la etapa de procesos electorales. Con la permanencia de las nuevas instituciones, tanto de

administración como de justicia electorales, se fortalece el nuevo sistema, se permite la profesionalización de los servidores electorales y se posibilita el desarrollo de políticas públicas en beneficio de la cultura político-democrática y construcción de ciudadanía en el país entero.

En el caso del Estado de México, la reforma constitucional y legal de 2008 amplió los fines del Instituto Electoral hacia la coadyuvancia en la promoción y difusión de la cultura político-democrática y, en ese sentido, el desarrollo de actividades, políticas públicas, estudios e investigaciones que contribuyeran al desarrollo y perfeccionamiento de la vida democrática mexiquense.

Esta reforma es considerada como trascendental para la entidad, pues se establece el derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de los candidatos a diversos cargos de elección popular; se diseñó un modelo de cooperación entre el Instituto Electoral del Estado de México y el Instituto Federal Electoral en relación con las limitaciones derivadas de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y las finanzas de los partidos políticos; se instituyeron las figuras del Órgano Técnico de Fiscalización, así como la del Secretario Ejecutivo General; se modificó la fecha de la elección; se reconoció el derecho de réplica; se establecieron 90 días como duración máxima de campañas para Gobernador y 70 días para el caso de elecciones de diputados y ayuntamientos; asimismo, se determinó el periodo de la duración de las precampañas; se contempló el recuento total de votos, entre otras.

En 2010, se reforman diversos artículos tanto de la Constitución, así como del Código Electoral de la entidad, con la finalidad de suprimir las candidaturas comunes, reducir los tiempos de campaña electoral de 90 a 45 días para el caso de la elección de Gobernador, y de 45 a 35 días para el caso de Diputados y miembros de los ayuntamientos, se incrementa en 20% el número de los ciudadanos para ser convocados, capacitados, evaluados y designados como funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla, se delimitaron las funciones del Órgano Técnico de Fiscalización y del Secretario Ejecutivo General, al otorgarle al primero la función técnica de auditoría contable y elaboración de dictamen, y al Secretario la función de elaborar

la resolución y establecer la sanción por medio del resolutivo técnico, por otro lado, se establece la prohibición de colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano, la reducción de financiamiento público para los partidos políticos, entre otras.

El Instituto Electoral del Estado de México, a lo largo de 16 años de existencia, ha organizado 11 elecciones, ocho ordinarias y tres extraordinarias, y en el presente año se encuentra inmerso en el 12° proceso electoral ordinario para elegir a los Diputados integrantes de la cámara local y a los miembros de los ayuntamientos de los 125 municipios. De esos comicios tres han sido de Gobernador, en 1999, 2005 y el más reciente de 2011.

En el proceso electoral de 2011 para elegir Gobernador del Estado de México, los grandes protagonistas políticos fueron el Partido Acción Nacional que postuló a Luis Felipe Bravo Mena; la coalición integrada por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia (ahora Movimiento Ciudadano), quienes abanderaron a Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez; y la coalición que resultó triunfadora integrada por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza, quienes postularon al ahora Gobernador del estado, Eruviel Ávila Villegas.

En ese proceso electoral se contó con una Lista Nominal de 10,555,669 electores, se instalaron 17,489 casillas en todo el territorio estatal, y los resultados finales se distribuyeron de la siguiente manera: el PAN obtuvo 598,045 (12.28%); la coalición PRD-PT-C recibió 1,020,854 (20.96%); PRI-PVEM-PANAL consiguió 3,018,588 (61.97%); los candidatos no registrados tuvieron 11,100 (0.23%); votos nulos hubo 178,813 (3.67%); la votación anulada por el Tribunal Electoral del Estado de México fue de 43,892 (0.90%); y la votación total, 4,871,295 electores, equivalió a 46.15% de participación ciudadana.

El presupuesto público que se empleó para tales elecciones fue de \$1,665,149,873.21 (100%), dividido en los siguientes tres grandes rubros:

1. Gasto operativo del IEEM: \$956,865,478.97 (57.46%).
2. Financiamiento público de los partidos políticos: \$698,034,394.24 (41.92%).
3. Convenio de colaboración IFE-IEEM: \$10,250,000.00 (0.62%).

El proceso electoral de 2011 en el Estado de México estuvo marcado por la judicialización de las diversas decisiones adoptadas por el Instituto Electoral del Estado de México, derivadas de las sesiones de los órganos desconcentrados; de los dictámenes y resoluciones del Órgano Técnico de Fiscalización; de las comisiones permanentes, especiales y temporales conformadas y, por supuesto, de las sesiones del máximo órgano de dirección constituido por el Consejo General.

Esta judicialización del proceso electoral para Gobernador del Estado de México permitió el desarrollo de criterios jurisdiccionales en el ámbito del derecho electoral que interpretó e integró normas propias del sistema normativo comicial que nos rige, en especial, el del Estado de México, pero que pueden ser aplicables a otros casos concretos en otras entidades federativas en razón del principio de analogía. Esta situación, por lo mismo, posibilitó el desarrollo de los principios de certeza y de legalidad propios de la función electoral al dar sentido y contenido a las hipótesis normativas que rigen a las elecciones en materia de precampañas, campañas, fiscalización, procedimiento administrativo sancionador, uso imparcial de los recursos públicos, por mencionar algunos ejemplos.

El escenario vivido en el Estado de México, durante el proceso electoral de 2011, permitió conocer distintas situaciones que regularmente no se presentaban y que fueron novedosas a la luz de la última reforma en la materia, lo que propició el estudio y análisis de aquellos casos que, a la postre, forman hoy en día criterios que, por su trascendencia política o legislativa, van más allá de su novedad jurídica; son, pues, sentencias que han resultado paradigmáticas o únicas en nuestro sistema jurídico y que, además, han originado un cambio verificable y profundo en nuestro contexto social, al ser precedentes que se deben tomar en cuenta al momento de resolver situaciones idénticas o similares.

Estos criterios jurídicos, como tales, son reglas o pautas que permiten concretar una decisión coherente, traducidos en juicios de valor; son precedentes judiciales que interpretan o integran el marco legal, y conducen de manera segura y firme a la correcta actuación de los actores políticos dentro de nuestro sistema electoral, en sus distintas expresiones.

Dentro del marco de una cultura de respeto a la ley, resulta inestimable que los criterios contenidos en las resoluciones se conviertan en elementos incuestionables que den certeza y confianza a los ciudadanos y a los actores políticos, que permitan un mejor desarrollo de los procesos electorales y contribuyan al incremento de la calidad democrática.

El desarrollo de estos criterios jurídicos resulta de suma importancia en un sistema de heterocontrol, en el que el derecho plantea las soluciones a los conflictos preelectorales, electorales y postelectorales y dentro de un sistema normativo comicial conformado por los tratados internacionales en la materia, la Constitución general de la República, las leyes electorales federales (COFIPE y Ley del Sistema de Medios de Impugnación), las leyes y códigos estatales de la materia y la vasta normativa reglamentaria y administrativa que generan los órganos electorales.

El derecho electoral es una disciplina que va evolucionando a través del tiempo y, en consonancia con la transformación de la sociedad, día a día se producen casos distintos y novedosos ante los órganos electorales, situaciones que la norma no prevé o que no distingue, por ende, se hace necesaria la interpretación de los órganos electorales jurisdiccionales.

Las normas jurídicas son los instrumentos que se utilizan para decir o pedir el derecho que, ante casos “fáciles”, se invocan utilizando un simple silogismo jurídico, no obstante, como diría Manuel Atienza, en ocasiones se suscitan hechos no previstos por la norma que nos colocan ante situaciones “difíciles” que no se resuelven con un simple silogismo jurídico, es entonces cuando hay que allegarse de más elementos relacionados con el tema que ayuden a resolver la *litis*, verbigracia, la jurisprudencia, los criterios emitidos por los órganos jurisdiccionales, la doctrina, los principios generales del derecho, entre otros.

Respecto al proceso electoral de 2011 para elegir Gobernador en el Estado de México, recayeron 103 sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y 125 del Tribunal Electoral del Estado de México; hay que precisar que no todas esas resoluciones contienen criterios jurídicos relevantes y trascendentes porque, en un gran número, se decretan infundados los agravios, se sobreseen o se estima improcedente el medio de impugnación.

En este tenor, el presente trabajo de investigación compila, sistematiza e identifica, con voces temáticas principales y secundarias, argumentos surgidos del estudio de las 103 sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, referentes al proceso electoral para elegir Gobernador del Estado de México en 2011, información que fue procesada para finalmente exponer los criterios más significativos y relevantes contenidos en las resoluciones mencionadas.

Es decir, la intención del trabajo es facilitar el estudio e identificación de los criterios emitidos por la Sala Superior en el proceso electoral antes referido; y, considerando que dichos criterios son precedentes en la materia en razón de la autoridad que los emite, resulta inadecuada cualquier opinión personal sobre los mismos, pues ello nos conduciría al campo de la interpretación, rebasando el objetivo planteado.

El trabajo de investigación se centra en los criterios jurisdiccionales del máximo órgano de esta naturaleza en materia electoral como órgano terminal en el conocimiento de la conflictiva electoral propia de un proceso electoral para elegir Gobernador de una entidad federativa. El estudio no comprende las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral estatal, en razón de que en los temas fundamentales tales decisiones estuvieron sujetas al Juicio de Revisión Constitucional Electoral, que es de la competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien fijó el último criterio jurisdiccional que debía imperar en el tema electoral respectivo.

De esta manera, los criterios jurisdiccionales relevantes emanados dentro del proceso electoral de 2011, contenidos en este trabajo de investigación, se pueden identificar mediante un índice, entre los que a gui-

sa de ejemplo se pueden mencionar: “Actos anticipados de precampaña y campaña”; “Derecho de acceso de la información”; “Derecho de acceso a la justicia”; “Libertad de expresión”; “Medidas cautelares”; “Monitoreo en medios de comunicación”; “Nulidad de elección”; “Propaganda electoral y gubernamental”, y “Uso imparcial de recursos públicos y prohibición de promoción personalizada de servidores públicos”, entre otros.

Asimismo, los criterios jurisdiccionales se encuentran identificados mediante una voz temática principal y, en su caso, mediante una voz temática secundaria, redactada en negritas al principio del párrafo relativo, que permite, antes de leer el argumento jurídico contenido en la sentencia, su clasificación y comprensión.

En la parte final, hay un anexo relativo a las tesis relevantes y jurisprudencias que se generaron de las sentencias analizadas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En este trabajo de investigación participaron conmigo y hago un reconocimiento, en esta introducción, a la labor de coordinación que desarrolló con profesionalidad, meticulosidad y oportunidad, la licenciada Eréndira Márquez Valencia, a quien agradezco la entrega y dedicación mostrada para la culminación de este estudio; así como al maestro en Derecho Salvador Alejandro Pérez Contreras quien, desde el rol de investigador externo, realizó valiosas aportaciones para el desarrollo de este trabajo.

Finalmente, espero que esta investigación se convierta en un referente de estudio de sistematización de los criterios jurídicos de interpretación e integración de las normas electorales estatales, que genera el máximo órgano jurisdiccional en nuestro país en materia electoral (con excepción de las acciones de inconstitucionalidad en la materia), que nos permitan comprender y aplicar de mejor manera las normas que rigen a los procesos electorales en nuestro estado, para cumplir el anhelo del constituyente permanente de someter la política al derecho, en el contexto del nuevo paradigma de sistema electoral en el que vivimos, a través del cual se busca construir una mejor democracia, más participativa, más aceptada y más creíble que trascienda el ámbito electoral y se convierta en un estilo de vida, reflejo del moderno concepto de Estado constitucional de derecho, en el cual, la

norma fundamental rige y dirige a las leyes, pero más aún, en el contexto del mundo globalizado en que vivimos, por virtud del cual no podemos ya ser ajenos al fascinante mundo jurídico de los tratados internacionales que han roto y están rompiendo viejos esquemas jurídicos y, en este sentido, nuestro país se pone a la vanguardia con la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, que ha dado un vuelco en el control de la constitucionalidad y convencionalidad en ese ámbito, ahora a cargo de todos los jueces y tribunales del país y, por ende, en el mundo de los derechos político-electorales, ha involucrado a las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la materia electoral. Vivimos tiempos de grandes retos en los que el derecho electoral, sin lugar a dudas, seguirá aportando soluciones a los problemas de la construcción de la mejor democracia que anhelamos y merecemos todos los mexicanos.

I. Actos anticipados de precampaña y campaña

Principio de equidad electoral. Valor jurídicamente tutelado de la prohibición de actos anticipados de precampaña o campaña

EL PRINCIPIO DE EQUIDAD es un principio constitucional fundamental de respeto irrestricto en la celebración de elecciones democráticas, cuya transgresión debe inhibirse por el *ius puniendi* estatal, mediante la instauración de procedimientos administrativos sancionadores electorales en los cuales se imponga la sanción correspondiente, que en casos graves puede ser la pérdida del derecho como candidato o la cancelación del registro, según sea el caso.

El establecimiento de actos anticipados de precampaña o campaña como ilícitos administrativos, que pueden ser sancionados incluso con la pérdida del derecho para ser postulado como candidato, tiene su razón de ser en el nuevo modelo de comunicación política diseñado por el poder revisor de la Constitución en la reforma electoral realizada en 2007, de acuerdo con la cual, la equidad en la contienda es considerada como un valor constitucional relevante fundamental de la democracia, por lo que se busca inhibir cualquier tipo de ventaja indebida que favorezca a alguno de los contendientes en perjuicio del resto.¹

¹ SUP-JRC-207/2011, pp. 16-18.

Consecuencias jurídicas de las conductas irregulares derivadas de actos anticipados de precampaña y campaña

Los actos anticipados de precampaña o campaña se conciben como conductas irregulares que generan una ventaja indebida que debe reprimirse y que puede afectar al proceso electoral y viciar su validez; en casos graves se puede negar el registro al precandidato que se benefició con tal hecho irregular e, incluso, cancelarlo cuando ya se hubiera inscrito el candidato, a fin de evitar que tal irregularidad afecte la validez de la elección.²

Concepto de actos anticipados de campaña

Los actos anticipados de campaña son aquéllos que realizan los partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes, fuera de los plazos que se establezcan para realizar actos de campaña electoral que trasciendan al conocimiento de la comunidad, cuya finalidad consista en solicitar el voto ciudadano a favor de un candidato para acceder a un cargo de elección popular o publicitar sus plataformas electorales o programas de gobierno.³

Elementos para la configuración de actos anticipados de campaña

Para la configuración de actos anticipados de campaña, se requieren tres elementos:

- a) Personal. Que los actos sean realizados por los partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes.
- b) Subjetivo. En tanto los actos tengan como propósito fundamental solicitar el voto ciudadano en favor de un candidato o pu-

² *Ibid.*, p. 18.

³ SUP-JDC-4978/2011, p. 120.

blicitar su plataforma electoral o programa de gobierno, y que dichos actos trasciendan al conocimiento de la comunidad.

- c) Temporal. Que acontezcan fuera de los plazos establecidos para realizar actos de campaña electoral.⁴

Configuración de los actos anticipados de campaña cuando se realiza por precandidato único

Cuando un precandidato único o candidato electo por designación directa realice actos de precampaña que trasciendan al conocimiento de la comunidad y cuya finalidad consista en solicitar el voto ciudadano a favor de un candidato, para acceder a un cargo de elección popular, publicitar sus plataformas electorales o programas de gobierno o posicionar su imagen frente al electorado, se puede concluir que se trata de actos anticipados de campaña, pues constituyen una ventaja frente al resto de los contendientes que se encuentran en una contienda interna en su respectivo partido político, con lo que se vulnera el principio de igualdad, rector de los procesos electorales.⁵

Régimen sancionador local ante la comisión de actos anticipados de campaña

En los artículos 144E, segundo párrafo, y 355, fracción III, inciso a), del Código Electoral del Estado de México se prevé la aplicación de una multa de cincuenta a mil días de salario mínimo general vigente en la capital de esa entidad federativa, ante la comisión de actos anticipados de campaña, así como la posibilidad de sancionar con la pérdida del derecho para ser postulado como candidato de la respectiva elección o con la cancelación del registro, en caso de que la violación se estimara grave, lo cual tiene

⁴ SUP-JRC-229/2011, pp. 80 y 81.

⁵ SUP-JDC-4978/2011, p. 91.

como bienes jurídicos tutelados la equidad y la igualdad en la contienda, a fin de que los candidatos participen bajo las mismas condiciones en ésta, evitando que alguno obtenga una ventaja indebida respecto del resto de los contendientes.

En caso de que dichos principios fueran vulnerados al no cumplir con las etapas y los plazos previstos en la ley y, por tanto, alguien se anticipara a la realización de actos de campaña cuando esta etapa del proceso no ha iniciado, el legislador mexiquense previó un régimen sancionador a fin de atemperar la ventaja indebida que pudo haber obtenido el candidato que incurriera en la referida violación.

La prohibición de la realización anticipada de actos de campaña tiene como objeto garantizar una participación igualitaria y equitativa a los partidos políticos contendientes ante el electorado, evitando que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la campaña política respectiva, lo que se reflejaría en una mayor oportunidad de difusión de su plataforma electoral, por lo que si algún candidato o partido político realiza actos de campaña sin estar autorizado para ello, es procedente se le imponga la sanción atinente, por violación a las disposiciones que regulan la materia electoral.⁶

⁶ SUP-JRC-169/2011, p. 28.

II. Acreditación de conocimientos en materia político-electoral de los aspirantes a Consejeros Distritales

El currículum vitae, acompañado de la documentación soporte, que presenten los aspirantes a Consejeros Distritales, es suficiente para acreditar y evaluar sus conocimientos en materia político-electoral

LO ORDENADO EN EL CÓDIGO Electoral del Estado de México es tener conocimientos en la materia político-electoral, y la autoridad en ejercicio de su facultad, observando lo dispuesto en los artículo 95, fracciones I y IV, y 114, del citado ordenamiento, puede determinar que el medio idóneo para acreditar dichos conocimientos es a través de la presentación de un currículum vitae y de la documentación soporte; esto es, el requisito legal debe cumplirse con los documentos originales, circunstancia que permite a la autoridad administrativa valorar la fiabilidad de los documentos y su contenido, y de esta forma determinar qué aspirantes cuentan con esos conocimientos en la materia, lo que garantiza los principios de objetividad y legalidad.⁷

⁷ SUP-JRC-12/2011, pp. 42 y 43.

III. Autorización de la Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de México para que las dependencias públicas contraten a personas inhabilitadas

DEL ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 49, fracción V, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, que rige al Estado de México, resulta claro que el legislador local estableció una consecuencia adicional para el caso de que una persona hubiere sido objeto de una sanción de inhabilitación, pues se dispone que, a efecto de que pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia, organismo descentralizado, empresa de participación o fideicomiso público de que se trate, solicite autorización a la Secretaría.⁸

⁸ SUP-JDC-40/2011, p. 17.

IV. Campañas electorales

Concepto de campaña electoral

LOS ACTOS DE CAMPAÑA ELECTORAL SON el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la difusión de sus respectivas plataformas electorales y la obtención del voto, dirigidas a todo el electorado. De esta manera, las actividades realizadas en la campaña electoral pueden ser reuniones públicas, debates, asambleas, visitas domiciliarias, marchas y en general aquellos actos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos promuevan las candidaturas.⁹

Bienes jurídicos tutelados en la contienda electoral

Los bienes jurídicos tutelados en la contienda electoral son la equidad y la igualdad en la contienda, a fin de que los candidatos participen bajo las mismas condiciones, evitando que alguno de los candidatos obtenga una ventaja indebida respecto del resto de los contrincantes.

De esta forma, en caso de que dichos principios sean vulnerados al no cumplir con las etapas y los plazos establecidos en la ley y, por tanto, anticiparse a la realización de actos de campaña cuando esta etapa del proceso no ha iniciado, el legislador del Estado de México previó un régimen san-

⁹ SUP-JRC-169/2011, p. 27.

cionador a fin de atemperar la ventaja indebida que pudo haber obtenido aquel candidato que incurrió en la mencionada violación.¹⁰

Campaña electoral. Su inicio se autoriza cuando la autoridad otorga la constancia de registro que lo acredita formalmente como candidato

El hecho de que alguna persona haya sido propuesta por su partido político para contender en una elección no significa que por esa razón se encuentre en aptitud de realizar actividades tendentes a la obtención del voto ciudadano, sino que es necesario que la autoridad electoral competente le otorgue constancia de registro, documento que lo acredita formalmente como candidato de un partido para determinado cargo de elección popular, y le autoriza a iniciar su campaña.¹¹

¹⁰ *Ibid.*, p. 73.

¹¹ *Ibid.*, pp. 27 y 28.

V. Derecho de acceso a la información partidista

Los presidentes de las delegaciones municipales del Partido Acción Nacional tienen la obligación de informar a los miembros activos sobre el estado que guarda la organización del partido en los municipios

LA NORMATIVA INTERNA DENOTA la obligación del Presidente de la Delegación Municipal de informar a los miembros activos sobre la integración y estado que guarda la organización del partido en el municipio, lo que incluye dar a conocer cómo se constituyen y funcionan los subcomités para asegurar la eficacia del partido en sus respectivas jurisdicciones.

Es decir, la información solicitada es pública, porque así lo señala tanto el Código Federal Electoral (sic) como la normativa interna del Partido Acción Nacional, pues está relacionada con la organización, funcionamiento, estructura e inventario del partido en el ámbito municipal.¹²

Los órganos de los partidos políticos, antes de emitir una respuesta a una solicitud de información, deben de ser exhaustivos en la búsqueda de información requerida

El derecho a la información busca hacer prevalecer los principios de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de sujetos

¹² SUP-JDC-1241/2010, pp. 26 y 27.

obligados como ejes rectores del derecho a la información, mismos que disponen que, si la información que es solicitada no es confidencial ni reservada y existe, es menester que sea proporcionada; por lo tanto, al emitir una respuesta sin antes acudir a otras fuentes de búsqueda de la información, a pesar de que sea factible que lo solicitado puede ser generado por otros órganos al interior del propio partido, resulta contraventor de la directiva de interpretación del derecho de información.¹³

¹³ SUP-JDC-1265/2010, p. 37.

VI. Derecho de acceso a la justicia

Plazo para la resolución de medios de impugnación. Cuando la normatividad aplicable no lo establezca, se debe resolver en un plazo razonable

DE CONFORMIDAD con lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad debe tomar en cuenta, en cada caso, las circunstancias que le son propias y, con base en ello, determinar el lapso prudente para cumplir con la obligación de resolver los medios de impugnación.

Lo anterior en razón de que el órgano jurisdiccional electoral federal ha considerado que toda autoridad debe contar con un plazo razonable para resolver alguna consulta, a fin de que la autoridad jurisdiccional u órgano resolutorio cuente con la posibilidad real o material de emitir la contestación que corresponde y no dejar en estado de indefensión al solicitante, también lo es que dicho criterio se actualiza cuando la normatividad aplicable al caso concreto no establece un término o plazo para resolver la consulta, solicitud de información, trámite o medio de defensa.¹⁴

¹⁴ SUP-JRC-171/2011, p. 27.

VII. Derecho de petición

Concepto y elementos del derecho de petición

EL DERECHO DE PETICIÓN implica que a toda solicitud que formulen los ciudadanos debe recaer un acuerdo por escrito de la autoridad a la que se haya dirigido, el cual debe darse a conocer al peticionario, en breve término. Respecto al examen jurídico, éste impone, en lo general, dos extremos:

- a) Una respuesta. A toda petición, formulada por escrito, en forma pacífica y respetuosa, debe recaer una respuesta por escrito, debidamente fundada y motivada.
- b) La notificación. Esto es, lo que al efecto se provea, debe darse a conocer al solicitante o peticionario en breve plazo.

El hecho de que a lo pedido no correspondiera la respuesta esperada, no implica que por ello debamos considerar que no se brindó contestación y que ésta no se dio a conocer.¹⁵

¹⁵ SUP-JRC-165/2011, pp. 39 y 40; y SUP-JRC-192/2011, p. 16.

Obligación de contestar una petición por parte de autoridades públicas e intrapartidarias

Al estar ante el reclamo y satisfacción de un derecho de petición, que se otorga a los ciudadanos de la República e impone a los funcionarios, empleados públicos e incluso a las autoridades intrapartidarias, en cada caso se debe de respetar cuando se ejerza por escrito, de manera pacífica y respetuosa.¹⁶

Obligación del Consejo General de contestar en “breve término” las consultas que les sean realizadas atendiendo a la especial naturaleza de la materia electoral

En la normativa electoral local no es posible advertir un plazo para que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado desahogue las consultas que se le formulan, no obstante, el derecho fundamental de petición, previsto en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone a la autoridad la obligación de responder al peticionario en “breve término”. La especial naturaleza de la materia electoral implica que esa expresión adquiera una connotación específica, más aún en los procesos electorales, durante los cuales todos los días y horas son hábiles, aunado a que la legislación adjetiva electoral precisa plazos brevísimos para la interposición oportuna de los medios de impugnación, por tanto, para determinar el “breve término” a que se refiere el dispositivo constitucional octavo, deben tomarse en cuenta, en cada caso, esas circunstancias y con base en ello dar respuesta oportuna.¹⁷

¹⁶ SUP-JRC-165/2011, p. 40.

¹⁷ SUP-JRC-192/2011, pp. 18 y 19.

VIII. Facultades y responsabilidades del Consejo General

Facultad del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México para interpretar normas constitucionales

LA FACULTAD DE INTERPRETAR las normas jurídicas está prevista en los artículos 3, primer párrafo, y 95, fracción LI, del Código Electoral local, pues le corresponde al órgano administrativo electoral aplicar la citada normativa electoral, así como resolver y, en su caso, imponer las sanciones derivadas de los procedimientos administrativos sancionadores, de ahí que no se puede considerar que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México se excede en sus funciones al interpretar el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El análisis de la voluntad del legislador respecto a un precepto constitucional, por parte del Instituto Electoral del Estado de México, no puede causar perjuicio alguno a los destinatarios de la resolución que al efecto emita, pues la facultad de interpretación de un precepto jurídico, en relación con la voluntad del legislador, es una atribución que se encuentra permitida tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por la legislación electoral local.¹⁸

Además de lo anteriormente señalado, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México tiene como atribución resolver y, en su caso, im-

¹⁸ Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículos 2 y 3 del Código Electoral del Estado de México.

poner las sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionador, por lo tanto, es claro que el hecho de que ese cuerpo colegiado interprete una norma de rango constitucional para cumplir con tal fin de ninguna forma es un exceso a sus funciones y, menos aún, una conducta ilegal.

La posibilidad de interpretación conforme a la Carta Magna por autoridades encargadas de velar por su correcta aplicación es acorde con los postulados progresistas respecto al control de constitucionalidad y convencionalidad que actualmente imperan en el derecho mexicano; asimismo, aquellas autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos de la manera que más los favorezca (Sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso 12.511 Rosendo Radilla Pacheco, contra los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo 339 establece la obligación a cargo de todos los jueces mexicanos de aplicar, incluso de oficio, el “control de convencionalidad”; y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 12 de julio de 2011, determinó que el modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad debe adoptarse a partir de lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco, en el sentido de que los demás jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución federal o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso en concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones; y las autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultados para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en los casos concretos).

En este sentido, al margen de inaplicabilidad de normas, la permisón para las autoridades de cualquier índole, de interpretar normas constitucionales es una cuestión rebasada, ya que, al menos tratándose de derechos humanos, esto no es una potestad, sino una obligación.¹⁹

¹⁹ SUP-JRC-252/2011 y SUP-JRC-253/2011 (RA/84/2011 y RA/104/2011 acumulados), pp. 16 y 17.

Alcances de las facultades de la Comisión Especial para la Actualización de la Normatividad. No se invade ni violenta la atribución que tengan comisiones distintas para que propongan reformas o adiciones al Consejo General de la normatividad que deban actualizar en el marco de su competencia

La acción de dar seguimiento a los avances de la actualización de toda la normatividad no significa que la Comisión Especial proponga reformas o adiciones que sean del conocimiento de otra Comisión; ya que uno de los objetivos de la Comisión es dar seguimiento a los avances de la actualización de toda la normatividad del Instituto Electoral, incluyendo la de otras comisiones, en razón de que otorga únicamente la facultad de observar, proseguir, dirigir los avances de la actualización de toda la normatividad del Instituto, potestad que no invade ni violenta la atribución que tengan comisiones distintas para que propongan reformas o adiciones al órgano superior de dirección de la normatividad que deban actualizar en el marco de su competencia, ya que la acción de dar seguimiento únicamente implica supervisar los trabajos de otras comisiones, a efecto de informar al órgano superior jerárquico de los avances de la actualización a la normatividad, sin que ello suponga que ejerza las funciones propias de las demás comisiones.

Conforme con lo anterior, es evidente que las acciones de adecuar, analizar, dar seguimiento y realizar, que constituyen las premisas mayores del texto, están organizadas como oraciones que mantienen un sentido independiente en el contexto gramatical del acto impugnado y que, por ende, no se encuentran subordinadas entre sí.²⁰

²⁰ SUP-JRC-2/2011, pp. 73 y 74.

Responsabilidad de los Consejeros Electorales en la toma de las decisiones de las comisiones de las que formen parte

Los tres Consejeros designados por el Consejo General son los que toman las decisiones de los asuntos que se plantean dentro del seno de las comisiones, por lo que se les podría imputar, en su caso, la responsabilidad por conductas contrarias al Código Electoral local aplicable.²¹

El procedimiento administrativo sancionador no es el medio idóneo para imponer infracciones y sanciones administrativas a los Consejeros Electorales

El procedimiento administrativo sancionador electoral (previsto en el artículo 356 del Código Electoral del Estado de México y reglado en el Título III, Capítulo Único, de los Procedimientos, así como el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México) no es idóneo para imponer infracciones y sanciones administrativas a los Consejeros Electorales integrantes de la Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión del Instituto Electoral del Estado de México.²²

²¹ SUP-JRC-187/2011, p. 62.

²² *Ibid.*, p. 64.

IX. Impedimento para ser nombrado Vocal Distrital

Las autoridades electorales están sujetas a los principios rectores de la función electoral

EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA del Estado de México, así como en su legislación electoral, no existe dispositivo que establezca, como requisito para ser vocal electoral, el no haber sido representante de partido, dicho cargo requiere el cumplimiento de la calidad de imparcialidad, objetividad y certeza conforme con los principios constitucionales rectores de la función.

El legislador local coincide con el constituyente federal y, entre otros, establece los principios de independencia, objetividad e imparcialidad como rectores de las funciones ejercidas por las autoridades electorales.

Así, la exigencia de independencia, objetividad e imparcialidad son válidamente exigidas a los encargados de llevar a cabo la función electoral, incluso, en lo individual como funcionarios electorales de órganos desconcentrados.

Independencia

La independencia implica la situación institucional que permite a los funcionarios electorales emitir sus decisiones conforme a su propia certeza de los hechos, la cual debe ser obtenida sobre la base de las pruebas recibidas y de acuerdo con el derecho que estime aplicable al caso concreto, sin ser influenciado ni someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o in-

situaciones, provenientes de superiores jerárquicos, de otros poderes o de otras personas físicas o jurídicas.²³

Objetividad

Por otra parte, la objetividad, en términos generales, es la virtud de abordar cualquier cuestión en forma desinteresada y desapasionada, con independencia de la propia forma de pensar o de sentir.

Imparcialidad

La imparcialidad implica la ausencia de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud.

En ese sentido, toda vez que el texto legal contiene la norma según la cual el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, se basa en los principios rectores de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, esto es suficiente para exigir que los funcionarios electorales que se designen observen dichas cualidades, aun cuando, en principio, éstas deban presumirse; pues es evidente que el actuar de los organismos y órganos electorales está condicionado por el papel de los funcionarios que los integran, de ahí que éstos deban observar tales calidades.²⁴

²³ SUP-JDC-45/2011, p. 21.

²⁴ Artículos 41 y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; y 85 del Código Electoral del Estado de México.

Las actividades sustanciales de organización de los comicios deben recaer en personas que garanticen un desempeño imparcial, independiente, objetivo y que no tengan vínculos con partidos políticos

En términos de los artículos 111 y 112 del Código de la materia se precisa que las Juntas Distritales son órganos temporales que se integran, para cada proceso electoral ordinario, por un Vocal Ejecutivo, un Vocal de Organización Electoral y un Vocal de Capacitación; sesionarán por lo menos una vez al mes y tendrán, en su respectivo ámbito, las siguientes atribuciones:²⁵

- I. Cumplir con los programas que determine la Junta General.
- II. Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número de casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito.
- III. Formular, tratándose de la elección de Gobernador del estado, la propuesta de ubicación de las casillas electorales para su aprobación por el Consejo Distrital Electoral correspondiente.
- IV. Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las Mesas Directivas de Casilla.
- V. Informar a la Junta General, una vez al mes por lo menos, durante el proceso electoral, por conducto del Secretario Ejecutivo General sobre el desarrollo de sus actividades.
- VI. Informar mensualmente al Consejo Distrital correspondiente sobre el desarrollo de sus actividades.
- VII. Entregar copia de los memorándums, circulares y documentos remitidos por las Comisiones del Consejo General y la Junta General, al Secretario del Consejo Distrital para su distribución a los integrantes del mismo.
- VIII. Entregar al Consejo Distrital copia de los informes y reportes que remita a la Junta General.

²⁵ *Ibid.*, p. 24.

- IX. Presentar al Consejo Distrital para su aprobación las solicitudes de observadores electorales.²⁶
- X. Coadyuvar con el Instituto en la supervisión para garantizar el acceso a radio y televisión de los partidos políticos durante las precampañas y campañas locales.

De lo anterior se advierte que las atribuciones que tienen los Vocales Distritales impactan en la base del proceso electoral. De ahí que se deba garantizar que las personas que desempeñen tales funciones cumplan con los principios rectores de la materia electoral, como el de independencia e imparcialidad.

En esas condiciones, es válido que en los procesos electorales las funciones sustanciales de instrumentación y organización de los comicios se lleven a cabo con ciudadanos que no tengan vínculo alguno con los partidos políticos para que, de ese modo, el proceso electoral no se vea viciado o enturbiado.

Ello porque las actividades sustanciales de organización de los comicios debe recaer en personas que garanticen un desempeño imparcial, independiente y objetivo. Esto es, la confiabilidad de los resultados frente a la ciudadanía dependerá de que se cuente con un cuerpo del servicio electoral profesional que cumpla con los principios antes invocados.

Por tanto, si los Vocales Distritales son la base de la organización de las elecciones, su designación debe recaer en personas que no tengan algún vínculo partidista que pueda afectar su desempeño o del cual se pueda presumir algún riesgo a la función de los comicios.

Cuando un ciudadano es designado por un partido como representante ante las autoridades electorales, con independencia de si fungió con esa labor, no anula el que se haya colocado en circunstancias personales que afectan su disposición de ánimo para resolver con independencia, objetividad e imparcialidad en aquellos casos en que sean involucrados los intereses del sujeto que lo designó como su representante.

²⁶ *Ibid.*, p. 26.

De esta manera, la imparcialidad con la que se deben conducir los funcionarios electorales podría verse cuestionada al argumentarse una preferencia por una opción política, y relacionarse con sus decisiones, o al menos en sus posturas políticas frente a ciertas cuestiones relacionadas con la forma de solucionar problemas, a favor de una posición particular y con alejamiento del interés general.

Ciertamente, lo ordinario es que cuando se cuestionan dichas condiciones personales, se hace por una supuesta adhesión a ciertos ideales, convicciones, así como formas de abordar los problemas y plantear soluciones en el ejercicio de una facultad como autoridad electoral.

Lo ordinario es que quien es designado representante de un partido ante las autoridades, o es considerado apto para hacerlo, en ocasiones sin retribución económica de por medio, se estima que basaría su actuación en ciertas convicciones, por adherencia al ideario partidista y por el interés de implantar las propuestas del partido, que hace suyas, en la vida política de la comunidad.

En efecto, el ser designado representante de partido político podría vincularse con un desempeño como tal que no sería totalmente desinteresado, y de ahí que se ponga en duda su imparcialidad pues lo ordinario es que perdure en el tiempo y que, al menos, quien lo hace, tenga el interés de que se implanten los ideales de su representado, con independencia de que pueda hacerlo bajo la óptica de que está realizando actividades meritorias para otros propósitos personales y no necesariamente institucionales.

La sola designación de un representante partidista ante las autoridades electorales genera la presunción humana de que dicho representante cuenta con el apoyo del partido, pues es claro que no se confiaría a cualquier persona la defensa del representado o mandante ante las autoridades electorales.²⁷

Por tanto, si bien es cierto no hay disposición expresa que señale como requisito para ser Vocal Distrital el no haber sido representante de partido político, los principios rectores de la función pública electoral son

²⁷ *Ibid.*, pp. 27-29.

suficientes para establecer que personas vinculadas anteriormente con partidos políticos ocupen funciones sustanciales de organización de un proceso electoral, por ende, si queda acreditado que un ciudadano fue representante general de un partido en casilla, durante el proceso electoral anterior, tal situación lo imposibilita para desempeñar funciones sustanciales de organización de los procesos electorales que se desarrollan en una Junta Distrital.²⁸

Impedimento para que funcionarios electorales se desempeñen como representantes partidistas

El propio legislador mexiquense prevé ciertas prohibiciones legales atribuidas a funcionarios electorales, éstas obedecen al cumplimiento de los principios rectores de la materia electoral; ejemplo de ello se encuentra en el artículo 56 del Código Electoral del Estado de México, en el cual se prevé que los consejeros, funcionarios o empleados del Instituto Electoral del Estado de México no puedan ser representantes de partido ante los órganos del propio Instituto.

Tal prohibición tiene como propósito, por una parte, impedir que funcionarios electorales puedan utilizar información confidencial o reservada del Instituto Electoral para fines proselitistas como representantes de partido, pero también, intrínsecamente, persigue el propósito de que los funcionarios electorales cumplan la función sustantiva de organizar elecciones con base en los principios de independencia e imparcialidad de la función electoral.²⁹

²⁸ *Ibid.*, p. 23.

²⁹ *Ibid.*, p. 24.

X. Infracciones electorales. No prejuzgan sobre otras violaciones en materias distintas

LA COMPETENCIA CONSTITUCIONAL otorgada a las autoridades electorales es la de garantizar que se cumplan cabalmente las normas en la materia; empero, lo que resuelvan carece de fuerza vinculatoria, respecto a si las conductas que se denunciaron tipifican alguna infracción administrativa o delito, de manera que cualquier autoridad, en el ámbito de sus atribuciones, se encuentra en posibilidad de actuar conforme a derecho proceda.³⁰

³⁰ SUP-JRC-250/2011 y SUP-JRC-251/2011, p. 149.

XI. Instituto Electoral del Estado de México

Estructura y atribuciones para el cumplimiento de sus funciones, entre éstas, el trámite de quejas y denuncias

EL INSTITUTO ELECTORAL del Estado de México cuenta, por mandato de la Constitución estatal y del Código Electoral local, con toda una estructura conformada por órganos centrales y órganos desconcentrados, cuyo objetivo fundamental es garantizar la celebración periódica y pacífica de la elección del titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa; objetivo que se cumple, no sólo con la participación de dichos órganos en la organización y desarrollo del proceso comicial aludido, sino también interviniendo en su vigilancia, en sus respectivos ámbitos de competencia.

En consecuencia, el Instituto Electoral del Estado de México cuenta con toda una estructura para el eficaz y efectivo cumplimiento de sus diversas y variadas funciones constitucionales y legales.

- a) Implementación de medidas cautelares por el Secretario Ejecutivo General.
- b) Estructura que podrá apoyar al Secretario Ejecutivo General, en su carácter de autoridad competente y responsable en la inmediata implementación de medidas cautelares, a través de las acciones que aquél considere pertinentes, de acuerdo con las características y necesidades de cada caso particular.
- c) Funciones de los órganos auxiliares desconcentrados en el trámite de quejas y denuncias.

- d) La colaboración de los órganos desconcentrados en el trámite de las quejas o denuncias que reciben obedece a la lógica de que los órganos desconcentrados tienen como finalidad, junto con los órganos centrales, que el Instituto Electoral del Estado de México ejerza sus funciones en todo el territorio estatal, lo que entraña la posibilidad de actuar con la mayor prontitud y cercanía posibles, tal como ocurre cuando se denuncian hechos que se encuentran fuera de la ciudad sede de los órganos centrales de ese Instituto.³¹

³¹ SUP-JRC-177/2011, pp. 37, 38, 43 y 44.

XII. Competencia de las autoridades electorales para cancelar o revocar el registro de un candidato, de la constancia de mayoría o de la nulidad de la elección

Delimitación de la competencia de la autoridad administrativa electoral y de la autoridad jurisdiccional electoral

CON ANTERIORIDAD a la jornada electoral, compete al Consejo General del Instituto Electoral cancelar el registro de un candidato; en la etapa de resultados el Tribunal Electoral de la entidad, es el órgano competente para determinar si procede la cancelación de la constancia de mayoría o la nulidad de la elección.

Por lo tanto, en la etapa de calificación de la elección, sólo procede, en caso de no confirmarse la elección, la revocación de la constancia de mayoría y la nulidad de la elección.

El Código comicial establece, primero, que el juicio de inconformidad, en la etapa del proceso electoral procede para impugnar las determinaciones sobre el otorgamiento de la constancia de mayoría de Gobernador y la declaración de validez, por nulidad de la elección, es decir, que el acuerdo por el que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México declara la validez de la elección y otorga la

constancia de mayoría al candidato electo, sólo puede ser impugnado para pedir la nulidad de la elección, más el cambio de candidato ganador (sic).

Luego, la ley dispone que las resoluciones de los juicios de inconformidad promovidos contra la validez de la elección pueden, de no confirmarla, declarar la inelegibilidad del candidato ganador por las causas previstas en la ley y, en consecuencia, la nulidad de la elección; o declarar la nulidad de la elección de Gobernador y, en consecuencia, revocar la constancia de mayoría y la declaración de validez de la elección.

Finalmente, el Código prevé el supuesto de nulidad de la elección de Gobernador en caso de rebase del tope de gastos de campaña cuando éste es determinante.

De lo anterior se desprende que de conformidad con lo dispuesto por el legislador del Estado de México, una vez declarada válida la elección de Gobernador del Estado de México, por el Consejo General del Instituto Electoral estatal, los partidos políticos o coaliciones sólo pueden impugnar el acuerdo respectivo del Consejo para pedir la nulidad de la elección, mas no un cambio de ganador.

Además, de la interpretación de la legislación electoral local se desprende que la nulidad de la elección de Gobernador y la revocación de la constancia de mayoría están estrechamente vinculadas, la declaración de la nulidad implica la revocación de la constancia y viceversa.

Ahora bien, el fin principal de toda elección reside en la constitución legítima de los poderes públicos, la cual tiene como fundamento el voto ciudadano, en los términos legales. Por ello, el juez electoral, al revisar la regularidad de un proceso electoral, debe procurar, dentro de los márgenes de la ley, preservar el sufragio expresado por el elector, siendo éste la base de toda democracia.³²

³² SUP-JRC-254/2011, pp. 35, 36 y 38.

XIII. Libertad de expresión

EL DERECHO A LA LIBERTAD de expresión es un derecho fundamental establecido en el artículo 6, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.³³

Los partidos políticos tienen derecho a exponer sus opiniones y críticas sin más limitaciones que las de carácter constitucional, como garantía de la libre circulación de ideas

Los partidos políticos como entidades de interés público tienen derecho a exponer sus opiniones y críticas sin más limitaciones que las de carácter constitucional, como una expresión de la libertad de expresión, derecho fundamental que tiene una posición preferente respecto de otros derechos fundamentales, en la medida en que permite el libre flujo de información y opiniones, que favorecen el debate público.

Asimismo, se ha considerado que la relevancia o falta de ésta en una opinión puesta en circulación únicamente puede ser objeto de juicio por quien la emite, por un lado, y por quien la recibe, por el otro, a partir de sus particulares puntos de vista, en los que inciden sus creencias, conocimiento

³³ Artículo 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales y artículo 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y SUP-JRC-249/2011 (RA/103/2011); EDOMEX/PAN/AJER/108/2011/06.

y convicciones. Lo anterior, porque lo que puede ser relevante para una persona puede no serlo para otra, y viceversa, pues los criterios de valoración se sujetan a parámetros subjetivos propios de cada individuo que no pueden ser objeto de valoración por un tercero.³⁴

Por tanto, el Estado no puede limitar esa circulación de ideas, por más intrascendente o banal que parezca, a menos que se trate de los casos de excepción previstos constitucionalmente.

De esta forma lo que se garantiza con este modelo de comunicación política es la libre circulación de las ideas, sin más límites que los estrictamente necesarios establecidos previamente en la Constitución; pues es este diseño institucional el que a la postre contribuye a la formación de una opinión ciudadana informada.³⁵

La exposición de opiniones, críticas o análisis de problemas sociales es producto de la ideología propia de quien la emite, y que en ejercicio del derecho fundamental de libertad de expresión pueden difundirse por cualquier medio como resultado de la garantía individual.³⁶

Actividad periodística en temas políticos durante periodos electorales

La experiencia muestra que la práctica de la actividad periodística en temas políticos se intensifica en los periodos electorales; actividad que no puede ni debe ser coartada por ser realizada en ejercicio de derechos fundamentales, de forma que una entrevista y su posterior difusión constituyen una oportunidad para que la sociedad conozca aspectos personales e ideológicos dirigidos a informar o producir un debate crítico respecto a quienes serán los actores principales en la contienda electoral.³⁷

³⁴ SUP-JRC-249/2011, p. 17.

³⁵ *Ibid.*, p. 66.

³⁶ SUP-JRC-229/2011, p. 83.

³⁷ *Ibid.*, pp. 83 y 84.

Límites de una entrevista periodística para no considerarla como acto anticipado de campaña

La actividad periodística en temas políticos no debe ser limitada por estar sustentada en el ejercicio de derechos fundamentales, de manera que una entrevista y su difusión son un elemento para que la sociedad esté informada de aspectos que puedan conllevar a un debate crítico en materia política; precisamente, porque toda la ciudadanía debe conocer, como parte de su derecho fundamental, el estar bien informado del debate público y las opiniones recogidas de una entrevista.³⁸

Para que se actualice un acto anticipado de campaña, es suficiente realizarlo con el solo objeto de obtener el respaldo para alguna postulación, antes de la fecha de inicio de las campañas, sin que sea en todos los casos necesaria la difusión de la propuesta de algún candidato o plataforma política, ya que debe atenderse a su naturaleza propia, que en el plano fáctico puede actualizarse de diversas maneras.

Lo que sucede, por ejemplo, cuando se difunde el nombre o la imagen de una persona para buscar posicionarla ante la militancia del partido o de la ciudadanía en general y se advierte, objetiva o expresamente, la intención de obtener el respaldo para una postulación o desalentar el voto a favor de otros partidos, lo que también puede ocurrir cuando la solicitud de voto es implícita, pues el elemento subjetivo específico admite la posibilidad de actualizarse a través de conductas veladas o que encubren la intención del infractor.³⁹

Es connatural a la contienda electoral el libre flujo de las distintas manifestaciones u opiniones de los ciudadanos y demás actores políticos a la sociedad, siempre que esto se ajuste a los límites constitucionales y legales, porque a partir de ello se nutre la opinión pública para producir un debate crítico, dinámico y plural.

³⁸ *Ibid.*, p. 90.

³⁹ *Ibid.*, p. 102.

Libertad de expresión de los candidatos de elección popular

Los candidatos pueden promover la participación ciudadana en la vida democrática, mediante acciones dirigidas a informar a la opinión pública, a partir de exponer opiniones o análisis económicos, políticos, sociales, etcétera, que sean producto de su propia ideología y que contribuyan al debate político.⁴⁰

No puede darse el mismo tratamiento a las expresiones espontáneas e improvisadas surgidas con la celebración de una entrevista, de un debate, de una discusión, las emanadas de una intervención oral en un evento o acto público, o incluso en una situación conflictiva, que aquellos productos de un natural sosiego como las contenidas en boletines de prensa, desplegados o en algún otro comunicado oficial, así como en las desplegadas en la propaganda partidista, la cual, según enseñan las máximas de experiencia, hoy en día obedece a esquemas cuidadosamente diseñados, incluso, en no pocas ocasiones son consecuencia de estudios mercadológicos altamente tecnificados, en los que se define, con asesorías o mediante la contratación de agencias especializadas, con claridad el público a que se dirige la propaganda y el tipo de mensaje que resulta más atractivo.⁴¹

Los partidos políticos nacionales y los candidatos son agentes que promueven la participación ciudadana en la vida democrática, a través de la realización de acciones dirigidas a informar o nutrir la opinión pública, a partir de la exposición de meras opiniones o enteros análisis económicos, políticos, culturales y sociales, incluso deportivos, que sean el reflejo de su propia ideología y que puedan producir un debate crítico, dinámico y plural. En dicho ejercicio de su libertad, el cual puede realizarse por cualquier medio o procedimiento de su elección (artículos 6, párrafo primero, y 7 de la Constitución general de la República; 19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos), pueden expresar sus opiniones sobre todo tópico,

⁴⁰ *Ibid.*, (SUP-RAP-234/2009 y acumulados), p. 94.

⁴¹ *Ibid.*, (SUP-RAP-190/2009, SUP-RAP-196/2009 y SUP-RAP-203/2009), pp. 97 y 98.

porque no existen temas que, *a priori*, estén vedados o sean susceptibles de una censura previa, sino de responsabilidades ulteriores.⁴²

Requisitos mínimos de la información electoral difundida en los medios de comunicación social para evitar la afectación a los derechos político-electorales

La actividad que despliegan los medios de comunicación social resulta trascendente para hacer del conocimiento del elector la información que requiere para orientar su decisión al momento de sufragar, de manera veraz y objetiva.

Para lograr lo anterior, resulta necesario que el comunicador distinga en la difusión de esa información, los eventos o propuestas propios de las distintas fuerzas políticas, de la exposición de otras opiniones o juicios de valor personales emitidos por terceras personas o el propio comunicador, de tal forma que esta circunstancia permita a los ciudadanos asumir una posición con independencia de la del comunicador o de terceras personas ajenas a la contienda electoral y, con ello, adoptar su propia decisión en un ámbito de objetividad y libertad.

Consecuentemente, cuando la información difundida en los medios de comunicación social, en ejercicio de su libertad de expresión, no cumpla con esos requisitos mínimos, se estima que se actualizará una afectación a los derechos político-electorales del ciudadano.

Por tanto, la cobertura informativa concedida a los contendientes en un proceso electoral debe ser veraz y objetiva, además de ser equitativa en cuanto a su contratación, costo, espacios y oportunidades de acceder a los medios de comunicación, conforme a la actividad que cada candidato o fuerza política lleven a cabo.

Lo anterior, toda vez que es a través de los medios de comunicación social como se lleva a cabo la difusión de los principios, programas y fines de los partidos políticos y donde sus candidatos propuestos tienen la oportu-

⁴² *Ibid.*, (SUP-RAP-234/2009 y acumulados), pp. 98 y 99.

tunidad de exponer los puntos de vista sobre la manera de enfrentar los problemas que aquejan a su comunidad, de ahí que el principio de equidad entendido en los términos propuestos adquiera suma relevancia en todo proceso electoral.

Asimismo, la información noticiosa sobre hechos relativos al proceso electoral, que difundan los medios de comunicación social, además de objetiva y veraz, debe ser oportuna en cuanto a su contenido.⁴³

La libertad de expresión se encuentra vinculada con el derecho a la información que tienen los ciudadanos

El derecho a la libertad de expresión se encuentra vinculado con el derecho a la información que tienen los ciudadanos, previsto en los artículos 6 y 7 de la Constitución federal.

Entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de información existe un rasgo distintivo. En el ámbito de la libertad de expresión se emiten ideas, juicios, opiniones y creencias personales, sin pretensión de sentar hechos o afirmar datos objetivos, en tanto que la libertad de información incluye suministrar información sobre hechos que se pretenden ciertos, se exige un canon de veracidad. Dado que algunas veces será imposible o difícil separar en un mismo texto los elementos valorativos y los elementos fácticos, habrá de atenderse al elemento dominante en un caso concreto.

La protección constitucional de la libertad de expresión (en el sentido de la emisión de ideas, juicios, opiniones y creencias personales) incluye el derecho a expresar convicciones políticas, morales, religiosas filosóficas o de otro tipo y se ve aún más fortalecida si involucra la libertad de pensamiento o de opiniones en materia política, protegida constitucionalmente en los artículos 1, 3 y 7, en concordancia con los artículos

⁴³ SUP-JRC-254/2011, pp. 545 y 546.

40 (forma democrática representativa de gobierno) y 41 (sistema constitucional electoral) de la Constitución federal, así como diversos instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y suscritos por el Estado mexicano.

La libertad de expresión goza de un ámbito de acción acotado sólo por los límites constitucionalmente permitidos y no abarca la emisión, por ejemplo, de expresiones que constituyan indudablemente insultos (en tanto que afectarían los derechos de terceros).

En el ámbito de la libertad de expresión existe el reconocimiento pleno del derecho a la información, puesto que el postulado abarca no sólo el derecho de los individuos a conocer lo que otros tienen que decir (recibir información), sino también el derecho a comunicar información a través de cualquier medio.

El derecho de información protege al sujeto emisor, pero también el contenido de la información, el cual debe estar circunscrito a los mandatos constitucionales, pues si bien es cierto que en la Constitución se establece que en la discusión de ideas el individuo es libre de expresarlas, también lo es que como la sociedad constituye el sujeto beneficiario de la información, ésta debe ser apegada a la realidad y completa, toda vez que la libertad de información constituye el nexo entre el Estado y la sociedad y es el Estado al que le corresponde fijar las condiciones normativas a las que el emisor de la información se debe adecuar, con el objeto de preservar también al destinatario de la información.

Lo anterior implica que los receptores de toda información tienen el derecho de recibirla de forma veraz y completa, por un lado, cuando ésta se difunde en medios de comunicación, como es el caso, a través de una nota periodística y, por otro, cuando el sujeto que considera que reporta información falsa o errónea ejerce su derecho de réplica para aclarar los hechos.⁴⁴

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 547-549.

El debate político-electoral está protegido en el marco de la libertad de expresión

El derecho a la libertad de expresión es un derecho fundamental establecido en el artículo 6, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, como el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales (artículo 19, párrafo 2) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13, párrafo 1), aplicables en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución federal.⁴⁵

La libertad de expresión y el derecho a la información tienen una protección especialmente intensa en materia política y electoral. En este sentido, las personas o autoridades públicas tienen un umbral distinto de protección que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, puesto que están expuestas a un examen colectivo más exigente y porque su posición les da una gran capacidad de reaccionar a la información y a las opiniones que se vierten sobre los mismos.

Lo anterior significa que, dentro del debate político y electoral, la libertad de expresión protege y alcanza a las opiniones, críticas, cuestionamientos y juicios, aun cuando éstos sean severos, fuertes, ásperos o desfavorables.⁴⁶

La propaganda política y electoral en el marco de la libertad de expresión no se limita a un formato específico ni a una modalidad exclusiva en su estructura, configuración o contenido

La propaganda política o electoral no está limitada a un formato específico ni a una modalidad exclusiva en su estructura, configuración o contenido, sino que puede adoptar innumerables formas, siempre que se respeten los límites constitucional y legalmente establecidos.

⁴⁵ SUP-JRC-68/2011, p. 33.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 50 y 51.

Por tanto, se considera lícito que en la composición y contenido de la propaganda política o electoral, se utilicen distintos recursos gráficos, retóricos y literarios para dar a conocer la posición de su emisor y el sentido o intención de su mensaje o información.⁴⁷

⁴⁷ *Ibid.*, p. 51.

XIV. Derechos político-electorales del ciudadano como derechos humanos

EL DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL en el sistema de la democracia mexicana está subrayado por el innegable carácter político del ser humano, puesto que la personalidad puede desarrollarse libre y plenamente sólo en la comunidad, y los derechos de votar y ser votado legitiman a una sociedad por su carácter democrático y potencian su desarrollo.

El aspecto novedoso del tema está representado por la reciente reforma constitucional en la cual se establece que los derechos humanos están reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales de los que es parte el Estado mexicano.

A partir del sistema jurídico nacional, la Sala Superior identifica, justifica y explica las reglas y principios del sistema y los criterios a los que la autoridad administrativa electoral debe atenerse para una correcta aplicación de las normas jurídicas que regulan su actuación y la manera en que afecta el acervo de derechos y obligaciones de cada ciudadano o partido político.⁴⁸

⁴⁸ SUP-JRC-244/2011 y SUP-JDC-5069/2011, pp. 9-10. Derivado de la sentencia SUP-JRC-244/2011, la Sala Superior en sesión pública celebrada el 26 de octubre de 2011, aprobó la tesis XXVI/2011, intitulada “ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS PRECANDIDATOS PUEDEN SER SUJETOS ACTIVOS EN SU REALIZACIÓN” (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

XV. Medidas cautelares

Principios jurídicos de la apariencia y el buen derecho

LA URGENCIA, COMO PRESUPUESTO básico de la adopción de medidas cautelares, participa en gran parte de los principios jurídicos de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora como acto de valoración por parte de la autoridad competente de los indicios, elementos o circunstancias que rodean la fundamentación de la solicitud de la medida cautelar, dotándola de una apariencia probable de legitimidad, así como la posibilidad latente de que la irremediable duración del procedimiento provoque situaciones dañosas a los intereses inmersos prevalentes a aquéllos de los que se intenta proteger, hasta el extremo de frustrar la efectividad del contenido de la resolución final.⁴⁹

⁴⁹ SUP-JRC-162/2011, p. 14.

XVI. Medios de impugnación

Finalidad de los sistemas de medios de impugnación en el sistema local

EL SISTEMA DE MEDIOS de impugnación electoral en el ámbito local tiene como finalidad, de acuerdo con el artículo 300 del Código Electoral del Estado de México, garantizar la legalidad y certeza de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales; la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales locales; y la pronta y expedita resolución de los conflictos en materia electoral.⁵⁰

La imposición de sanciones y disculpas públicas no es objeto de los medios de impugnación

La imposición de sanciones y disculpas públicas no es objeto de los medios de impugnación locales y, por tanto, del recurso de apelación, lo cual, evidentemente constituye una respuesta a su planteamiento.

Incluso, circunstancia diferente sería la posibilidad de que el tribunal local tenga la facultad de examinar la legalidad de la imposición de una sanción de la autoridad electoral, impugnada ésta y que incluso en plenitud de jurisdicción impusiera una diferente.⁵¹

⁵⁰ SUP-JDC-4986/2011, p. 20.

⁵¹ *Idem.*

Medios de impugnación. El emplazamiento como formalidad esencial del procedimiento

El emplazamiento constituye una formalidad esencial del procedimiento de sustanciación de los medios de impugnación según las reglas para el trámite y sustanciación de los medios de impugnación, contenidas en el Código Electoral del Estado de México, de manera que la falta de verificación de tal emplazamiento se traduce en una violación manifiesta a la ley que produce indefensión al afectar la oportunidad de alegar, de ofrecer y desahogar pruebas.

En tal virtud, atendiendo a la importancia y trascendencia del emplazamiento en el procedimiento de sustanciación de los medios de impugnación, la autoridad jurisdiccional local debe agotar todas las posibilidades a su alcance para que se verifique el respectivo emplazamiento a todos aquéllos que pudieran resultar afectados a fin de no dejarlos en estado de indefensión.⁵²

Medios de impugnación que conforman la cadena impugnativa. Contenido de los agravios

En materia electoral federal, los antecedentes de los medios de impugnación están conformados por una secuencia de instancias o procedimientos sucesivos, que se van enlazando de modo dialéctico. En el inicial escrito de impugnación, si el accionante primigenio formula sus conceptos de defensa para controvertir el acto originalmente impugnado; con esto ubica al órgano resolutorio en la necesidad de hacer un análisis exhaustivo, a fin de dictar la resolución final, en el medio de impugnación promovido.

Si a continuación existe una instancia superior o de alzada, o un recurso administrativo o un proceso formal para controvertir la resolución

⁵² SUPJDC-45/2011, pp. 13 y 14.

recaída al medio de impugnación originalmente promovido, el demandante no se puede concretar o limitar a repetir los mismos argumentos expresados en ese medio de defensa primigenio y tampoco se debe reducir a esgrimir argumentos genéricos, subjetivos o novedosos en la instancia de alzada o en el nuevo medio de impugnación; antes bien, tiene para sí la carga procesal o procedimental, según el caso, de fijar su posición argumentativa, frente a la asumida por el órgano resolutorio, que decidió la instancia anterior; en la nueva impugnación, el interesado debe expresar razonamientos de hecho y de derecho orientados a evidenciar que las consideraciones fundantes de la resolución recaída al medio de impugnación primigenio no están ajustadas a derecho, razón por la cual debe ser modificada, anulada o revocada.

Así, se puede continuar de manera sucesiva e ininterrumpida la correspondiente cadena impugnativa; ante esta forma de proceder, si está prevista una tercera posibilidad de defensa, en esa sucesión de medios procedimentales y procesales de impugnación, la conducta del impugnante no puede ni debe variar, ante una nueva resolución debe argumentar lo que convenga a su interés para desvirtuar la motivación y fundamentación de la nueva resolución, recaída al medio defensa promovido, porque cada nueva resolución constituye un nuevo acto a controvertir, a este fin se han de enderezar los argumentos específicos del subsecuente medio de defensa.⁵³

Agravios de los medios de impugnación en materia electoral. Elementos de la causa de pedir (*causa petendi*)

Todo motivo de inconformidad, no por rigorismo o formalismo, sino por exigencia indispensable, debe contener los argumentos necesarios, tendentes a justificar las transgresiones que se aleguen, de tal manera que si carecen de aquéllos, no resultan idóneos para ser analizados por el Tribunal Federal correspondiente.

⁵³ SUP-JRC-252/2011 y SUP-JRC-253/2011, pp. 69 y 70.

Para integrar la *causa petendi* o causa de pedir en un juicio, se requiere la simple concurrencia de dos elementos: la expresión del agravio o lesión que se reclame del acto que se combate y la exposición clara de los motivos que lo originen.

Sin embargo, la *causa petendi* no se agota ahí, sino que es necesaria la concurrencia de otro requisito, que consiste en manifestar el motivo o motivos que originan ese agravio y que constituyen el argumento jurídico que apoya la afirmación de la lesión, es decir, si bien para que proceda el estudio de los motivos de disenso basta con que en éstos se exprese la causa de pedir, debe señalarse que ello obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico o bajo cierta redacción sacramental, pero ello no implica que los actores se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues resulta obvio que a ellos corresponde exponer razonadamente por qué estiman ilegales los actos que reclaman o recurren.

Por consiguiente, los argumentos o causa de pedir que se expresen en los motivos de inconformidad de la demanda o en los agravios de algún medio de impugnación o recurso, deben invariablemente estar dirigidos a descalificar y evidenciar la ilegalidad de las consideraciones en que se sustenta el acto reclamado, porque de no ser así, las manifestaciones que se viertan no podrán ser analizadas por el órgano colegiado y deberán calificarse de inoperantes, ya que se está ante argumentos *non sequitur*, es decir, que la conclusión no se deduce de las premisas para obtener una declaratoria de invalidez.

Sirve de apoyo a lo anterior, *mutatis mutandis*, la jurisprudencia sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 1a./J. 81/2002, consultable en la página 61, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVI, diciembre de 2002, novena época, materia común, que reza:

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO. ...

Como ya se precisó, todo motivo de inconformidad, no por rigorismo o formalismo, sino por exigencia indispensable, debe contener los argumentos necesarios, tendentes a justificar las transgresiones que se aleguen, de tal manera que si carecen de aquéllos, no resultan idóneos para ser analizados por el Tribunal Federal correspondiente, por lo que se deben declarar inoperantes.

Existen dos casos en los cuales deben declararse inoperantes los motivos de disenso hechos valer en un juicio de revisión constitucional electoral; el primero de ellos se presenta cuando los argumentos que los integran no se enderezan a atacar ninguno de los fundamentos del fallo reclamado, por lo que resulta obvia la inoperancia de los mismos; el segundo, cuando se atacan algunos de los argumentos que rigen el acto impugnado, como en la especie, pero se dejan firmes otros, siendo inútil el estudio de los conceptos propuestos, ya que aun cuando resultaran fundados, dada la naturaleza del acto reclamado, sería imposible resarcir la violación alegada.⁵⁴

El interés jurídico como presupuesto para la promoción de los medios de impugnación (JDC)

- a) Interés jurídico. El interés jurídico constituye un presupuesto para la promoción de los medios de impugnación electorales, entre ellos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Tal interés jurídico consiste en la relación que debe existir entre la situación jurídica irregular que se plantea y la providencia jurisdiccional que se pide para remediarla, la cual debe ser necesaria y útil para subsanar la situación de hecho aducida, considerada contraria a derecho.

- b) Acreditación del interés jurídico. Únicamente está en condiciones de instaurar un procedimiento, quien afirma la exis-

⁵⁴ SUP-JRC-254/2011, pp. 347, 348, 350, 351, 354 y 355.

tencia de una lesión a su esfera de derechos y promueve la providencia idónea para ser restituido en el goce de ese derecho, la cual debe ser apta para revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, a fin de lograr una efectiva restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político electoral violado.⁵⁵

Es requisito esencial que la violación reclamada sea determinante para el resultado del proceso electoral, como requisito de procedencia del Juicio de Revisión Constitucional Electoral

El requisito específico de procedencia del Juicio de Revisión Constitucional Electoral se actualiza cuando se está ante una violación considerada determinante para el desarrollo del proceso electoral o para el resultado final de la elección, es decir, cuando el acto estimado conculcatorio sea la causa o motivo suficiente y cierto de una alteración o cambio sustancial en el curso de ese proceso o en el resultado de los comicios.

El carácter de determinante responde al objetivo de llevar al conocimiento del órgano jurisdiccional federal sólo aquellos asuntos de índole electoral de verdadera importancia, que tengan la posibilidad de cambiar o alterar significativamente el curso del proceso electoral o el resultado final de la elección respectiva, como cuando la infracción pueda dar lugar a la posibilidad racional de que se produjera un cambio de ganador en los comicios.⁵⁶

⁵⁵ SUP-JDC-1243/2011, pp. 4 y 5.

⁵⁶ SUP-JRC-210/2011, p. 7.

XVII. Monitoreo de medios de comunicación

Monitoreo anticipado al periodo de precampaña y campaña electorales en medios de comunicación

CONFORME AL ARTÍCULO 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución, así como 11 de la Constitución local y 82 del Código Electoral del Estado de México, para el desempeño de sus actividades el Instituto contará con el personal calificado necesario, siendo el Consejo General el responsable de vigilar el cumplimiento de la Constitución y de la ley, de lo que se desprende que el Instituto Electoral local cuenta con los recursos humanos, materiales y económicos para llevar a cabo el monitoreo en medios electrónicos y en medios impresos, contenidos editoriales y de los noticieros en medios locales, en medios federales, anticipado al periodo de precampaña y campaña electorales en el proceso electoral, y que ha contado con el tiempo suficiente para preparar y organizar éste.⁵⁷

Concepto de monitoreo de medios de comunicación

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

⁵⁷ SUP-JRC-69/2011, pp. 34 y 35.

alternos, respecto de un tema, lugar y tiempo determinados, con el registro y representación de los promocionales, anuncios, programas, etcétera, objeto del monitoreo.

Los medios de comunicación susceptibles de ser monitoreados son los electrónicos, impresos, alternos, internet y cine.⁵⁸

Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión. Atribuciones

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

En el 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 del Estado de México.

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 periodo 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.⁵⁹

⁵⁸ SUP-JRC-87/2011, p. 38.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 37, 38 y 40.

Finalidad de los monitoreos

Los monitoreos, acorde con lo establecido en el numeral 162 del Código Electoral del Estado de México, tienen como finalidad 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.⁶⁰

Objeto fundamental del monitoreo a medios de comunicación alternos

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.

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 periodos de precampaña y campaña electorales.⁶¹

El monitoreo a medios de comunicación es una herramienta que coadyuva en la fiscalización de las actividades de los partidos políticos

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

⁶⁰ *Ibid.*, p. 40.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 38 y 41.

una herramienta para auxiliar y coadyuvar al control y fiscalización de las actividades de los partidos políticos, encomendadas a las autoridades electorales.⁶²

Modalidades del monitoreo a medios: cualitativo y cuantitativo

En la salvaguarda del principio de equidad, es de precisar que los monitoreos pueden abarcar dos modalidades:

- a) 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.
- b) 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.⁶³

Función primordial del monitoreo a medios

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 periodos de precampaña y campaña, una vez que ha sido analizada, seguida, sistematizada y valorada, se someta a consideración del Consejo General del Insti-

⁶² *Ibid.*, p. 40.

⁶³ *Ibid.*, p. 41.

tuto Electoral del Estado para que, en su caso, emita las recomendaciones que estime conducentes.⁶⁴

Función del monitoreo de medios de comunicación en el ámbito de la fiscalización. Revisión de informes de gastos de campaña y revisión precautoria sobre el cumplimiento de topes de campaña

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 15 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 90 días.

Respecto a la fiscalización, es de tener presente que en términos de lo dispuesto en 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 encomendado recibir, analizar y dictaminar los informes semestrales, anuales, de precampaña y campaña sobre el origen y aplicación

⁶⁴ *Ibid.*, p. 42.

de los recursos financieros, tanto públicos como privados que empleen los institutos políticos, sin menoscabo de 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 la misma, empleando muestras aleatorias.

Desde el ámbito de la fiscalización, la función de los monitoreos es 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.

Dicho de otro modo, su objetivo es dotar de elementos adicionales a los que aporta al Consejo General del Instituto Electoral para que, 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, 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, mas 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.⁶⁵

⁶⁵ *Ibid*, pp. 38, 39 y 41-44.

Interpretación del artículo 162 del Código Electoral del Estado de México. Nuevo esquema de apoyo de los monitoreos en relación con la fiscalización de los partidos políticos en lo que hace al rebase de topes de gastos de campaña

A través del Decreto 196, publicado en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México* el 10 de septiembre de 2008, por el que se reforman diversas disposiciones del Código Electoral, se dispuso una nueva redacción al artículo 162 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 denota que fue intención del poder constituyente del Estado de México diseñar un nuevo esquema de apoyo de los monitoreos en relación con 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 colaboración distinto al que con antelación preveía.⁶⁶

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 46 y 47.

Marco normativo del monitoreo a medios de comunicación en el Estado de México

De las disposiciones normativas 66 y 162 del Código Electoral del Estado de México; 2, 5, 7 y 14 de los Lineamientos de Monitoreo a Medios de Comunicación Electrónicos, Impresos y Alternos, se colige lo siguiente:

1. Que corresponde al Instituto Electoral del Estado de México vigilar que el contenido de los mensajes con fines electorales relacionados con los comicios locales, transmitidos en radio y televisión, se ajusten a lo establecido en la ley.
2. Que el Consejo General del referido órgano administrativo local realizará monitoreos cuantitativos y cualitativos.
3. Que el Instituto Electoral de mérito realizará monitoreos de medios de comunicación electrónicos e impresos, públicos y privados, durante los periodos de precampaña y campaña electoral.
4. Que, entre otros aspectos, los Lineamientos de Monitoreo a Medios de Comunicación Electrónicos, Impresos y Alternos, donde se difunda propaganda política y electoral servirán para apoyar la fiscalización de los partidos políticos y coaliciones y evitar que se rebasen los topes de gastos de precampaña y campaña.
5. Que los Lineamientos en comento, son disposiciones de orden público que rigen los diversos monitoreos a cargo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.
6. Que los monitoreos cuantitativos y cualitativos a los medios de comunicación públicos y privados, entre otras cuestiones, garantizarán la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los actores políticos.
7. Que para la realización de los monitoreos a los medios de comunicación descritos, el Instituto Electoral del Estado de México podrá auxiliarse de empresas e instituciones públicas, conforme a una metodología determinada.

Como se desprende de lo anterior, el Instituto Electoral del Estado de México cuenta con facultades para auxiliarse de empresas externas en la realización de actividades de monitoreo a medios de comunicación, sobre la base de una metodología propuesta por el citado órgano administrativo electoral local.

En este sentido, las actividades de monitoreo permiten conocer las tendencias que muestren los medios de comunicación a fin de que los protagonistas de la contienda electoral y la ciudadanía en general conozcan y valoren las actividades desarrolladas por los primeros.

De ahí que pueda sostenerse que la información que se publica a través de los diversos medios de comunicación corresponde a lo que cada uno de éstos estime o considere trascendente, interesante o económicamente atractivo para sus intereses.

Al respecto, es importante reiterar que de conformidad con lo dispuesto por el citado artículo 162 del Código Electoral local, el Instituto Electoral del Estado de México se encuentra facultado para realizar monitoreos cualitativos y cuantitativos de los medios de comunicación electrónicos e impresos, públicos y privados durante los periodos de pre-campaña y campaña electorales y, que para el efecto, podrá auxiliarse de empresas externas para realizar dicho monitoreo.⁶⁷

Los informes de monitoreo realizados por empresa particular tienen la naturaleza de documental privada

Al monitoreo realizado por una empresa particular a cargo de una institución pública, como es el Instituto Electoral del Estado de México, no podía dársele la calidad de documental pública, determinación que se estima apegada a derecho, toda vez que la naturaleza de una prueba documental no se confiere por el hecho de que un ente público, en ejercicio de sus fa-

⁶⁷ SUP-JRC-254/2011 (SUP-JRC-468/2004, SUP-JRC-179/2005, SUP-JRC-193/2006 y SUP-JRC-244/2010), pp. 508, 509 y 528.

cultades, ordene o contrate con una persona moral privada, la realización de un acto jurídico, ya que tal carácter solamente puede derivar de la ley.⁶⁸

Alcances y efecto del informe final de monitoreo a medios de comunicación

Al respecto, se estima que el Informe Final de Monitoreo se constriñe a constatar hechos concretos, de manera cuantitativa y cualitativa, que se difunden a través de los diversos medios de comunicación (radio, televisión, medios impresos, internet), en un tiempo y lugar determinado que se encuentra necesariamente vinculado con la contienda electoral que se desarrolló en el Estado de México.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 28, 30 y 37 de los Lineamientos de Monitoreo a Medios de Comunicación Electrónicos, Impresos y Alternos, emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, el monitoreo a dichos medios de comunicación se realiza con base en el Catálogo de Medios que determine la Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión del referido órgano administrativo electoral local.

En dicho Catálogo se identifica el medio de comunicación, según la actividad que realizan, esto es, radio, televisión, medios impresos y sitios de internet, en este sentido el monitoreo permite conocer las tendencias que muestren los medios de comunicación descritos, a fin de que los protagonistas de la contienda electoral y la ciudadanía en general conozcan y valoren las actividades desarrolladas por los primeros.⁶⁹

⁶⁸ *Ibid.*, p. 530.

⁶⁹ SUP-JRC-254/2011, pp. 514 y 523.

Finalidades y alcance del monitoreo a medios de comunicación en un proceso electoral

La inequidad en los medios de comunicación reside en la proporcionalidad y calidad de la cobertura y difusión que éstos realizan respecto de los actos de campaña de los diversos contendientes en un proceso electoral. Así, la finalidad del monitoreo en medios de comunicación consiste en medir la presencia de los candidatos en los diversos medios.

En este orden de ideas, es importante destacar que, en términos del párrafo segundo del artículo 64 del Código Electoral local, en el Estado de México los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos de cualquier modalidad de radio y televisión, de lo que puede desprenderse que pueden contratar publicidad para difundir sus actividades ordinarias y de campaña en medios de comunicación impresos y electrónicos distintos a la radio y televisión.

Por su parte, el primer párrafo del artículo 162 del indicado ordenamiento electoral prescribe que los monitoreos tendrán como fin garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los partidos, coaliciones y candidatos y que servirá para apoyar la fiscalización y para prevenir que se rebasen los toques de gastos de campaña.

En efecto, cuando en el Código comicial en comento se refiere la expresión “equidad en la difusión de los actos proselitistas”, se presupone que para garantizar ésta los medios de comunicación de que se trate deben, en igualdad de condiciones, garantizar la difusión de las actividades de los contendientes electorales.

De ahí que pueda estimarse que, en todo caso, los resultados finales de un programa de monitoreo de medios de comunicación pueden constituirse en un medio convictivo con valor indiciario que, eventualmente, al administrarse con otros, permita acreditar la vulneración al principio de equidad.

Lo anterior es así porque el simple hecho de que un partido político o coalición conforme al resultado de un determinado monitoreo, muestre un mayor número de menciones en relación con otros participantes, no acredita la vulneración al principio de equidad, ya que para que esto suceda es necesario que se demuestre una desproporción entre la cantidad y calidad de las menciones a los candidatos susceptible de vulnerar la libertad de sufragio en virtud de que las actividades de un candidato no se dieron a conocer entre los electores.⁷⁰

Informe final de monitoreo. El hecho de que en los medios de comunicación se haga de conocimiento público un mayor número de menciones a determinados partidos, coaliciones o contendientes en el proceso electoral, no constituye parcialidad alguna

La información contenida en el Informe Final de Monitoreo corresponde a lo que cada uno de los medios de comunicación social, contenidos en el Catálogo de Medios elaborado por el Instituto Electoral del Estado de México, consideró trascendente, interesante o económicamente atractivo para sus intereses, pues dicha actividad se realiza en ejercicio de su labor periodística e informativa, salvaguardada por los artículos 6 y 7 de la Norma Fundamental Federal.

En este orden de ideas, el hecho de que, en los diversos medios de comunicación en cuestión, se hubiere hecho del conocimiento público con un mayor número de menciones a determinada coalición o contendientes en el proceso electoral para la elección de Gobernador en el Estado de México, no constituye parcialidad alguna.

Ahora bien, el Informe Final de Monitoreo tiene, entre otros fines, garantizar la equidad en la difusión de los actos proselitistas de los candidatos durante un proceso electoral, entonces para que sea un medio

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 514 y 516.

para acreditar inequidad en los medios de comunicación, la actora debe demostrar que se realizaron actos de campaña que no fueron reportados o difundidos por estos medios, de lo contrario, lo que revela el Informe de Monitoreo encuadra en el principio de la libertad de información.

Al no acreditar inequidad en los medios de comunicación, se arriba a la conclusión de que las diferencias en las menciones entre uno y otro candidato llevadas a cabo por los medios de comunicación, pueden deberse a las diferencias existentes en las actividades de campañas.

Además, cabe señalar que la inequidad de medios no sólo puede darse con la medición de la frecuencia de menciones, sino también con el tamaño de la nota.

La finalidad del monitoreo en medios de comunicación consiste en medir la presencia de los candidatos en los diversos medios, de ahí que la mayor presencia en cuanto a menciones de determinado contendiente obedece también a la decisión particular de la persona moral en cuestión (libertad de expresión), así como a la determinación del órgano partidario competente para elegir legalmente su estrategia política para definir la presencia de determinado candidato en los medios de comunicación anteriormente precisados.

De igual manera, cada partido político diseña su propia estrategia de comunicación, consistente en conferencias de prensa, comunicados a la prensa, invitaciones a reporteros a sus actividades, entre otras, por lo que estas estrategias influyen también en el impacto que tienen los actos de campaña en los medios de comunicación.⁷¹

⁷¹ *Ibid.*, pp. 523-525.

XVIII. Nulidad de la elección

PARA QUE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL proceda a anular la elección de Gobernador en el Estado de México, es necesario que se acredite alguna de las causales de nulidad de la elección, previstas en el artículo 299 del Código Electoral del Estado de México.

- El Tribunal Electoral del Estado de México puede declarar la nulidad de una elección sólo en los casos previstos en la ley.
- El Código Electoral establece las diversas causales de nulidad de la votación emitida en casillas.
- El Tribunal Electoral podrá decretar la nulidad de la elección de Gobernador cuando se hayan cometido irregularidades graves y no reparadas desde la preparación del proceso electoral, hasta la conclusión de los cómputos respectivos y que en forma determinante vulneren los principios constitucionales que deben regir en las elecciones democráticas.
- Además, para que proceda la nulidad de una elección las causas deben estar plenamente acreditadas y ser determinantes para el resultado de la elección.

Por lo tanto, de conformidad con la normativa aplicable, se puede concluir que para que un órgano jurisdiccional proceda a anular la elección de Gobernador en el Estado de México es necesario que se acredite alguna de las causales de nulidad de la elección específicamente previstas en el artículo 299.

Además, en materia de nulidad de elección la Sala Superior emitió la jurisprudencia S3ELJD 01/98, cuyo rubro y texto dicen:

PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN...

De conformidad con el criterio anterior, ante una petición de nulidad de una elección, un órgano jurisdiccional debe primero analizar y verificar que las causas de nulidad hechas valer por los actores queden debidamente acreditadas y que sean determinantes, hecho lo anterior deberá ponderar las irregularidades acreditadas ante el principio de validez del sufragio popular, es decir, la plena vigencia de los votos válidamente expresados por los ciudadanos. Es decir, que se deberá valorar hasta dónde las violaciones a la normativa electoral son de una entidad tal que aun los votos legítimos deben ser anulados; además, las violaciones acreditadas deben ser graves y no reparadas, así como determinantes.

En efecto, la anulación de una elección no es sólo una sanción a los actores políticos contendientes en el proceso electoral, sino también a los electores que acudieron a las urnas a emitir un sufragio que estiman es válido y, por lo tanto, debe prevalecer.

Si bien, ante un cúmulo de irregularidades probadas durante un proceso electoral, la anulación de una elección por un tribunal refuerza la garantía de los principios constitucionales que rigen estos procesos y, por ende, fortalece la plena vigencia de la democracia, también es cierto que la nulidad de una elección, sin causas debidamente acreditadas y que cumplan con las características que la ley respectiva exige, tiene como consecuencia la vulneración de la democracia.⁷²

⁷² *Ibid.*, pp. 585-588.

XIX. Orden público

Concepto

EL ORDEN PÚBLICO es el conjunto de normas, principios e instituciones que no pueden ser alterados por la voluntad de los individuos, en virtud de referirse o tutelar intereses fundamentales para la sociedad; precisamente por ello, dichas normas, principios e instituciones se dotan de imperatividad, por oposición a las normas dispositivas o supletorias de la voluntad.⁷³

Elementos esenciales del orden público

La noción de orden público conlleva dos elementos esenciales; el primero es la imperatividad, que se traduce en mandatos o prohibiciones absolutas, los cuales no aceptan un no hacer o un hacer en contra; y el segundo es la calidad o el grado superior que tienen los bienes jurídicos tutelados por esas disposiciones.⁷⁴

⁷³ SUP-JRC-179/2011, p. 14 (se refiere al criterio del acuerdo del Consejo Distrital que se impugnó; no obstante, atento al principio de estricto derecho que rige el medio de impugnación, tales consideraciones se mantienen incólumes al resultar inoperantes los agravios del recurrente).

⁷⁴ *Idem.*

XX. Partidos políticos

Actividades político-electorales

LOS PARTIDOS POLÍTICOS desarrollan dos tipos de actividades, por un lado, aquéllas consideradas permanentes, innatas a su propia naturaleza y, por otro, actividades específicas de carácter político-electoral, que desarrollan durante los procesos electorales.

Por cuanto hace a las actividades político-electorales que se desarrollan durante los procesos comiciales, cabe precisar que éstas tienen como marco referencial, el que los partidos políticos, como organización de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen. Para el logro de ello, los partidos políticos tienen que realizar una serie de actos que van desde la selección de candidatos que serán postulados a un cargo de elección popular, hasta la realización de actos tendentes a obtener el triunfo en la elección respectiva, actos que pueden identificarse como inmanentes a los procesos electorales.⁷⁵

Actos de campaña electoral. Fines

Los actos realizados durante la campaña electoral tienen como finalidad la difusión de las plataformas electorales de los partidos políticos y presentar

⁷⁵ SUP-JRC-169/2011, p. 25.

ante la ciudadanía las candidaturas registradas para lograr la obtención del voto del electorado.⁷⁶

Proceso de selección interna de candidatos. Concepto y fines

Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos con el propósito de determinar las personas que serán sus candidatos.

En los sistemas políticos democráticos, como es el caso de México, en la elección de los ciudadanos que detentarán el poder como representantes del pueblo, como en la nominación de los candidatos de los institutos políticos que serán postulados a un cargo de elección popular, se lleva a cabo un procedimiento de selección, lo que ha provocado la exigencia de que en los ordenamientos básicos de los partidos políticos, específicamente en sus estatutos, se establezcan las normas para la selección democrática de sus candidatos.

La naturaleza de los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular, descrita en la normatividad aplicable en el Estado de México, se trata de actos desarrollados por los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes, dentro de una temporalidad determinada por la propia norma, cuyo fin es elegir a los candidatos que habrán de representarlos en los comicios electorales respectivos.

Por tanto, el objeto principal de los procedimientos de elección interna de los partidos políticos, de conformidad con la legislación del Estado de México, es justamente la elección de la propuesta de un precandidato que represente al instituto político en una elección constitucional, lo que supone necesariamente la existencia de diversas propuestas para que, de conformidad con lo previsto en la normatividad partidista respectiva, los electores del partido político de que se trate puedan elegir de entre distintas opciones, por lo que si únicamente se registró un precandidato,

⁷⁶ *Ibid*, p. 26.

o la elección fue directa, a ningún fin práctico conduciría llevar a cabo un procedimiento interno de elección, pues no existe necesidad de conseguir el apoyo de la militancia para la postulación como candidato del instituto político de que se trate.

El proceso interno de selección de candidatos que realizan los partidos políticos tiene como propósito terminal la definición de los candidatos que van a contender en las elecciones populares, misma que debe realizarse siguiendo el procedimiento previsto en los estatutos del propio partido.

En los actos de selección interna de los candidatos de los partidos políticos, los dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes de los mismos realizan, de acuerdo con sus estatutos, actividades que no obstante tener el carácter de actos internos son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad en la que se encuentran inmersas sus bases, ello a través de los medios convencionales de publicidad (carteles, espectaculares, engomados, reuniones, etcétera), tendentes a lograr el consenso para elegir a las diversas personas que reúnan los requisitos legales necesarios para ser candidatos y que tengan el perfil que se identifique con la ideología sustentada con el propio partido, lo que hace necesario que se lleve a cabo una consulta con las bases partidistas, cuyo resultado conlleva a elegir al candidato que consideran idóneo para ser postulado por el instituto político, cumpliéndose el procedimiento democrático para la selección del mismo.⁷⁷

Derecho a la información que tienen los partidos políticos como miembros del Consejo General del Instituto Electoral y por ser representantes de entidades de interés público

No existe fundamento legal para que se le niegue información a un partido político, dado que los partidos políticos debidamente registrados ante el Consejo General del Instituto Electoral local forman parte integrante del mismo, a través de su representante.

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 25-27, 36 y 38.

Al ser parte integrante del órgano superior de dirección del Instituto Electoral estatal, los Consejeros Electorales y los partidos políticos deben tener acceso a toda la información necesaria para el desempeño de sus funciones, no sólo como miembros del Consejo General, sino también como representantes de las entidades de interés público, máxime que constituye un derecho de los partidos políticos, entre otros, participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, además de que la información solicitada puede ser útil para apoyar la fiscalización de los partidos políticos y prevenir el rebase de los topes de campaña.⁷⁸

Cuidado y resguardo que deben tener los partidos políticos sobre la información que se les otorga

Por otra parte, es importante mencionar que la respectiva petición no implica la publicación de la información solicitada y, por ende, resultan inaplicables las disposiciones legales relacionadas con la forma y términos en que debe hacerse del conocimiento general determinada información, puesto que proporcionarla al partido actor no implica su conocimiento por parte de la ciudadanía en general, sino que, se reitera, se trata de un integrante del órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado que, por lo mismo, debe resguardarla y usarla únicamente para los fines que tiene encomendados legalmente.⁷⁹

⁷⁸ SUP-JRC-191/2011, pp. 27 y 28.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 29.

XXI. Precampañas electorales

Concepto y objetivos

LAS PRECAMPAÑAS SON LOS ACTOS realizados por los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes, en los tiempos establecidos por la normatividad aplicable, dentro de sus procesos internos de selección de candidatos a los distintos cargos de elección popular.⁸⁰

La Sala Superior considera que las precampañas implican aquellas actividades llevadas a cabo por los militantes, los simpatizantes y los partidos políticos, con el fin de elegir a los candidatos que estos últimos habrán de postular a los diversos cargos de elección popular. Que en la precampaña se busca la presentación de quienes participan en una contienda interna de selección de un partido político, para obtener el apoyo de los militantes y simpatizantes, y lograr la postulación a un cargo de elección popular, o de los precandidatos que resultaron electos conforme al procedimiento interno de selección.⁸¹

⁸⁰ SUP-JDC-4978/2011, p. 90.

⁸¹ SUP-JRC-169/2011, p. 24.

Límites

La precampaña electoral no es una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino que se encuentra íntimamente relacionada con las propias campañas electorales, puesto que su función específica es la de identificar a las personas que se están postulando, aún no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público; de ahí que resulte factible imponer ciertos límites a estas actividades preelectorales, ya que con ello se da cumplimiento a los principios rectores de los procesos electorales, que son la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la independencia y la equidad, con el objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos.⁸²

Imposibilidad jurídica de actos de precampaña en caso de precandidatos únicos

Existe coincidencia entre lo que la Sala Superior ha sustentado y lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 26/2003 y 85/2009, en cuanto a que las precampañas se ciñen exclusivamente a los procedimientos internos de selección de candidatos al seno de la organización interna de los partidos políticos, y cuyas características principales son la promoción de diversas postulaciones de militantes o simpatizantes de un partido político, con el único objeto de elegir de entre ellos a los candidatos que habrán de representar al instituto político de que se trate en una contienda electoral para la elección de cargos de elección popular.⁸³

⁸² *Ibid.*, pp. 28 y 29.

⁸³ *Ibid.*, p. 31.

Concepto de actos de precampaña

Son las reuniones públicas o privadas, debates, entrevistas en los medios de comunicación, visitas domiciliarias, asambleas, marchas y demás actividades que realicen los partidos políticos, dirigentes, aspirantes a candidatos, militantes, afiliados o simpatizantes con el propósito de promover u obtener una candidatura a los distintos cargos de elección popular.⁸⁴

Concepto de propaganda de precampaña

Es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que, durante la precampaña electoral, producen y difunden los partidos políticos, los aspirantes a candidatos y sus simpatizantes, con el propósito de promover y obtener la candidatura a los distintos cargos de elección popular.⁸⁵

Finalidad y prohibición de actos de precampaña en caso de precandidatos únicos

Los actos de precampaña tienen como finalidad primordial obtener las candidaturas al interior del partido, por tanto, es razonable que cuando un partido político haya designado de manera directa a un candidato a un determinado cargo de elección popular o cuando exista un solo precandidato, éstos no pueden hacer actividades de precampaña, porque de lo contrario iría en contra de la finalidad de las precampañas.⁸⁶

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 36 y 37.

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 37 y 47.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 24.

Bien jurídicamente tutelado

El valor jurídicamente tutelado por las disposiciones tendentes a regular los actos de precampaña consiste en el acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad, ya que el hecho de que se realicen actos anticipados de campaña provoca una desigualdad en la contienda por un mismo cargo de elección popular, ya que si un partido político inicia antes del plazo legalmente señalado, la difusión de sus candidatos tiene la oportunidad de influir por mayor tiempo en el ánimo y decisión de los ciudadanos electores, en detrimento de los demás candidatos, lo que no sucedería si todos los partidos políticos inician sus campañas electorales en la misma fecha legalmente prevista.⁸⁷

Actos anticipados de campaña

Son aquéllos que realicen los partidos políticos, dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes fuera de los plazos que se establezcan para realizar actos de campaña electoral que trasciendan al conocimiento de la comunidad, cuya finalidad consista en solicitar el voto ciudadano a favor de un candidato para acceder a un cargo de elección popular o publicitar sus plataformas electorales o programas de gobierno.⁸⁸

Equiparación de actos de precampaña de precandidatos únicos a actos anticipados de campaña

En el supuesto de que un precandidato único o candidato electo por designación directa realice actos de precampaña que trasciendan al conocimiento de la comunidad y cuya finalidad consista en solicitar el voto ciudadano a

⁸⁷ *Ibid.*, p. 29.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 47.

favor de un candidato, para acceder a un cargo de elección popular, publicitar sus plataformas electorales o programas de gobierno, o posicionar su imagen frente al electorado, es dable concluir que se trata de actos anticipados de campaña, pues constituyen una ventaja frente al resto de los contendientes que se encuentran en una contienda interna en su respectivo partido político, con lo que se vulnera el principio de igualdad, rector de los procesos electorales.⁸⁹

Prohibición de actos de precampañas en caso de precandidatos únicos: no viola el principio de equidad en la contienda electoral

La prohibición relativa a que los candidatos designados en forma directa no puedan hacer campaña electoral, no rompe con el principio de equidad en la contienda electoral, en tanto que la finalidad de la precampaña es distinta a la de la campaña electoral, por tanto, si no hay procedimiento interno de selección interna de candidatos o únicamente se registró un precandidato, se justifica racionalmente que se prohíba hacer propaganda de precampaña en estos supuestos.

La prohibición de la realización anticipada de actos de campaña tiene como objeto garantizar una participación igualitaria y equitativa a los partidos políticos contendientes ante el electorado, evitando que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, al iniciar anticipadamente la campaña política respectiva, lo que se reflejaría en una mayor oportunidad de difusión de su plataforma electoral. De ahí que, si algún candidato o partido político realiza actos de campaña electoral sin estar autorizado para ello, es procedente que se le imponga la sanción respectiva, por violación a las disposiciones que regulan la materia electoral.⁹⁰

⁸⁹ *Ibid.*, p. 39.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 23, 24 y 28.

Precandidatos. Concepto y finalidad de la precampaña

Precandidato es el ciudadano que en el proceso de selección interna de un partido pretende ser postulado como candidato a cargo de elección popular.

Esto es, la promoción electoral que realiza un precandidato en la etapa de precampañas se concentra en la búsqueda del apoyo de los militantes y simpatizantes o, incluso, de la ciudadanía en general, dependiendo de las disposiciones internas de cada partido político para lograr la postulación a un cargo de elección popular.⁹¹

Precampañas en el caso de dos o más precandidatos

Los partidos políticos tienen la posibilidad de autorizar a sus simpatizantes o militantes para que hagan actividades de proselitismo en busca de su nominación a un puesto de elección popular, de manera previa a la postulación o a la designación de candidatos, siempre y cuando existan dos o más precandidatos en busca de la nominación a un mismo cargo, es decir, no se puede otorgar la mencionada autorización cuando solamente haya solicitado su registro un precandidato.

No se hace nugatorio el derecho de los ciudadanos a ser votados al no limitar la posibilidad de los ciudadanos de contender como candidatos a un cargo público, sino que establecía una condición para que los partidos autorizaran a sus simpatizantes o militantes a hacer propaganda en las precampañas.

Al condicionar que los partidos políticos autoricen a sus simpatizantes y militantes a hacer propaganda en la precampaña electoral, a que contengan dos o más precandidatos, en modo alguno se podría calificar como una disposición que imponga una condición arbitraria, innecesaria, desproporcional o ajena a los criterios de razonabilidad, porque precisamente la finalidad de las precampañas consiste en dar a conocer a los precandidatos con el objeto de elegir de entre varios, por tanto, si solamente se registró un

⁹¹ *Ibid.*, p. 32.

precandidato o el partido optó por la designación directa es innecesario que se lleven a cabo las actividades tendentes a la elección del candidato.

De ahí que se determina, como requisito necesario para el desarrollo de un proceso de precampaña electoral, la concurrencia de al menos dos precandidatos, pues de lo contrario se iría en contravención a la naturaleza de las precampañas, ya que al no existir la necesidad de conseguir el apoyo de la militancia se torna innecesario el proselitismo al interior del partido político.⁹²

Prohibición de precampañas en caso de precandidatos únicos, no viola el derecho de ser votado

Quienes son únicos precandidatos o candidatos designados de modo directo no tienen que contender al interior de su partido político para obtener la calidad de candidato, por lo que la condicionante para realizar actos de proselitismo o propaganda no genera ninguna afectación al derecho de ser votado, toda vez que el ciudadano que se halle en esa hipótesis no tiene que convencer a la militancia del partido para que lo elijan como candidato; esto es, debido a las circunstancias especiales que lo rodean, no tiene mayor participación en esa fase del proceso, sino que se encuentra incardinado en la siguiente fase, la de campaña, en la cual sí cobra verdadera relevancia su participación.⁹³

Precampaña de precandidatos únicos genera inequidad en la contienda electoral

Permitir actos o propaganda en la fase de precampaña de candidatos electos en forma directa o de precandidatos únicos, esto es, cuando no requieran alcanzar su nominación, sí sería inequitativo para los precandidatos de

⁹² *Ibid.*, pp. 22, 23 y 32.

⁹³ *Ibid.*, p. 21.

los demás partidos que sí deben someterse a un proceso democrático de selección interna y obtener el voto necesario para ser postulado candidato; aunado a que ello podría generar una difusión o proyección de su imagen previamente a la fase de campaña, que igualmente genera inequidad en la contienda frente a los demás candidatos que lleguen a postularse.

No es necesario que los candidatos únicos lleven a cabo acciones tendientes a conseguir el respaldo de la militancia de los partidos políticos de los que forman parte para obtener la candidatura a la que pretenden aspirar, puesto que no se registraron más aspirantes a la postulación del cargo de elección popular.

Esto es, si únicamente se presenta un precandidato al proceso de selección interna de un partido político o se trata de un candidato electo mediante designación directa, resulta innecesario el desarrollo de un procedimiento de precampaña, pues no se requiere de promoción de las propuestas al interior del instituto político de que se trate al estar definida la candidatura para el cargo de elección popular de que se trate.

Ello obedece a que los procesos electorales deben regirse por los principios rectores que prevé la Constitución general de la República, esto es, equidad, igualdad, legalidad, certeza y objetividad. Por tanto, un proceso de precampaña con un solo precandidato, o candidato electo por designación directa, vulneraría la igualdad del proceso comicial para la elección constitucional a cargos de elección popular, pues ello generaría que dicho candidato inicie anticipadamente su campaña electoral en relación con el resto de los contendientes.

De ahí que se considere que la prohibición general que se ha sustentado tanto por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que los precandidatos únicos o los candidatos electos en forma directa realicen actos de precampaña, sea también aplicable al Estado de México.

El criterio general que impide a precandidatos únicos realizar actos de precampaña debe aplicarse de conformidad con la naturaleza jurídica y reglas de los procedimientos internos de elección de candidatos de los partidos y coaliciones políticas y atendiendo a las particularidades que rodean

a cada caso, a efecto de cumplir con la prohibición apuntada a partir de un análisis integral de cada asunto.

En cada caso, en atención a la normativa constitucional, legal y partidaria, así como a las condiciones o circunstancias que prevalezcan en relación con el precandidato único, la autoridad administrativa y, en su caso, la jurisdiccional debe determinar si se trata de un evento lícito o de una situación irregular, por sí misma considerada, o porque se trate de un fraude a la ley.

En este sentido, el proceso de designación de un candidato en el interior de los partidos políticos debe ser transparente o público, hacia la militancia; sin embargo, se debe hacer un ejercicio de ponderación para determinar si entre esa necesidad de proscribir la opacidad y la preservación de condiciones de igualdad en la contienda electoral, como se anticipó, no se trata de una situación abusiva. Deben presentarse condiciones que aseguren la coexistencia pacífica o armónica de dichos principios constitucionales (transparencia e igualdad en la contienda electoral).⁹⁴

Objeto y función de las precampañas electorales

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2003, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la precampaña electoral no era una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino que se encuentra íntimamente relacionada con las propias campañas electorales, puesto que su función específica era la de identificar a las personas que se estaban postulando, aún no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral podría trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público, de ahí que resultara factible imponer ciertos límites a tales actividades preelectorales, ya que lo que con ello se perseguía era dar cumplimiento a los principios rectores de los procesos electorales, consa-

⁹⁴ *Ibid*, pp. 32, 33, 44 y 45.

grados en los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución federal, que eran la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la independencia y la equidad, con el objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos y los partidos políticos contaran con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos.⁹⁵

Bien jurídico tutelado de la prohibición de realizar actos anticipados de precampañas electorales

El valor jurídicamente tutelado por las disposiciones tendentes a regular los actos de precampaña consiste en el acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad, ya que el hecho de que se realicen actos anticipados de campaña provoca una desigualdad en la contienda por un mismo cargo de elección popular, ya que si un partido político inicia antes del plazo legalmente señalado, la difusión de sus candidatos tiene la oportunidad de influir por mayor tiempo en el ánimo y decisión de los ciudadanos electores, en detrimento de los demás candidatos, lo que no sucedería si todos los partidos políticos inician sus campañas electorales en la misma fecha legalmente prevista.⁹⁶

La precampaña electoral exige la concurrencia de al menos dos precandidatos

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior han determinado como requisito necesario para el desarrollo de un proceso de precampaña electoral, la concurrencia de al menos dos precandidatos, pues de lo contrario se atentaría contra la naturaleza de las precampañas, porque al no existir la necesidad de conseguir el apoyo de la militancia se torna innecesario el proselitismo al interior del partido político y, por tanto, el

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 28 y 29.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 29.

desarrollo de un procedimiento de precampaña, lo cual obedece a que los procesos electorales deben regirse por los principios rectores que prevé la Constitución general de la República, como son equidad, igualdad, legalidad, certeza y objetividad, por lo que un proceso de precampaña con un solo precandidato, o candidato electo por designación directa, vulneraría la igualdad del proceso electoral, pues ello generaría que dicho candidato iniciara anticipadamente su campaña electoral, en relación con el resto de los contendientes.⁹⁷

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 32 y 33.

XXII. Procedimiento administrativo sancionador

Principio de celeridad

EN EL ORDEN JURÍDICO ELECTORAL se determinan diferentes reglas procesales que rigen los procedimientos administrativos sancionadores, ese diferendo en cuanto a su regulación atiende a la materia de la queja o denuncia.

De manera que el propio órgano confeccionador de la norma reglamentaria hizo un especial distingo tratándose de quejas y denuncias sobre actos anticipados de precampaña y campaña, imprimiendo un sello de celeridad necesaria para que su decisión se dé en forma oportuna.

El principio de celeridad (frente a los que rigen la lógica de los procedimientos administrativos sobre otros temas, por ejemplo, sobre fiscalización, supresión de ministraciones, pérdida de la acreditación o de registro, por mencionar algunos), deberá plantearse frente a las condiciones especiales que concurran, por ejemplo, el avanzado desarrollo del proceso comicial local.

Atendiendo a la garantía de administración de justicia completa y eficaz que impone a los órganos administrativos electorales el deber de velar por el cumplimiento del principio de legalidad y certeza en la materia y, en forma particular, de la protección de los principios rectores del proceso comicial del que les compete por disposición de la norma suprema ser tutores y administradores de su desarrollo y conclusión, es de hacer hincapié que la circunstancia de que la normativa legal no establezca un procedimiento sumarísimo o especial (lo que es común en otras legislaciones) para atender las quejas y denuncias que versen sobre

actos anticipados de precampaña o campaña, no resulta óbice para que al atender la casuística que ésta imprime y, en especial, en pro del deber ineludible que tiene a costas el Instituto Electoral del Estado de preservar, en forma integral, el principio de legalidad en la materia, sin vulnerar las reglas del debido proceso, deberá tener en cuenta la naturaleza de los actos, sus implicaciones y la etapa que transcurre dentro del proceso comicial, para, en consecuencia, substanciar y resolver dichos procedimientos, bajo una óptica que posibilite a las partes instar los medios de defensa o recursos que conforman el sistema de medios de impugnación y, en su caso, la oportunidad de satisfacer, en tiempo y forma, los derechos o prerrogativas político-electorales que se estimen vulnerados.⁹⁸

Actuación pronta y oportuna de la autoridad en el procedimiento administrativo sancionador

El debido proceso opera a favor de los componentes activos del procedimiento, nos referimos al denunciante y a los imputados en los procesos administrativos sancionadores, no en su contra. De manera tal que, si en el caso de los procedimientos sancionadores en marcha los derechos tutelados por esta garantía se colman, la autoridad está constreñida a actuar en forma pronta y oportuna, a fin de garantizar tanto su deber de tutor del desarrollo y organización del procedimiento electoral como el papel de garante de la certeza y legalidad a partir de la toma de decisiones en forma oportuna.

Bajo la concepción expresada sobre la armonización de los alcances del debido proceso tenemos que, en la especie, dar funcionalidad a las normas procesales establecidas precisa que tales normas y formas de proceder se apliquen con el sentido que las inspira, para que se pueda arribar en buena lid a una decisión eficaz en la tutela de los valores que se busca proteger, entre los cuales se ubica, en una posición preeminente, el dotar en forma eficaz de certeza el proceso comicial visto en su conjunto, posibilitando

⁹⁸ SUP-JRC-167/2011, pp. 40-42.

que se agoten, en forma oportuna, las cadenas impugnativas creadas bajo el sistema de medios de impugnación procedentes.⁹⁹

Finalidades esenciales de la sanción. Efecto coactivo y efecto disuasorio

Las finalidades esenciales de toda sanción son inhibir la comisión de faltas futuras y evitar, en la medida de lo posible, que el infractor o cualquier otro sujeto activo pondere, en determinado momento, la ventaja entre el costo mismo de la infracción y el beneficio obtenido con la imposición de una sanción menor. De no considerarse tal criterio, se generaría una suerte de incentivo perverso (costo-beneficio) para la comisión de infracciones atendiendo al costo de oportunidad, porque la sanción no sería eficaz para desalentar la comisión de infracciones futuras.

La sanción a imponer debe tener no sólo un efecto coactivo (en el sentido penal del término, esto es, como mera condena por la ilicitud de un hecho, derivada de la gravedad de la conducta actualizada), sino también un efecto disuasorio en los demás sujetos de la norma (prevención específica y general, respectivamente), de forma que pueda advertirse con claridad la gravedad de la conducta actualizada y las consecuencias que le devienen ante la violación.¹⁰⁰

Principios de proporcionalidad y tipicidad

La atribución de las sanciones aplicables a la conducta estimada ilícita se rige por el principio de proporcionalidad, mismo que es inherente al Estado de derecho y canon de constitucionalidad de la actuación de los órganos con potestad sancionadora, que ha de proceder en la resolución de todo

⁹⁹ *Ibid.*, p. 44.

¹⁰⁰ SUP-JRC-169/2011, p. 74.

conflicto a una cuidadosa ponderación de las circunstancias que concurran en cada caso concreto, y abstenerse de cualquier posible exceso que pueda traducirse en un sacrificio innecesario e injustificado de derechos.

La proporcionalidad supone la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar.

En el ámbito del derecho administrativo sancionador, el principio de proporcionalidad exige que exista equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida, esto es, correspondencia entre la gravedad de una conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye.

Un presupuesto normativo necesario para observar el principio de proporcionalidad es la existencia de un catálogo de sanciones, que permite a la autoridad administrativa, a la vista de las circunstancias de cada caso, determinar la sanción concreta dentro del abanico legalmente previsto.

La doctrina sostiene que este sistema de correspondencia entre distintas clases de sanciones e infracciones es una característica singular del derecho administrativo sancionador, mientras que lo propio del derecho penal es la correlación individualizada de delitos y penas.

Por eso, por regla general, en el derecho administrativo sancionador, el mandato de tipicidad exige también que la ley establezca la correspondencia necesaria entre infracción y varias clases de sanciones, con respeto al margen de actuación del órgano administrativo en la individualización de la sanción, sobre la base de la gravedad de la falta, la trascendencia de la norma infringida, el valor afectado o el peligro en que se coloque al bien jurídico, por no ser factible una valoración previa o de primera mano en torno a la entidad de cada bien jurídico.

Al respecto, a fin de evitar los excesos o abusos en el ejercicio de facultades por parte de las autoridades administrativas al momento de la imposición de sanciones, se deben observar los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.¹⁰¹

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 74-76.

Individualización de la sanción. Graduación en el extremo mínimo y hasta el extremo máximo

Al momento de individualizar la sanción, la autoridad electoral administrativa debe partir de la demostración de la infracción y, a partir de ello, realizar una graduación al momento de imponer la sanción, de forma que una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción.¹⁰²

El derecho administrativo sancionador debe regirse bajo los principios del *ius puniendi*, y limitarse por el principio constitucional de legalidad electoral

Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), incluida toda autoridad (Congreso del Estado de México), a los cuales se les faculta para establecer los tipos sancionadores (artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución federal), debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto.

Ello para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos, con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza. Lo anterior, máxime cuando se reconoce que el poder disciplinario o sancionador en materia electoral

¹⁰² *Ibid.*, p. 79.

está puntualmente limitado por el principio de legalidad, artículos 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución federal, y porque ninguna de las disposiciones del Pacto Internacional o la Convención Americana puede ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en dichos instrumentos de derecho internacional público o a su limitación en mayor medida que la prevista en los artículos 5, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 29, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Cuando el principio constitucional de legalidad electoral está referido a la disposición jurídica, como se menciona en el artículo 116, fracción IV, inciso n), de la Constitución federal, que dice: “n) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse...”, a su vez, puede identificarse como el principio general del derecho *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, scripta et stricta*, cuya aplicación es clara en el presente caso, en términos de los artículos 14, párrafo tercero, de la Constitución general de la República; 10 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y 2° del Código Electoral del Estado de México.¹⁰³

Régimen sancionador electoral. Principios jurídicos que lo rigen

En el régimen sancionador o disciplinario electoral existe:

- a) Un principio de reserva legal, así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas legales deter-

¹⁰³ SUP-JRC-244/2011 y SUP-JDC-5069/2011, p. 11. Derivado de la sentencia SUP-JRC-244/2011, la Sala Superior en sesión pública celebrada el 26 de octubre de 2011, aprobó la tesis XXVI/2011, intitulada “ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS PRECANDIDATOS PUEDEN SER SUJETOS ACTIVOS EN SU REALIZACIÓN” (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

minan la causa de incumplimiento o falta; en suma, el presupuesto de la sanción. El sistema de fuentes está reservado a la ley y, en consecuencia, está proscrito cualquier otro tipo que no derive de una norma legal formal y materialmente considerada. De esa manera se garantiza un principio democrático y de igualdad, en virtud de que los órganos legislativos que pueden establecer la ley electoral y modificarla poseen una legitimidad directa para adoptar decisiones que, si atienden a las reglas del proceso de creación, garantizan, en principio, un elevado grado de objetividad e imparcialidad, así como la unidad y la igualdad en la protección e instrumentación de los principios constitucionales.

- b) La hipótesis normativa y la sanción deben estar determinadas legalmente en forma previa a la comisión del hecho, en forma tal que está proscrita la aplicación retroactiva.
- c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia (la cual debe expresarse atendiendo a ciertos límites mínimos y máximos). Entre dichos sujetos obligados están los observadores electorales, los servidores electorales, los notarios públicos, los extranjeros, los partidos políticos, los dirigentes, los precandidatos y los candidatos, los postulados como candidatos, los militantes, los afiliados y los simpatizantes, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (*lege certa*).
- d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (*odiosa sunt restringenda*), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder sancionador o disciplinario, siempre acotado y limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos, del tal manera que está prohibida su aplicación extensiva *in peius* (garantía de tipicidad).

- e) Dicho mandato prohíbe la aplicación por analogía y mayoría de razón.

En este sentido se ha expresado la Sala Superior en la tesis de jurisprudencia que tiene por rubro “RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES”.

En el derecho administrativo sancionador electoral, no obstante que participan de las características esenciales enunciadas, cabe que la especificación de la conducta considerada como infracción o falta, no se encuentre en una disposición general y unitaria, pues el catálogo de bienes jurídicos o valores susceptibles de ser protegidos es muy variado, al igual que la necesidad de preservarlos de diversas conductas que pueden lesionarlos o atentar en contra de ellos, las cuales también pueden ser numerosas.¹⁰⁴

Tipificación de una infracción administrativa electoral. Debe considerarse la relevancia de los bienes jurídicos que la conducta supuestamente lesiona, para hacer el pronunciamiento respecto de la sanción correspondiente

En una correcta técnica legislativa o de tipificación de una norma se remite a otra, en el sentido de que en la norma que contiene la hipótesis normativa (propiamente la conducta infractora que se significa por constituir el incumplimiento de la obligación positiva o negativa) se remite a otra norma en la que, originariamente, se formula una obligación o deber jurídico (el deber de hacer o de abstenerse). Esta amplitud no puede traducirse en la conformación de tipos legales genéricos, en blanco o indeterminados que originen riesgos de un excesivo arbitrio por parte de la autoridad administrativa electoral al ejercer la función sancionadora.¹⁰⁵

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 11-14.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 14.

Esto es, para la tipificación de una infracción administrativa-electoral, primordialmente, se considera la relevancia de los bienes jurídicos que la conducta lesiona o, en su caso, que ponga en peligro, de tal manera que si el quebranto jurídico es mínimo o irrelevante, o no lesiona los bienes jurídicos que se tutelan o es intrascendente la puesta en riesgo del bien jurídico, no se debe sancionar al sujeto porque no se colma uno de los elementos típicos. Lo anterior resulta lógico en la medida en que las técnicas represoras o sancionadoras (penales o administrativas) tienen como objetivo primordial la protección de bienes jurídicos esenciales o importantes para la convivencia humana en sociedad.

Un grado mayor de complejidad en la tipificación se presenta cuando la norma que establece la infracción no remite directamente a la disposición que contiene la obligación o la prohibición específicas (como sucede ordinariamente en los tipos básicos o fundamentales), sino que se hace a través de disposiciones más amplias o genéricas, sin que esa particularidad traiga como consecuencia que la conducta contraventora de la normativa electoral se encuentre exenta de sanción. Ello porque, en el derecho sancionador electoral, cabe que el incumplimiento de cierto deber u obligación señalado en la ley o el resto de la normativa electoral, se considere conducta u omisión sancionable, inclusive, cuando de la disposición jurídica, a su vez, se haga una remisión a un diverso ordenamiento reglamentario o una determinación administrativa, caso en el cual se cumple con la garantía de reserva legal, siempre que la propia remisión tenga cobertura en la ley.

Es claro que en la norma remitente, propiamente, se establecen las bases y elementos esenciales de la hipótesis normativa (conducta antijurídica y su naturaleza) y por ello debe tener el carácter formal y material de ley, en tanto que la norma remitida no necesariamente debe ser de dicho rango, porque puede poseer un carácter reglamentario e, incluso, tratarse de una mera determinación administrativa. No puede ocurrir a la inversa, pues ello vulneraría el principio de reserva legal.

La categoría legal, formal y materialmente considerada de la norma remitente proscribía la posibilidad de establecer un tipo sancionatorio en

blanco o incompleto (aquél que no precisa los elementos esenciales del tipo y, en especial, de la conducta prohibida).¹⁰⁶

Técnica legislativa para la infracción y la sanción

En el derecho sancionador electoral, el tipo puede realizarse a través de una descripción directa e íntegra, como ocurre en el derecho penal, a través de un tipo básico con una configuración completa que prevé la infracción y la sanción. Incluso a través de una conjunción de dos o más disposiciones se puede articular un solo tipo, porque en un precepto legal se establece la infracción y en otro diverso la sanción, o bien, porque a través de dos o más disposiciones legales se prevé la infracción, sea porque en una se establece la conducta debida o prohibida, en otra la prohibición de incumplimiento o hipótesis normativa —infracción— y en una diversa la sanción. Es decir, se establece una normativa que contiene una o varias obligaciones o prohibiciones, para después establecer que quien incumpla con las disposiciones jurídicas será sancionado.

Es decir, en la técnica legislativa no existe un modelo único para establecer un tipo sancionador (como en otras esferas tampoco ocurre, como se advierte en las materias penal o de las infracciones administrativas), pues puede ocurrir que en una primera disposición se determine la obligación de dar algo, o hacer o no hacer una conducta determinada, precisa y clara (norma primaria); por lo que si no se cumple con esa obligación (incumplimiento o ilícito, lo que articula la hipótesis normativa), entonces se incurre en el supuesto de la segunda norma que tipifica la conducta como infracción administrativa y a la cual se añade una sanción, en la misma disposición o en otra más (tercera norma).

El órgano regulador legislativo (competente para establecer los tipos penales o las faltas) puede tipificar como conducta ilícita, en términos generales, la infracción de las disposiciones electorales, siempre y cuando,

¹⁰⁶ *Ibid.*, pp. 18 y 19.

dentro de la más amplia variedad de valores singulares que concurren en toda organización social y que se expresan en su normativa, se trate de aquéllos que posean una mayor valía y amplitud, a fin de asegurar la vigencia de la regularidad electoral en un Estado constitucional y democrático de derecho; la marcha correcta y adecuada de la convivencia al seno de la sociedad; el ejercicio de los derechos de los demás ciudadanos; la realización de los procesos electorales democráticos; el cumplimiento de las obligaciones y derechos de los ciudadanos y los partidos políticos, la regular realización de los procesos electorales, etcétera.

Esto puede dificultar la ponderación separada de la forma de afectación general de cada uno de esos valores con las conductas infractoras, para establecer de antemano, en la normativa electoral, la clase de sanción que debe imponerse ante cada tipo de infracción partidaria, y las bases para la graduación correspondiente, sobre todo si se tiene presente la gran variedad de sujetos que pueden ser responsables.

En cuanto a la sanción, puede establecerse un catálogo de penas generales y reglas para su aplicación, de manera que tanto en el supuesto de que se prevea en una misma norma la infracción y la sanción (la cual deberá considerar entre un mínimo y un máximo), como en el que tales aspectos se encuentren en normas distintas, se deja a la autoridad encargada de imponerlas la determinación de cuál es la pertinente y en qué medida.¹⁰⁷

Tipicidad sancionadora de los actos anticipados de campaña

La disposición jurídica 355, del Código Electoral del Estado de México, contiene los siguientes tipos administrativo-sancionadores:

- a) Dirigente que realiza actos anticipados de campaña no graves a los que se les aplica multa del equivalente de cincuenta a mil días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado de México.

¹⁰⁷ *Ibid.*, pp. 16-18.

- b) Candidato que realiza actos anticipados de campaña no graves a los que se les aplica multa del equivalente de cincuenta a mil días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado de México.
- c) Precandidato que realiza actos anticipados de campaña no graves a los que se les aplica multa del equivalente de cincuenta a mil días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado de México.
- d) Precandidatos que, en forma grave, realizan actos anticipados de campaña a los que se les aplica multa del equivalente de cincuenta a mil días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado de México y la pérdida del derecho para ser postulado como candidato en la elección de que se trate.
- e) Candidatos que, en forma grave, realizan actos anticipados de campaña a los que se les aplica multa del equivalente de cincuenta a mil días de salario mínimo general vigente en la capital del Estado de México y la cancelación del registro como candidato.¹⁰⁸

Elementos objetivos, subjetivos y normativos de los tipos sancionadores de los actos anticipados de campaña

De los tipos que corresponden al inciso a) de la fracción III del artículo 355 del Código Electoral del Estado de México, se pueden advertir los siguientes elementos objetivos, subjetivos y normativos:

Elementos de carácter objetivo

- a) Conducta. El primer elemento de cada uno de esos tipos corresponde a la conducta como base de la infracción y puede presentarse como acción. Las conductas son:

¹⁰⁸ *Ibid.*, pp. 20 y 21.

1. La realización de actos anticipados de campaña no graves por un dirigente.
2. La realización de actos anticipados de campaña no graves por un candidato.
3. La realización de actos anticipados de campaña no graves por un precandidato.
4. La realización de actos anticipados de campaña graves por un precandidato que pretenda ser postulado como candidato.
5. La realización de actos anticipados de campaña graves por un candidato.

Las conductas pueden ser positivas (acción o hacer), siempre que se trate de actividades llevadas a cabo con la finalidad de solicitar el voto ciudadano a favor de un candidato, fórmula o planilla, para el acceso a un cargo de elección popular y la difusión de las plataformas electorales o programas de gobierno. Puede tratarse de actos de campaña como reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, los eventos en que los candidatos o voceros de los partidos se dirigen al electorado para promover una candidatura, ya sea en forma escrita, o a través de publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que produzcan y difundan los partidos políticos, los candidatos y sus simpatizantes, con el propósito de presentar y promover una candidatura ante la ciudadanía (artículo 152, párrafos primero a tercero, del Código Electoral del Estado de México).¹⁰⁹

- Sujeto activo. En cada una de las cinco hipótesis normativas se advierten los siguientes sujetos activos o agentes, bajo el supuesto de que en dichas hipótesis, por su construcción normativa, se exige una calidad propia o exclusiva.
- Sujeto común o indiferente. Todos los tipos precisan de una calidad específica que hace que el sujeto sea propio o exclusivo.

¹⁰⁹ *Ibid.*, pp. 21 y 22.

- Sujeto propio o exclusivo. En los cinco tipos se exige una calidad propia o exclusiva en el sujeto activo, como se demuestra enseguida:
 - La realización de actos anticipados de campaña no graves por un dirigente. En este supuesto normativo se trata de un sujeto que, de acuerdo con la normativa partidaria de que se trate, debe tener la calidad de dirigente partidario, para lo cual no importa el ámbito en que lo sea (nacional, local, distrital o municipal, en su caso).
 - La realización de actos anticipados de campaña no graves por un candidato. El sujeto activo debe tener la condición jurídica de candidato, según se prescriba en la normativa del Estado de México.
 - La realización de actos anticipados de campaña no graves por un precandidato. El sujeto activo debe tener la condición jurídica de precandidato, según se prescriba en la normativa del Estado de México.
 - La realización de actos anticipados de campaña graves por un precandidato que pretenda ser postulado como candidato. A partir de la expresión contenida en la construcción normativa típica (“...pérdida del derecho para ser postulado como candidato en la elección de que se trate...”), se advierte que se está en presencia de un sujeto propio o exclusivo que es aquél que busca una postulación partidaria, el cual puede ser un precandidato (categoría que da la condición de un registro partidario), aspirante o cualquier otra calidad parecida que denote la pretensión o intención de ser postulado como candidato (porque es el derecho que se limitaría, en caso de que se compruebe que realizó actos anticipados de campaña en forma grave).
 - La realización de actos anticipados de campaña graves por un candidato. Nuevamente se trata de un sujeto propio o exclusivo (candidato, lo cual es una calidad que está de acuerdo con la normativa electoral en el Estado de México), pero con la condición de que las conductas que despliegue sean graves.

- Sujeto pasivo. En general, en las cuatro hipótesis normativas, el sujeto pasivo son los demás ciudadanos y partidos políticos que tienen derecho a que las campañas electorales en el Estado de México sean realizadas bajo condiciones de igualdad.
- Bien jurídico. Los bienes jurídicos que son objeto de protección deben ser relevantes para la ciudadanía en el Estado de México. Debe atenderse a criterios de proporcionalidad, por lo cual se debe examinar si se trata de aspectos básicos o fundamentales para los demás ciudadanos y los partidos políticos y que la realización de esas conductas afecte la convivencia en el ámbito estatal e incida en forma determinante en el desarrollo de los procesos electorales (en especial, de las campañas electorales). Se debe asegurar que dichas conductas previstas en las hipótesis normativas lesionen el tejido social.
- Objeto material.
- Medios utilizados.
- Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión.

Las circunstancias de modo en dos de los tipos son gravedad (realización de actos anticipados por el dirigente o por quien aspira a ser postulado como candidato).

En los cuatro tipos existe una referencia de tiempo (actos anticipados de campaña), porque se debe tratar de la realización de actos de campaña en forma anterior a la fecha prevista legalmente para su válida realización (artículo 159, en relación con el 149, párrafos cuarto a sexto, del Código Electoral del Estado de México).

Elementos de carácter subjetivo

En el tipo no se requiere de algún “ánimo”, “propósito”, “deseo”, “intención” específico en el sujeto activo.

Elementos de carácter normativo

Los elementos normativos previstos en las disposiciones que son objeto de análisis son:

- a) Dirigente (debe acudirse a la normativa partidaria para establecer qué sujetos poseen esa categoría).
- b) Candidatos (en la normativa del Estado de México se establece quiénes tienen esa categoría jurídica, artículos del 145 al 151 del Código Electoral local).
- c) Actos de campaña (en este caso se debe acudir a la normativa legal para establecer qué constituyen dichos actos, artículo 152 del Código de referencia).
- d) Pérdida del derecho a ser postulado (negativa del derecho a ser registrado en términos de la legislación estatal, artículos 145 a 151 del Código invocado).
- e) Cancelación del registro como candidato (por la cual pierden el registro que se les había otorgado, artículos 149, párrafos del cuarto al octavo, y 150, del Código invocado).¹¹⁰

El procedimiento administrativo sancionador electoral, como especie del *ius puniendi*, debe tener un carácter garantista y atender los principios de bien jurídico, última *ratio*, subsidiariedad, intervención mínima y necesidad

Atendiendo a los principios de bien jurídico, última *ratio*, subsidiariedad, intervención mínima y necesidad, se debe realizar un test de proporcionalidad de cada tipo específico para establecer si la hipótesis normativa se ajusta a los estándares de un Estado constitucional de derecho y si la correspondiente sanción es proporcional. Dicho test debe desprender si tales

¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 25-27.

hipótesis normativas implican conductas que, por ejemplo, desconozcan el principio de igualdad en las precampañas y en las campañas por parte de los sujetos políticos.

Toda infracción administrativa, como ocurre con las técnicas jurídicas represivas o punitivas, es un recurso de última *ratio* (principio de intervención mínima), ya que involucra sanciones restrictivas o privativas de derechos (en la especie, los que se reconocen en el régimen jurídico partidario). Antes de acudir al expediente sancionador, se deben agotar otros medios jurídicos con consecuencias o efectos menos drásticos o graves (principio de subsidiariedad), como ocurre con los procedimientos electorales correctivos o reparadores, así como con los medios de impugnación electorales con los que se pueda modificar, anular o revocar el acto irregular.

Además, el procedimiento sancionador electoral, como especie del *ius puniendi*, debe tener un carácter garantista y, como se adelantó, un carácter mínimo (derivado del postulado del intervencionismo mínimo). Lo anterior, en virtud de que el garantismo en esta materia no sólo comprende el acceso a la justicia electoral y, eventualmente, a la jurisdicción del Estado y, en particular, el derecho a interponer los medios de impugnación con todas las garantías procesales previstas constitucionalmente, en conformidad con lo establecido en el artículo 17, en relación con los artículos 14; 16; 41, fracción VI; 99, fracción IV; 116, fracción IV, inciso 1), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 301 del Código Electoral del Estado de México, así como 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sino también ciertas limitaciones a la facultad disciplinaria de la autoridad administrativa electoral (como en su turno ocurre con la potestad punitiva del Estado). Entre estas limitaciones a dicha facultad sancionadora o disciplinaria en materia electoral estatal, está la observancia del principio de necesidad, *nulla lex (poenalis) sine necessitate*, consistente en que la intervención punitiva o disciplinaria electoral reconocida al Estado constituye un re-

curso último que no debe utilizarse para sancionar infracciones fútiles o vanas, sino sólo aquéllos comportamientos realmente lesivos que dañen el tejido social (principio de lesividad u ofensividad del hecho).¹¹¹

El procedimiento administrativo sancionador como función sancionadora y depuradora del proceso electoral

Los partidos políticos son copartícipes de la vigilancia del proceso electoral y, conforme al artículo 356, párrafo segundo, del Código Electoral local, se encuentran legitimados para presentar quejas y denuncias sobre presuntas irregularidades a la normatividad electoral, por un lado, deben denunciar los hechos irregulares que puedan constituir una afectación a los principios rectores de las elecciones para que el procedimiento administrativo sancionador electoral cumpla con su función sancionatoria y depuradora del proceso electoral, en la medida en que se impide la trascendencia de la irregularidad al resultado de la elección.

Asimismo, la instauración de los procedimientos administrativos sancionadores electorales y su impugnación ante las autoridades jurisdiccionales permiten que antes de combatir los resultados de una elección, tanto la autoridad administrativa como la jurisdiccional vayan conociendo las posibles irregularidades que se presenten antes de la elección, y queden demostrados ciertos hechos irregulares que serán objeto de valoración al momento de decidir sobre la validez de la elección.

Lo anterior, con el fin de garantizar de la forma más eficaz posible el procedimiento electoral instrumentado para el ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo, a fin de lograr la consecución de los valores de la democracia representativa, así como hacer posible el ejercicio del derecho activo y pasivo del voto con las cualidades indicadas.¹¹²

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 15 y 16.

¹¹² SUP-JRC-207/2011, p. 19.

El procedimiento administrativo sancionador en México subsume al procedimiento especial sancionador

La normativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador electoral no contempla un procedimiento especializado sancionador, con medida cautelar y de urgente resolución, sino que se determinan diferentes reglas procesales que rigen los procedimientos administrativos sancionadores aplicables para diversos supuestos, de manera que ese diferendo en cuanto a su regulación, como se puede advertir del articulado trasunto, atiende a la materia de la queja o denuncia, por ejemplo, el caso de denuncias relacionadas con actos anticipados de precampaña y campaña electoral.¹¹³

Conforme con la normativa aplicable en el Estado de México, se prevé la instauración de un procedimiento administrativo sancionador electoral por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto, por ende, resulta incuestionable que no es necesario instaurar un diverso procedimiento como el especial sancionador, pues en el previsto actualmente se otorga derecho de audiencia a las partes, fundamentalmente, al presunto infractor, se realiza la valoración de los medios probatorios y, en su caso, la investigación imparcial de los hechos que dieron origen a la queja.

En los procedimientos especializados de urgente resolución o procedimientos sumarios preventivos, la *litis* se centra exclusivamente en determinar si procede o no decretar la suspensión de los actos denunciados, como una medida preventiva o inhibitoria, para el único efecto de establecer la viabilidad o no de la cesación o suspensión solicitada, sin embargo, dicha determinación no puede constituir un elemento con fuerza vinculante para la propia autoridad administrativa o la autoridad jurisdiccional electoral, al resolver el procedimiento administrativo sancionador.¹¹⁴

¹¹³ SUP-JRC-187/2011, p. 56.

¹¹⁴ *Ibid.*, pp. 59 y 60.

Principio de celeridad en el procedimiento administrativo sancionador tratándose de actos anticipados de precampaña y campaña

El propio órgano confeccionador de la norma reglamentaria hizo un especial distingo tratándose de este tipo de quejas y denuncias (actos anticipados de precampaña y campaña) imprimiendo un sello de celeridad necesaria para que su decisión sea oportuna.

Si en los procedimientos sancionadores en marcha los derechos tutelados por esta garantía se colman, la autoridad está conminada a actuar en forma expedita, a fin de garantizar tanto su deber de tutor del desarrollo y organización del procedimiento electoral como el papel de garante de la certeza y legalidad a partir de la toma de decisiones en forma oportuna.¹¹⁵

Principio de ponderación de celeridad frente a las condiciones especiales del desarrollo del proceso electoral

En observancia al principio de celeridad que se destaca en los preceptos en comento, frente a los que rigen la lógica de los procedimientos administrativos instaurados a efecto de determinar la existencia de faltas y de responsabilidad en materia administrativa electoral, sobre fiscalización, supresión de ministraciones, pérdida de la acreditación o de registro, por mencionar algunos, se debe tener en cuenta que, en el caso particular, tal ponderación de celeridad deberá plantearse frente a las condiciones especiales que concurran en el mismo, tales como el avanzado desarrollo del proceso comicial local.¹¹⁶

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 58.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 57.

Principio de celeridad tratándose de actos relacionados con el proceso electoral, sujetos a dictarse resolución con la debida anticipación a la calificación de la elección

La autoridad administrativa tiene la obligación de atender las premuras y naturaleza de los hechos denunciados a fin de estar en aptitud material y jurídica de emitir un pronunciamiento respecto de los hechos denunciados, con la debida anticipación a la fecha en que se realice la calificación de la elección respectiva.

Máxime que la materia de la denuncia verse respecto de hechos que produzcan inequidad en la contienda electoral, situación que de ser cierta pudiera trascender en el procedimiento electoral y debe tomarse en cuenta por la autoridad administrativa electoral estatal al momento de calificar la elección respectiva.¹¹⁷

Obligación de la autoridad administrativa electoral de ajustar los plazos legales y reglamentarios del procedimiento administrativo sancionador respetando las formalidades esenciales del procedimiento

La autoridad administrativa electoral local, ajustándose a los principios de imparcialidad, celeridad, objetividad y exhaustividad, sin necesidad de tener que esperar al vencimiento de los términos previstos en la normativa electoral aplicable, debe ajustar los plazos establecidos en el Código Electoral del Estado de México, así como en el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral de dicha entidad federativa para sustanciar y resolver el procedimiento administrativo sancionador electoral, siempre y cuando se respeten las formalidades esenciales del procedimiento a fin de no perjudicar el derecho de audiencia y defensa de los denunciados.¹¹⁸

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 65.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 66.

Inexistencia de obstáculo legal para que la autoridad administrativa electoral pueda atender en el procedimiento administrativo sancionador las quejas y denuncias que versen sobre hechos propios de procedimientos sumarios y especializados

Atendiendo a la garantía de administración de justicia completa y eficaz, tutelada por el numeral 17 de la Constitución federal, la circunstancia de que la normativa legal no establezca un procedimiento sumarísimo o especializado como lo denomina el denunciante, para atender las quejas y denuncias que versen sobre temas como los destacados por la inconforme, no es obstáculo legal para que la autoridad administrativa pueda, de ser procedente, analizar los hechos de la denuncia a través del procedimiento administrativo sancionador electoral expresamente regulado en la normativa aplicable.¹¹⁹

Objeto de la imposición de sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionador

En el derecho administrativo sancionador, la imposición de las sanciones tiene fines represivos y disuasivos, porque la vinculación de los infractores con el cumplimiento a la sanción determinada tiene por objeto reprimir las conductas violatorias al ordenamiento jurídico y evitar la reiteración de conductas similares futuras.

En este contexto, si una de las finalidades de la imposición de las sanciones es evitar que el sujeto infractor incurra, posteriormente, en la realización de conductas similares a la sancionada y, a pesar de ello, se reitera esa conducta o transgresión a la normativa, es evidente que la sanción previamente impuesta incumplió con la finalidad de disuadir de su reiteración.¹²⁰

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 57.

¹²⁰ SUP-JRC-242/2011, p. 21.

Razón por la que el elemento de reincidencia se incluye en el estudio de individualización de la sanción

Este aspecto justifica que esa reiteración se incluya en la individualización de la nueva sanción, como factor para incrementar su trascendencia o cuantía, toda vez que la imposición de una sanción similar a la previamente impuesta resultaría insuficiente para reprimir la conducta transgresora, reiterada e ineficaz para inhibir una nueva realización de la conducta, en virtud de que, si la primera sanción incumplió con las finalidades antes señaladas, aquellas posteriores que sean de trascendencia y cuantía aproximada a la primera carecerían de grado alguno de sustento para considerar que cumplen con los fines represivos y disuasivos.

Así, el elemento fundamental que sustenta el incremento de una sanción cuando se actualiza la reincidencia del sujeto infractor es la existencia de conductas previas de similar naturaleza transgresoras del mismo bien jurídico, sancionadas mediante resolución firme.¹²¹

Elementos necesarios para actualizar la reincidencia en procedimiento administrativo sancionador electoral

La Sala Superior ha sostenido que uno de los elementos necesarios para actualizar la reincidencia en un procedimiento administrativo sancionador electoral consiste en la similitud de las faltas, de manera que exista evidencia de que con éstas se afectó el mismo bien jurídico tutelado.

En efecto, respecto al tema de la reincidencia, la Sala Superior ha establecido (en las sentencias dictadas en los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-83/2007, SUP-RAP-195/2008, SUP-RAP-61/2009, SUP-RAP-62/2010, SUP-RAP-63/2010, SUP-RAP-64/2010, SUP-RAP-65/2010, SUP-RAP-66/2010, SUP-RAP-67/2010, SUP-RAP-68/2010, SUP-RAP-

¹²¹ *Ibid.*, pp. 21 y 22.

69/2010 y SUP-RAP-200/2010) que los siguientes elementos resultan necesarios para tener por colmada la reincidencia.

1. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta).
2. Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico.
3. Que en ejercicios anteriores el infractor haya sido sancionado por esa infracción mediante resolución o sentencia firme.

Así, la falta de alguno de estos elementos impide actualizar la figura de reincidencia.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera que para actualizar la reincidencia prevista en el artículo 356 del Código Electoral del Estado de México es necesaria la existencia previa de sanciones firmes en las que se haya transgredido el mismo bien jurídico.¹²²

Garantía de no autoincriminación en el procedimiento administrativo sancionador

El procedimiento administrativo sancionador electoral se encuentra influido de la garantía de no autoincriminación, entendida como la inactividad del sujeto sobre el que recae la imputación, es decir, que le asiste el derecho a no confesar o confesarse culpable.

Por tanto, el hecho de que los denunciados no nieguen o acepten los hechos imputados, en forma alguna puede usarse en su contra, ya que su silencio está protegido por una garantía constitucional, el derecho a la no autoincriminación.¹²³

¹²² *Ibid.*, pp. 18, 19 y 21.

¹²³ SUP-JRC-250/2011 y SUP-JRC-251/2011, p. 160.

Procedimiento administrativo sancionador en relación con un proceso electoral. Plazo mínimo para el cierre de instrucción en casos diversos a los actos de precampaña y campaña electoral

Se advierte que el trámite y sustanciación del procedimiento administrativo sancionador que no se relacione con actos de precampaña o campaña electoral y que merezca un pronunciamiento de fondo, estaría en estado de que se dicte el cierre de instrucción correspondiente, cuando menos en 26 días, los cuales se dividen de la siguiente forma:

- Cinco días para dictar el correspondiente auto de admisión.
- Cinco días para que el empleado dé contestación a la denuncia o queja en su contra.
- 15 días para la admisión y desahogo de los medios de prueba.
- 24 horas para la presentación de alegatos por escrito.

Hecho lo anterior, el asunto estaría suficientemente tramitado y sustanciado para el dictado del correspondiente cierre de instrucción y la elaboración del proyecto de resolución respectivo.¹²⁴

Ampliación del plazo mínimo para el cierre de instrucción en el procedimiento administrativo sancionador, en casos diversos a los actos de precampaña y campaña electoral, tratándose de órganos desconcentrados

Los plazos en el procedimiento administrativo sancionador se pudieran ampliar en el caso de actualizarse los siguientes supuestos:

¹²⁴ SUP-JRC-173/2011, p. 25.

- Si la denuncia o queja se presenta ante órgano desconcentrado, éste contará con un plazo de 48 horas, para su remisión a la Secretaría, quien dictará el auto de admisión dentro de los cinco días siguientes a dicha recepción.
- En caso de que se tuviera que prevenir al quejoso, el auto de admisión se emitirá dentro de los tres días siguientes a su cumplimiento.
- En caso de la admisión de pruebas supervenientes se dará vista a la contraparte para que, en un plazo de tres días, exprese lo que a su derecho convenga.

De todo lo anterior, se puede advertir que el plazo de 26 días para la realización del trámite y sustanciación de la denuncia o queja presentada puede ampliarse atendiendo a los supuestos antes indicados.¹²⁵

Inexistencia del plazo para que la autoridad administrativa electoral dicte el auto de emplazamiento

Se debe hacer notar que el reglamento no establece plazo o término para el dictado del auto de emplazamiento.

En efecto, si bien es cierto que en el artículo 44 del citado Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México se señala que, una vez admitida la queja o la denuncia, la Secretaría procederá a emplazar al denunciado para que dentro del término de cinco días realice la contestación a la misma, no es menos cierto que del mismo sólo se desprende un plazo para que el denunciado dé contestación a la denuncia instaurada en su contra, pero de ninguna manera señala un plazo o término para que la autoridad administrativa electoral dicte el acuerdo de emplazamiento correspondiente.¹²⁶

¹²⁵ *Ibid.*, p. 26.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 26.

Obligación de la autoridad administrativa electoral para presentar el dictamen de resolución de quejas y denuncias a la brevedad posible dentro del plazo reglamentario

No necesariamente se tendría que presentar el dictamen de resolución hasta el límite del tiempo que establece el artículo 52 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, pues el precepto establece un plazo máximo, lo que hace que el mismo se pueda presentar dentro de ese término en cualquier momento, a lo que se debe agregar que la autoridad responsable, atenta a sus responsabilidades y en atención a lo que se preceptúa en el artículo 17 de la Constitución federal, que es aplicable en este asunto, ya que los procedimientos administrativos sancionadores tienen naturaleza jurídica similar al proceso jurisdiccional, habrá de resolver a la brevedad posible por la cercanía de la jornada electoral y la siguiente etapa, la de resultados, que involucra el cómputo y la declaración de validez, lo que hace necesario que se deban resolver en definitiva las quejas presentadas y que tengan vinculación con el procedimiento electoral, en razón de que, de haber certeza y seguridad jurídica respecto de las conductas motivo de la denuncia, podrán impactar en la calificación de la elección.¹²⁷

Principio de oportunidad en la emisión de la resolución de quejas, atendiendo al agotamiento de la cadena impugnativa y en función de la calificación de la validez de la elección

La resolución definitiva de las quejas implica que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México emita la resolución respectiva, para dar oportunidad de que se agoten todas las instancias impugnativas, locales y federales.

¹²⁷ *Ibid.*, pp. 28 y 29.

Por ello, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México debe proceder a resolver la queja en cuestión, con oportunidad para que, en su caso, las instancias local y federal puedan revisar la legalidad de la resolución, todo ello antes de que se califique la validez de la elección de Gobernador, del proceso electoral que se desarrolle en el Estado de México.

Las denuncias y quejas relacionadas con el proceso electoral son cuestiones que necesariamente están vinculadas con acontecimientos que pudieran tener relevancia en éste y su resultado, razón por la cual se considera necesario que se cuente con una decisión final sobre éstas, que pueda servir como un elemento más de valoración al momento de calificar la elección, de ahí que sea indispensable su resolución antes de hacer la calificación de la elección.¹²⁸

La facultad de investigación que la normatividad electoral otorga al órgano responsable en el procedimiento administrativo sancionador electoral no es de aplicación irrestricta en perjuicio de los denunciados

La facultad de investigación que la normatividad electoral otorga al órgano responsable en el procedimiento administrativo sancionador electoral no es de aplicación irrestricta en perjuicio de los denunciados; en efecto, es cierto que la autoridad goza de la atribución para allegarse de cualquier cosa, objeto o persona a efecto de conocer con mayor amplitud la verdad histórica de los hechos; sin embargo, aquella facultad está restringida por criterios de racionalidad, oportunidad e idoneidad.

Los actos desplegados por la autoridad responsable en uso de su facultad de investigación o probatoria en manera alguna tienden a subsanar omisiones o deficiencias procesales atribuibles a las partes litigantes, dado que el procedimiento sancionador electoral no es absolutamente inquisitorio.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 29.

Es cierto que al atribuirse a la autoridad responsable la facultad de investigación, dicha atribución lleva implícita la de valerse de los medios procesales encaminados al logro de su cometido, aunque también lo es que se restringe en su oportunidad, dado que cuando los actos que despliegan no son racionalmente objetivos y el tiempo en su práctica no puede prolongarse indefinidamente, por imperativo del artículo 17 constitucional, el cual exige que la administración de justicia debe ser pronta, completa e imparcial, por tribunales expeditos para impartirla.¹²⁹

Desahogo de la prueba de inspección ocular

La diligencia de inspección, que se rige por el principio de obligatoriedad de las formas procesales, tiene repercusión en el procedimiento administrativo sancionador electoral, ya que las actuaciones que lo integran se regulan tanto por su forma, como para las partes, los órganos jurisdiccionales y los respectivos servidores públicos que deban ejecutar los actos y las diligencias; el orden en que deben sucederse en relación con las diversas fases del procedimiento, así como el tiempo, modo y lugar en que tienen que realizarse, esto de conformidad con la interpretación de los artículos 1.323 al 1.325 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.

En ese orden de ideas, si se ofrece, admite y practica en forma oportuna una diligencia de inspección ocular, en la que se comisione a servidores públicos habilitados para que den fe de determinado hecho, es indudable que se desacata el mencionado principio si dicho funcionario, posteriormente, agrega al expediente una diversa, que discrepa con la inicial, habida cuenta que su acto —de tracto instantáneo—, se agotó en el momento en que dio fe de lo encomendado por su superior jerárquico y, por tanto, debe estarse al contenido de la primera diligencia.¹³⁰

¹²⁹ SUP-JRC-246/2011, p. 24 (se refieren a criterios de la resolución de la autoridad responsable, no obstante, atento al principio de estricto derecho que rige en el medio de impugnación, tales consideraciones se mantienen incólumes por haber resultado infundados los agravios del recurrente).

¹³⁰ *Ibid.*, p. 25.

El momento oportuno para objetar o hacer observaciones a los medios de convicción es en el desahogo de las mismas

Ahora, en el desahogo del medio probatorio, las partes tienen la carga procesal de hacer valer las objeciones u observaciones que estimen pertinentes y deban constar en el acta circunstanciada que al efecto se realice; de ahí, se sigue que cuando no asisten a la práctica de su desahogo, la consienten tácitamente y las deficiencias, que en la etapa de valoración de la prueba sobrevengan, no son susceptibles de corregirse o subsanarse, dado que no se hicieron valer en el momento oportuno.¹³¹

Finalidad de la prueba de inspección ocular

La finalidad de la inspección es que el funcionario que la practique perciba por medio de sus sentidos alguna situación fáctica sobre lugares, personas u objetos relacionados con la controversia, en un momento determinado, sin que para su comprensión e interpretación se requieran de conocimientos técnicos, en consecuencia, el funcionario habilitado que realice aquella diligencia no tiene manera de percibir actividades o circunstancias acontecidas en el pasado, ya que para ese supuesto es menester que se constituya en el momento mismo en que acontecieron los hechos.¹³²

¹³¹ *Idem.*

¹³² *Ibid.*, pp. 25 y 26.

XXIII. Procedimientos especiales sancionadores

Medidas cautelares

UNA DE LAS CARACTERÍSTICAS que distinguen a los procedimientos especiales sancionadores, con los que cuentan los actores políticos, es la disposición de medidas cautelares, y para exigir el cumplimiento del verdadero espíritu de estas medidas, la tutela cautelar de los intereses implicados determinará su adopción por parte de la autoridad que conozca del asunto, basado en la necesidad y proporción racional de su proveimiento.

En ese sentido, por cuanto a los aspectos que distinguen la adopción de las medidas cautelares, consistentes en tener en cuenta la apariencia del buen derecho y evitar el peligro en la demora, se tiene que en los casos de los procedimientos especiales sancionadores válidamente se puede establecer que, antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos por una norma con rango de ley, y tales medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los tres días siguientes a su adopción.

En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas, por no contarse con los elementos necesarios para que las mismas sigan vigentes con base en elementos objetivos.

De otra manera, el retraso en la adopción de las medidas correctoras o de salvaguarda de los derechos inmersos en la denuncia o queja administrativa puede producir efectos irreparables, por lo que, corresponde a la autoridad administrativa adoptar medidas urgentes en determinados casos, sin que ello implique que tengan que ser de carácter positivo.

Entre la presentación de la queja o denuncia y el acto de admitirla a trámite, se requiere la misma urgencia para la adopción de las medidas provisionales previas al inicio del procedimiento, pues, en todo caso, al regir para supuestos concretos legales, se contempla la adopción de medidas cautelares o provisionales exigidas por las circunstancias especialísimas que pudiera revestir la acción administrativa, cuando así lo exija la aplicación de las normas de derecho.

La urgencia, como presupuesto básico de la adopción de estas medidas, participa en gran parte de los principios jurídicos de la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora como acto de valoración por parte de la autoridad competente de los indicios, elementos o circunstancias que rodean la fundamentación de la solicitud de la medida cautelar, dotándola de una apariencia probable de legitimidad, así como la posibilidad latente de que la irremediable duración del procedimiento provoque situaciones dañosas a los intereses inmersos prevalentes a aquéllos de los que se intenta proteger, hasta el extremo de frustrar la efectividad del contenido de la resolución final.¹³³

¹³³ SUP-JRC-162/2011, p. 13.

XXIV. Proceso electoral

El proceso electoral de una entidad federativa concluye hasta que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve el último medio de impugnación presentado

LA SALA SUPERIOR HA SOSTENIDO el criterio de que el proceso electoral de una entidad federativa concluye hasta que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve el último de los Juicios de Revisión Constitucional Electoral o para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, promovidos para impugnar los actos o resoluciones de las autoridades electorales, emitidos al final de la etapa de resultados.¹³⁴

¹³⁴ SUP-JRC-248/2011, p. 8.

XXV. Propaganda electoral

Carga probatoria en el procedimiento administrativo sancionador

EN LOS PROCEDIMIENTOS administrativos relacionados con la propaganda electoral, la carga de la prueba corresponde al quejoso, pues desde el momento de la presentación de la denuncia se le impone el deber de ofrecer y aportar las pruebas pertinentes para demostrar los hechos motivo de la denuncia; no obstante, no exime a la autoridad responsable de allegarse de elementos probatorios, máxime si se trata de medidas cautelares.¹³⁵

Acciones que debe realizar la autoridad electoral en caso de medidas cautelares

Al recibir una queja el órgano competente debe realizar las acciones necesarias para verificar los hechos e impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como allegarse de elementos probatorios adicionales que estime necesarios para la investigación.¹³⁶

¹³⁵ SUP-JRC-162/2011, p. 9.

¹³⁶ *Ibid.*, pp. 11 y 12.

Colocación de propaganda electoral en inmuebles de propiedad privada. Bien jurídico tutelado

El respeto de la propiedad privada es el bien jurídico tutelado en la norma que regula el supuesto de colocación de propaganda en bienes inmuebles de propiedad privada.

No se establece una prohibición absoluta para colocar propaganda en bienes inmuebles que se encuentren bajo el régimen de propiedad privada, toda vez que se trata de una norma permisiva condicionada, porque para ejercer la autorización consagrada en dicha disposición se requiere de la autorización del propietario del bien inmueble.

Conforme con lo anterior, la Sala Superior consideró que el bien jurídico que se tutela en la norma que regula el supuesto citado es el respeto a la propiedad privada, porque si bien existe la permisión para colocar propaganda en inmuebles sujetos a dicho régimen de propiedad, lo cierto es que solamente puede operar cuando existe autorización del propietario de dicho bien.¹³⁷

Características básicas de la propaganda electoral

Conforme con lo anterior, es válido sostener las siguientes características básicas de la propaganda electoral:

- Finalidad. Obtener el apoyo, adhesión y el voto de los ciudadanos o desalentar la preferencia hacia otro candidato o partido político.
- Contenido. Promoción y difusión de la plataforma electoral correspondiente, de las propuestas, posiciones concretas y temas de interés propios de quien los difunde, o de crítica respecto de los realizados o manifestados por otros candidatos o por otros partidos políticos.

¹³⁷ SUP-JRC-242/2011, p. 27.

- Forma. A través de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones y, en general, cualquier acto que se realice en el marco de una campaña electoral con la finalidad apuntada.
- Límites. Expresiones que denigren, calumnien, difamen o denigren a las instituciones y a los partidos políticos o a terceros.¹³⁸

La firma de los compromisos realizados por un candidato durante la campaña electoral no es un elemento prohibido de su propaganda y, consecuentemente, no existe restricción legal para su difusión

La firma de los compromisos realizados por un candidato durante la campaña electoral no es un elemento prohibido de su propaganda y, consecuentemente, no existe restricción legal para su difusión.

En efecto, no existe impedimento constitucional ni legal alguno para que la propaganda electoral incluya entre sus elementos la mención de que los compromisos o promesas de campaña se firman ante notario público, puesto que con ello no se transgreden los límites expresamente previstos para tal efecto.

Esto es, la afirmación y difusión ante la ciudadanía de que los compromisos realizados durante la campaña se firman ante notario público, como parte de la propaganda electoral, por sí mismo, no denigra, calumnia ni difama a las instituciones, a los partidos políticos ni a terceros.¹³⁹

¹³⁸ SUP-JRC-247/2011, p. 22.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 23.

Efectos de la firma ante notario público de los compromisos de campaña

La firma ante notario público de los compromisos que los partidos políticos, coaliciones o candidatos adquieren durante su campaña es un acto unilateral por parte de quien lo solicita, cuyo efecto es dotar de formalidad jurídica a ese tipo de compromisos o declaraciones, mediante la intervención de un fedatario público.

En este sentido, el hecho de que los actos y compromisos de campaña se asienten por escrito, ante la fe de un notario público, únicamente constituye un elemento formal y jurídico adicional por el que se da fe que ese hecho ocurrió, pero en modo alguno supone que el notario público avala la validez, idoneidad, viabilidad y eventual cumplimiento de esos compromisos de campaña, sino únicamente que se asentaron por escrito ante su presencia.

En otras palabras, el notario público únicamente asienta en el acta que un candidato, partido político o coalición le solicitaron que hiciera constar por escrito los compromisos de campaña, de lo que se sigue que nada antijurídico hay en que ello sea elemento de su propaganda electoral.

Es erróneo considerar que la mención y difusión de que los compromisos de campaña se firman ante notario público, presiona y coacciona el voto de los ciudadanos, porque entre éstos y quien difunde ese tipo de propaganda surge una relación jurídica que obliga a ambas partes a su cumplimiento.

En este tenor, a diferencia de los actos jurídicos celebrados ante notario público en el que dos o más partes manifiestan su intención de crear, transmitir, modificar o extinguir una obligación o un derecho entre ellos y que producen los efectos jurídicos correspondientes, la fe de hechos que realiza un notario público únicamente tiene como finalidad dejar constancia de que, ante él, se asentó por escrito determinado hecho o circunstancia, o que, a través de sus sentidos, se percató de algún evento a petición de parte, sin que ello genere obligaciones o consecuencias jurídicas para quienes no participaron en ese acto.

El solicitar a un fedatario público para hacer constar los compromisos de campaña, es claro que ello no implica, en modo alguno, correlativa obligación a cargo de los electores para votar por quien formuló esos compromisos, dado que se trata de un acto unilateral, por lo que no hay base para estimar que se presionó o coaccionó el voto de los ciudadanos.

La Sala Superior determinó que la propaganda electoral que incluya la mención de que los compromisos se firman ante notario público no afectan la libertad del voto de los funcionarios de casilla, porque no tienen la obligación jurídica de votar por quien formuló esas propuestas, en virtud de que no se genera un vínculo jurídico surgido de la firma ante fedatario público, puesto que entre el electorado y quien solicita a un fedatario público que haga constar sus propuestas de campaña no se genera relación jurídica alguna que produzca obligaciones o consecuencias de derecho.¹⁴⁰

¹⁴⁰ *Ibid.*, pp. 23-25.

XXVI. Propaganda gubernamental. Medidas cautelares

No idoneidad de las autoridades municipales denunciadas para vincularlas con el cumplimiento de medidas cautelares

ES INCORRECTO VINCULAR el cumplimiento de las medidas cautelares a los ayuntamientos que fueron denunciados, porque podría entorpecerse el cumplimiento eficaz y efectivo de las medidas cautelares que fueron decretadas, por la esencial consideración de que dichas autoridades municipales carecen de los principios de imparcialidad y objetividad, al tener el carácter de sujetos denunciados en el procedimiento sancionador electoral.¹⁴¹

Idoneidad de los Consejos Distritales Electorales para ejecutar las medidas cautelares

Los Consejos Distritales Electorales del Instituto Electoral del Estado de México son quienes deben proceder a determinar qué propaganda gubernamental denunciada, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, será retirada de inmediato y cuál no será objeto de la medida cautelar en análisis.

Ello porque los Consejos Distritales Electorales son órganos del Instituto Electoral del Estado de México que también cuentan con los conocimientos y capacidades técnicas necesarios para atender la implementación de las medidas cautelares.¹⁴²

¹⁴¹ SUP-JRC-177/2011, pp. 44 y 45.

¹⁴² *Ibid.*, p. 45.

Necesidad del principio de celeridad en la implementación de medidas cautelares

La prontitud con que se actúe resulta fundamental, pues los tiempos adquieren especial relevancia, en tanto que a la fecha en que se emite la presente ejecutoria están a punto de concluir las campañas electorales; a que transcurra el periodo de reflexión; así como a que se verifique la jornada comicial. Por lo que la prontitud con que actúe la autoridad electoral administrativa, se convierte en un factor de suma importancia para el efectivo y eficaz cumplimiento de las mencionadas medidas cautelares.¹⁴³

Objeto de las diligencias para mejor proveer en los planteamientos relacionados con una queja o denuncia

El deber de la autoridad para realizar diligencias tendentes a obtener elementos probatorios adicionales para resolver los planteamientos relacionados con una queja o denuncia tiene por objeto conseguir que la autoridad se pronuncie con el mayor apego a la verdad histórica, en estricta observancia a los principios de certeza y objetividad en la actividad electoral.¹⁴⁴

Finalidad de las diligencias para mejor proveer cuando se trate de medidas cautelares

Tratándose de medidas cautelares, se justifica el desahogo de las diligencias para mejor proveer, dada su finalidad consistente en asegurar la materia del procedimiento y decretar aquellas medidas urgentes que impiden la continuación de la probable violación legal.¹⁴⁵

¹⁴³ *Idem.*

¹⁴⁴ SUP-JRC-142/2011, p. 53.

¹⁴⁵ *Idem.*

La inspección ocular es la diligencia idónea cuando se trata del retiro de propaganda presuntamente ilícita, como medida cautelar

Cuando con motivo de una denuncia se solicita una medida cautelar, como es el retiro de una propaganda que se considera ilícita, la autoridad administrativa electoral debe allegarse de medios probatorios que le aporten elementos para decretar la medida con el mayor apego a la necesidad de la medida y al peligro en la demora, de tal forma que la prueba idónea para ello es la inspección ocular de los lugares donde el denunciante afirma que está colocada la propaganda que tilda de ilegal.

Dicha inspección debe desahogarse de inmediato, una vez recibida la denuncia en la que se solicita la medida cautelar y la autoridad que la practique debe levantar un acta circunstanciada en la que se hagan constar los pormenores de la diligencia.¹⁴⁶

Datos que deben asentarse en el acta que se levante con motivo de una inspección ocular

En el acta que se levante con motivo de la inspección ocular se deberán asentar al menos los siguientes datos:

- a) La fecha, el lugar y hora de inicio de la diligencia, asentándose quién la dirige, los nombres del funcionario del Instituto Electoral del Estado de México, y de sus auxiliares.
- b) La descripción detallada de los lugares donde se practica la diligencia y de los objetos hallados en ésta, en caso de encontrar la propaganda denunciada, se debe precisar concretamente el contenido de la misma, las imágenes, letreros y colores que contenga.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 54 y SUP:JRC-146/2011, p. 29.

Conforme a lo anterior, las diligencias que no reúnan estos requisitos mínimos no satisfacen lo dispuesto en el citado artículo 356 del Código Electoral del Estado de México y deben quedar sin efectos a fin de que la autoridad las practique debidamente.¹⁴⁷

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 55.

XXVII. Quejas y denuncias

Desechamiento de plano de quejas y denuncias

LA CAUSAL DE DESECHAMIENTO establecida en el artículo 41, fracción V, del Reglamento de Quejas y Denuncias, cuando resulte frívola, intrascendente o superficial, no faculta al órgano electoral administrativo para realizar una calificación de fondo de los hechos denunciados.

La causal de desechamiento establecida en el artículo 41, fracción V, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, para la queja o denuncia que resulte frívola, intrascendente y superficial, únicamente faculta al órgano electoral administrativo que decide para pronunciarse al respecto, en la medida en que tales cualidades se adviertan de manera evidente y fehaciente en el documento, y sin que para ello se deba recurrir al estudio y análisis de los hechos planteados, con el propósito de desvirtuarlos, a fin de tener por surtida dicha causal de desechamiento, pues si así se hiciera, tal proceder iría más allá del contenido de la previsión normativa, pues se estarían llevando a cabo juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos expuestos, lo cual sólo es permisible mediante el análisis de los medios de prueba obrantes en los autos y un pronunciamiento de fondo.¹⁴⁸

¹⁴⁸ SUP-JRC-214/2011, p. 42.

Obligación del Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México de verificar que el órgano desconcentrado realice de oficio las acciones necesarias para verificar los hechos e impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas

La autoridad responsable al recibir la queja de un órgano desconcentrado de dicho Instituto, de manera previa a resolver lo conducente sobre las medidas cautelares, debe verificar que el órgano desconcentrado que recibió la denuncia cumpla con la obligación que le imponen los artículos 356, párrafo tercero, del Código Electoral local, y 39 del Reglamento de Quejas y Denuncias, en el sentido de realizar de oficio las acciones necesarias para verificar los hechos e impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas.

Para ello, se prevé un plazo de 48 horas, en el que no sólo se deberá remitir la denuncia al Secretario Ejecutivo General, sino que dentro del mismo los órganos desconcentrados deben desplegar las acciones necesarias para verificar los hechos e impedir el ocultamiento, menoscabo o desaparición de pruebas o indicios, que sean el sustento de la misma. Siempre que no exista un impedimento fáctico o legal que les impida de manera fundada y motivada cumplir con esa obligación.

Al respecto, se considera que el ejercicio de la atribución a que se refiere la fracción XXXII del artículo 102 del Código Electoral local, relativa a que el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral de la referida entidad federativa llevará a cabo la sustanciación en los procedimientos administrativos sancionadores y, en términos de lo previsto en el artículo 356 de ese propio ordenamiento legal, verificará que los órganos desconcentrados que reciban una queja o denuncia ajusten su actuación a lo previsto en los dispositivos legal y reglamentario que se consideraron violados.

Es improcedente la resolución de medidas cautelares por parte del Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral, sin antes realizar de oficio las acciones necesarias para verificar que el órgano desconcentrado se haya apegado al artículo 356, párrafo tercero, del Código Electoral local, y 39 del Reglamento de Quejas y Denuncias.

Es necesario que el órgano facultado para dictar las medidas cautelares valore los hechos denunciados, así como los medios de prueba aportados por el denunciante, y aquéllos derivados de las diligencias de investigación que dentro de los plazos legales lleve a cabo la autoridad responsable a fin de verificar los hechos e impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas.

En ese sentido, a fin de poder emitir las medidas cautelares es necesario examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; de igual forma, ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, por lo que se tiene que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites legales y presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito.¹⁴⁹

El auxilio de los órganos desconcentrados a los órganos centrales tiene como finalidad que el Instituto Electoral del Estado de México pueda ejercer sus funciones en todo el territorio estatal

En el artículo 356, párrafo tercero, del Código Electoral local, se expresa que cuando los órganos desconcentrados reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia, procederán a enviar el escrito a la Secretaría Ejecutiva General dentro del plazo de 48 horas. Asimismo, realizarán las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como para allegarse de elementos probatorios adicionales que estimen pudieran aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma.

En forma coincidente, en el artículo 39 del reglamento de la materia se indica que cuando la queja o denuncia se presente ante los órganos des-

¹⁴⁹ SUP-JRC-146/2011, pp. 18, 19, 27 y 28.

concentrados, éstos deberán hacerlo del conocimiento inmediato de la Secretaría, y de oficio realizar las acciones necesarias para verificar hechos e impedir el ocultamiento, menoscabo o desaparición de pruebas o indicios, que sean el sustento de la misma y remitirla dentro del plazo de 48 horas en términos del artículo anterior.

En ese contexto, es evidente que el Instituto Electoral del Estado de México, al recibir la queja de un órgano desconcentrado de dicho Instituto, de manera previa a resolver lo conducente sobre las medidas cautelares, debe verificar que el órgano desconcentrado que reciba la denuncia cumpla con la obligación que le imponen los artículos 356, párrafo tercero, del Código Electoral local y 39 del Reglamento de Quejas y Denuncias referido, y es importante subrayar que se siguen de oficio las acciones necesarias para verificar los hechos e impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas.

Preceptos que prevén un plazo de 48, no sólo para la remisión de la denuncia al Secretario Ejecutivo General, sino para que dentro del mismo tales órganos desconcentrados desplieguen las acciones necesarias para verificar los hechos e impedir el ocultamiento, menoscabo o desaparición de pruebas o indicios, que sean el sustento de la misma, siempre que no exista un impedimento fáctico o legal que no les permita de manera fundada y motivada cumplir con esa obligación.

La lógica de esa previsión legal y reglamentaria obedece a que los órganos desconcentrados tienen como finalidad, junto con los órganos centrales, según lo previsto en el artículo 83 del Código, que el Instituto Electoral del Estado de México ejerza sus funciones en todo el territorio estatal, lo que entraña la posibilidad de actuar con la mayor prontitud y cercanía posibles, tal como ocurre cuando se denuncian hechos que se encuentran fuera de la ciudad sede de los órganos centrales de ese Instituto.

En el cumplimiento de dicha facultad participará el Secretario Ejecutivo General, según lo previsto en la fracción XXXII del artículo 102 del citado cuerpo legal.¹⁵⁰

¹⁵⁰ *Ibid.*, pp. 17-19.

Finalidad y naturaleza jurídica de las medidas cautelares

En la normativa electoral local, particularmente en el artículo 3 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, se 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 daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por el Código Federal Electoral.

De acuerdo con 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 1998, página 18, con el rubro MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.¹⁵¹

¹⁵¹ SUP-JRC-147/2011, pp. 28-30.

Fundamentación y motivación que deben satisfacer las determinaciones de la autoridad electoral, en las que decida decretar una medida cautelar en observancia al principio de legalidad

Las condiciones a las que se encuentra sujeto el pronunciamiento de una medida cautelar 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 —aun 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 aquéllas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.¹⁵²

Apología del delito: contrario a la ley y objeto de punición

Al respecto, debe mencionarse que la apología de un delito encuentra su propia definición en el ámbito penal, ya que las legislaciones atinentes conciben tal ilícito como la conducta que hace enaltecimiento público de un he-

¹⁵² *Ibid.*, pp. 31-33.

cho descrito como típico o antijurídico, cometida con la finalidad de que sea adoptado y realizado por la comunidad, bajo la creencia de que ese actuar es legítimo cuando en realidad es contrario a la ley y objeto de punición.

De ahí que, hacer apología signifique externar alabanzas, elogios o panegíricos sobre determinados delitos, por resaltar las ventajas a alcanzar por quienes los cometan, al afirmar con dañada intención que serán considerados personas dignas de honra o enaltecimiento, ya que esa ponderación o exaltación es sugestiva al mostrar como meritorio o digno de encomio un hecho delictivo en particular.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema ha sostenido, en concordancia con el orden legal vigente, que resulta típica la conducta de quien, por alguno de los medios de que habla la ley, defiende públicamente un delito como algo lícito, o hace encomio de éste o de quienes lo cometen, al manifestar satisfacción y complacencia respecto de tal personaje y su proceder contrario a derecho, mediante actitudes o expresiones que inciten a ejecutar ese tipo de hecho u omisión antijurídicos, por los elogios alusivos a su perpetración y proliferación.

a) Objeto de la prohibición y sanción de la apología del delito.

La prohibición y sanción de dicha conducta deriva de que dentro de los fines del Estado están los de garantizar la seguridad pública y jurídica de los gobernados, valores que se comprometen si, lejos de exigir a la población a que cumpla con la ley, se le incita a contravenirla perpetrando hechos delictuosos, o elogiando la comisión de éstos.

Por tanto, el Estado debe tener el propósito, al emitir las leyes, de evitar el estímulo del elogio público y, por ende, notorio de hechos ilícitos, que fomente en la población tendencias contrarias al orden jurídico y social, de ahí que la teleología del orden punitivo debe descansar en estos casos en la prohibición de conductas que representen objetivamente una loa a cuestiones delictivas, porque conllevan la intención de que sean encomiados por la población.

b) Medios utilizados para incitar la apología del delito.

Para la comisión de ese delito, acorde con la descripción típica, se deben emplear medios idóneos para incitar la apología, como pueden ser los discursos y las arengas a los que se da amplia publicidad, para que ésta alcance una difusión masiva.¹⁵³

¹⁵³ SUP-JRC-250/2011 y SUP-JRC-251/2011, pp. 145 y 146.

XXVIII. Resoluciones electorales

Resolución electoral dictada fuera de los plazos legales. Efectos

SI UNA RESOLUCIÓN se dicta fuera de los plazos que prevé la ley aplicable, tal circunstancia por sí misma no evidencia la ilegalidad de la resolución cuestionada, ya que con independencia de que toda autoridad debe dictar sus resoluciones dentro de los plazos y términos expresamente previstos en la legislación atinente, para evitar transgredir el principio de legalidad, si deja de cumplir con ellos por un actuar negligente, existe la posibilidad de fincar la responsabilidad que sea procedente.¹⁵⁴

La congruencia y la exhaustividad son principios fundamentales que debe observar el Instituto Electoral del Estado de México en la resolución de quejas y denuncias

En el artículo 333 del Código Electoral del Estado de México, aplicado supletoriamente de conformidad con el numeral 4 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, se advierte la existencia de dos principios fundamentales o requisitos de fondo que debe observar la referida autoridad en el dictado de una resolución de esa naturaleza: el de congruencia y el de exhaustividad.

¹⁵⁴ *Ibid.*, pp. 155 y 156.

De este modo, el principio de congruencia está referido a que la resolución debe ser congruente no sólo consigo misma, sino también con la *litis*, tal como haya quedado establecida en la etapa oportuna; de ahí que se señale por un lado, la congruencia interna, referida a aquella característica relativa a que la resolución no posea decisiones o afirmaciones que se opongan entre sí y, en otra, de congruencia externa, que se encamina a la concordancia que debe existir entre la queja o denuncia y la contestación formulada por las partes, es decir, que la resolución de fondo no desvíe lo peticionado, sino que sólo se ocupe de las pretensiones de las partes, sin analizar hechos o afirmaciones de los cuales las partes no se hayan informado.

En tanto que el de exhaustividad concierne al examen que debe efectuar la autoridad respecto de todos los aspectos litigiosos, sin omitir ninguno de ellos, esto es, conlleva la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su consideración, a partir de los argumentos aducidos tanto en la demanda como aquéllos en los que se sustenta la contestación y demás pretensiones que hicieron valer oportunamente en el juicio, de tal manera que se condene o absuelva a los denunciados, resolviendo exclusivamente sobre la materia de la contienda.¹⁵⁵

Fundamentación de una sentencia en la jurisprudencia

Por cuanto hace a la fundamentación, debe decirse que ésta es de tenerse por satisfecha, cuando en una sentencia el juzgador, para justificar las consideraciones de su fallo, lo hace apoyándose en una jurisprudencia emitida por los órganos competentes para integrarla, máxime si en la resolución reclamada, además de citar los datos del *Semanario Judicial de la Federación* donde fue publicada, por ser éste el órgano oficial de difusión, también se exponen las razones de por qué resulta aplicable al caso concreto.

Lo anterior porque la fundamentación no sólo debe entenderse como la cita expresa de una o varias normas jurídicas que regulan el acto

¹⁵⁵ SUP-JRC-246/2011, pp. 17 y 18.

o resolución que se pronuncia, si se tiene en cuenta que la jurisprudencia que emiten los tribunales colegiados de circuito, si bien no resulta obligatoria para los tribunales electorales de las diversas entidades federativas, en tanto sólo son obligatorias para los tribunales judiciales del fuero común de los estados y del Distrito Federal, entre otros, de conformidad con lo establecido en el artículo 193 de la Ley de Amparo, lo cierto es que son idóneos para orientar los criterios de los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas al dictar sus fallos y, en ese sentido, deben tenerse como fundamento de éstos.

De otra parte, debe señalarse que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis consultable en la novena época, Instancia Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XII, agosto de 2000, del rubro: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EL CUMPLIMIENTO A DICHA GARANTÍA TRATÁNDOSE DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES SE VERIFICA SIN QUE SE INVOQUEN DE MANERA EXPRESA SUS FUNDAMENTOS, CUANDO LOS RAZONAMIENTOS DE ÉSTAS CONDUZCAN A LAS NORMAS APLICADAS”, ha sostenido que si bien la autoridad jurisdiccional está obligada a citar de forma expresa el artículo en que fundamenta su fallo, también lo es que si los razonamientos que lo soportan conducen a la norma aplicada, la falta de esa formalidad no implica que se deje de satisfacer la garantía constitucional de referencia.¹⁵⁶

¹⁵⁶ SUP-JRC-250/2011 y SUP-JRC-251/2011, pp. 164 y 165.

XXIX. Uso imparcial de recursos públicos y prohibición de promoción personalizada de servidores públicos (artículo 134, párrafos 7° y 8°, de la CPEUM)

Competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer de violaciones en materia de uso imparcial de recursos públicos y prohibición de promoción personalizada de servidores públicos, incidencia en la materia electoral

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

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

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

De esta manera, la determinación de la autoridad para conocer o no de un asunto que se somete a su conocimiento es una cuestión cuyo estudio es preferente y de orden público, según lo previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁵⁷

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

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

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

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

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

¹⁵⁷ SUP-JRC-003/2011, pp. 71-73.

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

Lo anterior con el objeto de declarar fundado o infundado el procedimiento administrativo sancionador y proceder o no a imponer la sanción respectiva o remitir el expediente al órgano competente para tal efecto.¹⁵⁸

Objetivo de la regulación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Al efecto, en el artículo sexto transitorio del decreto del 6 de noviembre de 2007, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de ese mismo año, se reformó, entre otros, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispuso que las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar su legislación aplicable conforme a lo dispuesto en este Decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor; en su caso, se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la reforma constitucional señalada, se desprende que el Constituyente permanente ordenó a todas las legislaturas locales regular internamente el uso imparcial de los recursos públicos, así como lo relativo a la propaganda gubernamental, con el objeto de salvaguardar el principio de equidad en los procesos comiciales.¹⁵⁹

¹⁵⁸ *Ibid.*, pp. 78, 79 y 83.

¹⁵⁹ *Ibid.*, pp. 75 y 76.

Prohibición de promoción personalizada de servidores públicos. Materia electoral y materia de responsabilidades administrativas

La supuesta promoción personalizada de servidores públicos que pudieran ser actos constitutivos de infracciones en la materia de responsabilidades administrativas, deberá ser de conocimiento, conforme a sus ámbitos de atribuciones, del Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los ayuntamientos, en términos de lo previsto en los artículos 129, párrafo séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como 157 del Código Electoral local.

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

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México es competente para determinar si, en su caso, los hechos materia de la denuncia inciden en la materia electoral y derivado de ello declarar infundada la queja por no relacionarse con la materia de su competencia o, en su caso, si los hechos analizados transgreden normas de la materia.¹⁶⁰

Competencia del Instituto Electoral del Estado para conocer sobre violaciones en materia electoral, en relación con el artículo 134, párrafos 7° y 8°, de la CPEUM

El Instituto Electoral del Estado de México tiene la competencia de conocer sobre las quejas o denuncias que refieran violaciones cometidas por servidores públicos del estado en materia electoral.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 83.

La Sala Superior en los fallos emitidos en los juicios de revisión constitucional electoral números SUP-JRC-3/2011, SUP-JRC-4/2011, SUP-JRC-5/2011, SUP-JRC-6/2011, SUP-JRC-7/2011, SUP-JRC-8/2011 y SUP-JRC-13/2011, arribó a las conclusiones esenciales que enseguida se indican:

- El pronunciamiento respectivo sobre si las conductas denunciadas configuran o no faltas de índole electoral debe derivar exclusivamente del estudio de fondo de los hechos cuestionados, no así de un análisis previo efectuado en el apartado relativo a la competencia, con el que se pretenda justificar la falta de competencia de la autoridad para conocer del asunto.
- El Instituto Electoral del Estado de México tiene a su cargo la función estatal de organizar los procesos comiciales locales, con estricto apego al principio de equidad, y entre sus atribuciones está resolver y, en su caso, imponer las sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionador a quienes infrinjan las disposiciones del Código comicial estatal.¹⁶¹

¹⁶¹ SUP-JRC-53/2011, p. 81. Derivado de las resoluciones SUP-JRC-5/2011, SUP-JRC-6/2011 y SUP-JRC-7/2011, el 16 de febrero de 2011, la Sala Superior aprobó y declaró formalmente obligatoria la jurisprudencia identificada con la clave 2/2011, intitulada “PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR” (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

Asimismo, derivado de las resoluciones antes mencionadas, el 2 de marzo de 2011, se aprobó y declaró formalmente obligatoria la tesis de jurisprudencia 3/2011, intitulada “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL” (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

Competencia del Instituto Electoral del Estado de México cuando se trate de servidores públicos del Estado de México y que los hechos denunciados incidan en materia electoral

Si en una queja o denuncia se aduce que servidores públicos del Estado de México violaron, entre otras, disposiciones en materia electoral, se justifica la competencia del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México para conocer del medio de impugnación, con lo cual se encuentra obligado a analizar los hechos denunciados para verificar si inciden o no en esa especialidad y determinar la existencia o no de faltas en la materia y, en su caso, la aplicación o no de la sanción que corresponda.

Por lo tanto, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México es competente para conocer y resolver en el fondo de la queja interpuesta por violaciones al artículo 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo, de la Constitución federal, y 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.¹⁶²

Uso imparcial de recursos públicos y prohibición de promoción personalizada de servidores públicos (artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

La reforma más reciente al dispositivo 134 constitucional tuvo como objetivo imponer límites al manejo de los recursos públicos, a efecto de que se apliquen estrictamente para los fines previstos, y se sujeten a las reglas que regulan la propaganda gubernamental.

En el artículo 134, de la Constitución federal, se establece que los servidores públicos ejercerán los recursos a su cargo con imparcialidad; y regula la propaganda gubernamental que hagan los poderes públicos, órganos y dependencias de cualquier nivel de gobierno.

¹⁶² *Ibid.*, pp. 81 y 82.

Aunado a lo anterior, sostuvo que “... del conjunto de dispositivos constitucionales y legales invocados, deriva un régimen expreso de distribución de competencias entre poderes, órganos y niveles de gobierno; en especial, del tema relativo al artículo 134 constitucional, a partir del Transitorio Sexto del Decreto que... adiciona el artículo 134... de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...” para concluir afirmando que:

- Es precisamente en una norma jurídica en la que se determina y delimita el campo de actuación de una autoridad, sin que pueda extenderse so pretexto de interpretaciones que tienden sobre manera a sustituir en la voluntad del legislador.
- Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán que se tipifiquen los delitos y faltas en materia electoral, incluyendo el régimen sancionador.
- Las entidades federativas gozan de autonomía para legislar, siempre con apego a la Constitución federal.
- Es así que el legislador del Estado de México ha regulado la materia que le fue reservada.¹⁶³

La difusión de propaganda institucional no establece una competencia absoluta para su aplicación a favor de una sola autoridad u órgano federal o local, ni tiene incidencia exclusiva sobre una materia

De los artículos 108, 116 y 134 de la Constitución federal y 129 y 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se establece la descripción constitucional, tanto federal como local, de quiénes son servidores públicos; la previsión de que las constituciones y leyes de los estados garanticen, en materia electoral, que se tipifiquen los delitos y determinen las faltas, así como las sanciones que por ellos deban imponerse, y la obli-

¹⁶³ SUP-JRC-9/2011, pp. 86 y 87.

gación de los servidores públicos, tanto de nivel federal como estatal, de aplicar con imparcialidad, en todo tiempo, los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad para no afectar el principio de equidad en la competencia entre partidos políticos.

De los artículos citados se concluye que las normas que contienen se aplican en ámbitos distintos, razón por la cual establecen que corresponde a los diferentes ordenamientos legales, que conforman el sistema jurídico mexicano, garantizar su cumplimiento, es decir, las normas en comento tienen validez material diversa, en tanto rigen en distintas materias, tales como electoral, administrativa o penal, y en órdenes igualmente diferenciados como el federal o el local; por ende, su aplicación corresponde a las autoridades federales, estatales o del Distrito Federal.

De lo expuesto, es posible concluir que la previsión normativa del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la difusión de propaganda institucional, no establece una competencia absoluta para su aplicación a favor de una sola autoridad u órgano federal o local, ni tiene incidencia exclusiva sobre una materia.

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que en un régimen federal como el de nuestro país no es dable pretender que la autoridad administrativa electoral federal tenga competencia para abarcar todos los aspectos relacionados con la aplicación del citado artículo 134 constitucional, ya que al ser una autoridad de carácter federal, en principio, sus facultades sólo deben considerar ese ámbito, salvo disposición expresa en contrario, como se advierte de lo establecido en el último párrafo del mencionado precepto normativo, al indicar que, en los respectivos ámbitos de su aplicación, las leyes deben garantizar el cumplimiento de los deberes establecidos en esa disposición, con lo cual es dable concluir que su aplicación no está reservada al ámbito federal ni para un órgano en específico.¹⁶⁴

¹⁶⁴ *Ibid.*, pp. 98 y 99.

Competencia jurisdiccional de las autoridades electorales locales y federales para conocer sobre violaciones relacionadas con el párrafo séptimo (uso de recursos públicos) y párrafo octavo (promoción personalizada de servidores públicos) del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Del marco constitucional expuesto en el artículo 116, fracción IV, incisos c), j) y n), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que tanto la legislación de las entidades federativas como la del Distrito Federal deben garantizar que:

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

Es así, que la obligación de garantizar la observancia de lo previsto en los párrafos séptimo y octavo, del artículo 134, de la Constitución federal, no sólo se dirige al legislador federal, sino también a los legisladores de las entidades federativas y del Distrito Federal; deber jurídico directamente vinculado con su obligación de determinar las faltas en la materia y establecer las sanciones correspondientes, tal como lo prevén los artículos 116, fracción IV, inciso n), y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución federal.

Al respecto, la Sala Superior ha concluido que las reglas o bases generales sobre la competencia que se advierte son las siguientes:

1. El Instituto Federal Electoral sólo conocerá de las conductas que se estimen infractoras de lo previsto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, del artículo 134, de la Constitución federal, que incidan o puedan incidir en un proceso electoral federal.
2. Las infracciones deberán referirse directamente a los procesos electorales federales por sí solos o cuando concurren con elecciones locales y siempre que por la continencia de la causa resulte jurídicamente imposible dividir la materia de la queja.
3. Podrá ser materia de conocimiento en los procedimientos respectivos cualquier clase de propaganda política, política-electoral o institucional que vulnere los principios de imparcialidad o la equidad en la competencia entre partidos políticos o en los procesos electorales federales.
4. Excepcionalmente, el Instituto Federal Electoral podrá conocer de las infracciones a las normas establecidas en el artículo 134 citado, por propaganda que incida en procesos electorales de los estados, municipios o del Distrito Federal, si existe convenio debidamente celebrado para encargarse de la organización de esa clase de comicios.¹⁶⁵

Este criterio ha sido reiterado por esta Sala Superior, al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-8/2009, SUP-RAP-23/2010, SUP-RAP-55/2010 y SUP-RAP-76/2010.

Incompetencia del Instituto Electoral del Estado de México para sancionar a un servidor público de la Federación

En estricto cumplimiento al principio de legalidad, conforme al cual todo acto de la autoridad se debe apegar plenamente a lo previsto en la ley, es decir, sus actos están condicionados a la existencia de una norma que

¹⁶⁵ *Ibid.*, pp. 101 y 102.

permita esa actuación concreta; y sin una potestad legal previa, el órgano administrativo está impedido para actuar.

Para que el Consejo General del Instituto Electoral local esté en posibilidad de iniciar un procedimiento administrativo, a un servidor público de la Federación, en los casos distintos a los vinculados con un procedimiento electoral local, es necesario que esa atribución esté expresamente conferida en la Constitución federal o en la ley, siendo que en el caso, como ya se analizó, esa facultad no fue otorgada por el legislador, ni federal ni estatal, a la autoridad administrativa electoral local, por tanto, en aplicación del principio general de derecho, consistente en que la autoridad únicamente puede hacer lo que expresamente le ha sido atribuido en la ley y en el derecho, es inconcuso que no tenía el deber jurídico de aplicar las disposiciones de un ordenamiento de naturaleza distinta a la materia electoral, como lo es la de responsabilidades de los servidores públicos, en el cual no tiene otorgada la potestad para instaurar el procedimiento administrativo y, en su caso, imponer sanciones, toda vez que la competencia es la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la administración pública.

Lo anterior es así porque, según se explicó al inicio de este considerando, la competencia para investigar la posible violación a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si bien se determina a partir de la clase de elección con la que se encuentra vinculada la propaganda presuntamente contraria a la ley, también debe atender, cuando no se trata de actos vinculados con un procedimiento electoral, a la naturaleza del sujeto denunciado, puesto que los destinatarios de la norma están expresamente señalados en la regulación normativa, tanto federal como estatal, según la cual cada una ejerce las atribuciones que le han sido conferidas, en su respectivo ámbito de competencia.

Es así que, si los denunciantes aducen en su queja que se infringe el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con los artículos 228, párrafo 5, 341 y 347, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electora-

les, así como los numerales 2, incisos a) y g), 3 y 5, del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, sin aducir que la conducta motivo de la denuncia tenía incidencia en algún procedimiento electoral que se estuviera llevando a cabo o se fuera a desarrollar en el Estado de México, es claro que la autoridad competente para conocer de los hechos que motivaron la denuncia es el Instituto Federal Electoral, en términos de lo previsto en el artículo 3, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹⁶⁶

¹⁶⁶ *Ibid.*, pp. 111 y 112.

Reflexión final a manera de conclusión

EL PRESENTE TRABAJO es finalmente una compilación de criterios jurisprudenciales emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativos al proceso electoral de 2011 para elegir Gobernador en el Estado de México.

Es por ello que, en el contexto de un escenario democrático, los criterios vertidos en la presente obra son de suma importancia para cualquier persona que se encuentre involucrada con la labor jurídico-político-electoral y, asimismo, contribuye para que cualquier persona, sin estar directamente vinculada con la materia de referencia, pueda acceder a dicha información y así fortalecer la cultura político-democrática que necesita nuestro país.

Sin duda alguna, los temas expuestos nos muestran su valor y utilidad, ya que, al tratarse de pronunciamientos provenientes de la máxima autoridad jurisdiccional en el país en materia electoral (con excepción de las acciones de inconstitucionalidad) constituyen precedentes para la interpretación y argumentación jurídica en la materia electoral, constituyéndose, por ende, en referentes obligados no sólo para los actores políticos y las autoridades electorales de todo el país, sino también para los electores potenciales, en quienes gira el derecho y responsabilidad de determinar mediante el voto a quienes los habrán de representar.

Por esta razón, ante la encomiable tarea del Instituto de atender los planteamientos, quejas y peticiones de quienes hacen posible dar cumplimiento al mandato constitucional de renovar los poderes locales se tiene que destacar que el proporcionar una herramienta, en donde se destaquen

los principales criterios jurídicos que deben regir nuestra función electoral, permitirá mejorar en mucho nuestro desempeño.

Como se pudo constatar, algunos de los criterios enunciados en las sentencias vinculadas con la elección citada son temas que ya habían sido motivo de pronunciamiento por la Sala Superior; pero, por otro lado, resultan relevantes también los temas novedosos de los cuales no se tenían referencias, de manera especial un tema que es muy recurrido en cualquier proceso electoral y que es motivo para la interposición de medios de impugnación o para el inicio del trámite de un procedimiento administrativo sancionador, que es el de “actos anticipados de campaña y precampaña”, temática que se encuentra reflejada en el presente trabajo con la exposición de su concepto, los elementos para su configuración, las consecuencias jurídicas de la conducta, entre otras; lo que resulta en beneficio de todo proceso electoral, pues se brinda certeza y garantía de que la actuación de los precandidatos y candidatos se apegan al marco legal.

El derecho de acceso a la información es otro de los temas que se exponen y que es un derecho reconocido como fundamental, y además, como expresa López-Ayllón, “a pesar del largo recorrido, en la sociedad mexicana aún no se ha generado un consenso sobre la necesidad y manera de regular las cuestiones relacionadas con la información, pues existen profundas divisiones y una enorme confusión sobre esta materia”.¹⁶⁷

En este mismo sentido, en relación con el derecho a la información que tienen los partidos políticos como miembros del Consejo General del Instituto Electoral y por ser representantes de las entidades de interés público, es un tema que se advierte dentro de la actividad ordinaria de los órganos electorales, en relación con la interpretación de dicho tema, como motivo y causa de confusión.

De la misma manera, aborda la libertad de expresión en materia electoral, que en palabras de Miguel Carbonell es considerada universalmente

¹⁶⁷ Sergio López-Ayllón, *El derecho a la información como derecho fundamental*, col. Derecho a la Información y Derechos Humanos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 157.

como un componente básico de todo régimen democrático, en otras palabras, si no hay libertad de expresión, difícilmente habrá democracia.¹⁶⁸

En relación con el tema de la facultad del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México para interpretar normas constitucionales y el relativo a los derechos político-electorales del ciudadano como derechos humanos, son considerados de primordial trascendencia, ya que se trata de criterios que se encuentran íntimamente vinculados con el “nuevo paradigma” en materia de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, derivado de la última reforma constitucional de derechos humanos del 10 de junio de 2011 y los criterios jurídicos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación generados por el análisis de los efectos para el Estado Mexicano de la sentencia condenatoria del caso Radilla Pacheco emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹⁶⁸ Miguel Carbonell, *La libertad de expresión en materia electoral*, col. Temas Selectos de Derecho Electoral, núm. 3, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 13.

Anexos

Anexo I

Partido de la Revolución Democrática
vs.
Tribunal Electoral del Estado de México
Jurisprudencia 2/2011

PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).—De la interpretación sistemática de los artículos 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11 y 129 de la Constitución Política del Estado de México; 78, párrafo primero, 85, 95, fracciones XXXV y LI, y 356 del código electoral de esa entidad federativa, se advierte que cuando las autoridades administrativas electorales reciban una queja o denuncia en la que se aduzca, entre otras, violación a disposiciones en materia electoral por la promoción personalizada de servidores públicos o el uso de recursos públicos que implique inequidad en la contienda de los partidos políticos, deberán tramitar y resolver la queja con apego a las siguientes formalidades esenciales del procedimiento: 1. Determinar si los hechos que se denuncian tienen repercusión en la materia electoral; 2. De advertir que no existen consecuencias de esa naturaleza, declarar infundado el procedimiento respectivo, y 3. Si los hechos denunciados inciden en la materia, analizar si éstos constituyen transgresión a la normativa electoral.

Cuarta Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-5/2011.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México.—26 de enero de 2011.—Unanimidad de votos, con el voto concurrente del Magistrado Manuel González Oropeza.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Carlos Alberto Ferrer Silva.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-6/2011.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México.—26 de enero de 2011.—Unanimidad de votos, con el voto concurrente del Magistrado Manuel González Oropeza.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretario: Jorge Alberto Orantes López.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-7/2011.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México.—26 de enero de 2011.—Unanimidad de votos, con el voto concurrente del Magistrado Manuel González Oropeza.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila y Paula Chávez Mata.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el dieciséis de febrero de dos mil once aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 8, 2011, páginas 20 y 21.

Partido de la Revolución Democrática
vs.
Tribunal Electoral del Estado de México
Jurisprudencia 3/2011

COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).—De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 134, párrafos antepenúltimo y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Sexto transitorio del Decreto de seis de noviembre de dos mil siete, por el que se reformó, entre otros, el citado precepto constitucional; 11 y 129 de la Constitución Política del Estado de México, se advierte que las autoridades electorales administrativas locales son competentes para conocer de las quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos por aplicar recursos públicos para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos en el ámbito local o por realizar propaganda gubernamental que implique su promoción personalizada y afecte la contienda electoral en la entidad federativa de que se trate.

Cuarta Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-5/2011.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México.—26 de enero de 2011.—Unanimidad de votos, con el voto concurrente del Magistrado Manuel González Oropeza.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Carlos Alberto Ferrer Silva.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-6/2011.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México.—26 de enero de 2011.—Unanimidad de

votos, con el voto concurrente del Magistrado Manuel González Oropeza.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretario: Jorge Alberto Orantes López.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-7/2011.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México.—26 de enero de 2011.—Unanimidad de votos, con el voto concurrente del Magistrado Manuel González Oropeza.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretarios: Enrique Figueroa Ávila y Paula Chávez Mata.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el dos de marzo de dos mil once aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 8, 2011, páginas 12 y 13.

**Coalición “Unidos Podemos Más” y otro
vs.
Tribunal Electoral del Estado de México
Tesis XXVI/2011**

ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS PRECANDIDATOS PUEDEN SER SUJETOS ACTIVOS EN SU REALIZACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).—De la literalidad de los artículos 152, párrafos primero a tercero y 355, fracción III, inciso a), del Código Electoral del Estado de México, se advierte que los dirigentes y candidatos tienen el carácter de sujetos activos en la realización de actos anticipados de campaña; en consecuencia, pueden ser sancionados con la pérdida del derecho a ser postulados en la elección de que se trate. Tal enunciado no restringe la posibilidad de que otros sujetos, entre ellos los precandidatos, sean destinatarios de las consecuencias de la infracción a la norma, ya que la conducta reprochada es atribuible a todo ciudadano que busca la postulación, porque el bien jurídico que tutela la norma es la equidad en la contienda.

Cuarta Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-244/2011 y acumulado.—Actores: Coalición “Unidos Podemos Más” y otro.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México.—14 de septiembre de 2011.—Mayoría de seis votos.—Engrose: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Juan Carlos Silva Adaya, Juan Marcos Dávila Rangel, Julio César Cruz Ricardez, Enrique Aguirre Saldivar y Arturo Espinosa Silis.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiséis de octubre de dos mil once aprobó por unanimidad de cinco votos la tesis que antecede. Pendiente de publicación.

Anexo II

Relación de las sentencias analizadas

| | <i>JDC</i> | <i>JRC</i> |
|----|--|------------------|
| 1 | SUP-JDC-40/2011 (IEEM/CG/03/2011) | SUP-JRC-286/2010 |
| 2 | SUP-JDC-45/2011 (RA-05/2011, IEEM/CG/03/2011) | SUP-JRC-287/2010 |
| 3 | SUP-JDC-124/2011 | SUP-JRC-420/2010 |
| 4 | SUP-JDC-588/2011 | SUP-JRC-2/2011 |
| 5 | SUP-JDC-1241/2010 | SUP-JRC-003/2011 |
| 6 | SUP-JDC-1243/2011 | SUP-JRC-4/2011 |
| 7 | SUP-JDC-1265/2010 | SUP-JRC-5/2011 |
| 8 | SUP-JDC-4882/2011 | SUP-JRC-6/2011 |
| 9 | SUP-JDC-4892/2011 | SUP-JRC-7/2011 |
| 10 | SUP-JDC-4896/2011 (RA/34/2011, IEEM/CG/69/2011 y EDOMEX AVVS/AJER/039/2011/05) | SUP-JRC-8/2011 |

| <i>JDC</i> | <i>JRC</i> |
|--|--|
| 11 SUP-JDC-4978/2011 (RA/64/2011, EDOMEX/PRD/EAV/013/2011/03 y EDOMEX/PRD/EAV/013/2011/03) | SUP-JRC-9/2011 (RA/27/2010, ST-JRC-7/2011 y SCG/QJMCQ/CG/017/2010) |
| 12 SUP-JDC-4986/2011 (RA/67/2011) | SUP-JRC-10/2011 (RA/22/2010 y ECA/JMCQ/PBL/005/2010/08) |
| 13 SUP-JDC-5069/2011 (RA/86/2011) | SUP-JRC-11/2011 |
| 14 | SUP-JRC-12/2011 |
| 15 | SUP-JRC-13/2011 |
| 16 | SUP-JRC-15/2011 |
| 17 | SUP-JRC-25/2011 |
| 18 | SUP-JRC-26/2011 |
| 19 | SUP-JRC-32/2011 |
| 20 | SUP-JRC-33/2011 |
| 21 | SUP-JRC-36/2011 |
| 22 | SUP-JRC-53/2011 |
| 23 | SUP-JRC-54/2011 |
| 24 | SUP-JRC-68/2011 |
| 25 | SUP-JRC-69/2011 |
| 26 | SUP-JRC-87/2011 |
| 27 | SUP-JRC-91/2011 |
| 28 | SUP-JRC-99/2011 |
| 29 | SUP-JRC-105/2011 |

JDC

JRC

| | |
|----|---|
| 30 | SUP-JRC-106/2011 |
| 31 | SUP-JRC-134/2011 |
| 32 | SUP-JRC-141/2011 |
| 33 | SUP-JRC-142/2011 |
| 34 | SUP-JRC-146/2011 (EDOMEX/ CUPM/EJNA-MAP/079/2011/06) |
| 35 | SUP-JRC-147/2011 (TEX/CUPM/ AAG/080/2011/06) |
| 36 | SUP-JRC-149/2011 |
| 37 | SUP-JRC-151/2011 |
| 38 | SUP-JRC-156/2011 |
| 39 | SUP-JRC-157/2011 |
| 40 | SUP-JRC-158/2011 |
| 41 | SUP-JRC-159/2011 |
| 42 | SUP-JRC-160/2011 |
| 43 | SUP-JRC-161/2011 |
| 44 | SUP-JRC-162/2011 |
| 45 | SUP-JRC-163/2011 |
| 46 | SUP-JRC-165/2011 (RA/40/2011, IEEM/SEG/6016/2011, IEEM/CG/97/2011 y CG-SEG- RA/041/2011) |

JDC

JRC

| | |
|----|--|
| 47 | SUP-JRC-177/2011 (EDOMEX/ CUPM/EAV-CUPT/093/2011/06) |
| 48 | SUP-JRC-167/2011 (RA/41/2011, IEEM/CG/98/2011) |
| 49 | SUP-JRC-168/2011 (EDOMEX/ CUPM/EPN/088/2011/06 y SUP- JRC-162/2011) |
| 50 | SUP-JRC-169/2011 (EDOMEX/ PRD/EAV/013/2011/03) |
| 51 | SUP-JRC-170/2011 |
| 52 | SUP-JRC-171/2011 (NEZA/CUPM/IPE-IEN/ PRI/045/2011/05) |
| 53 | SUP-JRC-172/2011 |
| 54 | SUP-JRC-173/2011 (ATIZ/ CUPM/EPN/55/2011/05) |
| 55 | SUP-JRC-174/2011 |
| 56 | SUP-JRC-175/2011 |
| 57 | SUP-JRC-176/2011 |
| 58 | SUP-JRC-178/2011 (RA/42/2011, RA/46/2011, IEEM/CG/97/2011) |
| 59 | SUP-JRC-179/2011 (IEEM/ CDXLIII/CP/CAM/14/11, IEEM/ CD/CP/CAM/14/11) |
| 60 | SUP-JRC-180/2011 |
| 61 | SUP-JRC-181/2011 |

JDC

JRC

| | |
|----|---|
| 62 | SUP-JRC-182/2011 |
| 63 | SUP-JRC-183/2011 |
| 64 | SUP-JRC-184/2011 |
| 65 | SUP-JRC-185/2011 |
| 66 | SUP-JRC-186/2011 |
| 67 | SUP-JRC-187/2011 (EDOMEX/CUPM/ CAMPDIEEM/095/2011/06) |
| 68 | SUP-JRC-190/2011 |
| 69 | SUP-JRC-191/2011 (IEEM/ CAMPyD/1119/2011) |
| 70 | SUP-JRC-192/2011 |
| 71 | SUP-JRC-204/2011 |
| 72 | SUP-JRC-207/2011 (RA/68/2011 y EDOMEX/CUPM/ EAV/128/2011/07) |
| 73 | SUP-JRC-209/2011 |
| 74 | SUP-JRC-210/2011 (JI/04/2011) |
| 75 | SUP-JRC-211/2011 |
| 76 | SUP-JRC-214/2011 (EDOMEX/ CUPM/EAV/129/2011/07 y SUP- JRC-205/2011) |
| 77 | SUP-JRC-229/2011 (RA/72/2011) |

*JDC**JRC*

| | |
|----|---|
| 78 | SUP-JRC-242/2011 (RA-99/2011 respecto al acuerdo CG/SEG/CMPE/001/2011) |
| 79 | SUP-JRC-243/2011 (RA-100/2011 y CG-SEG-RR-035/2011) |
| 80 | SUP-JRC-244/2011 |
| 81 | SUP-JRC-245/2011 |
| 82 | SUP-246/2011 (RA/89/2011), CHIM/CUPM/EPN-ACN EAV-MVG-LCP-OAC-CUPT/097/2011/06 |
| 83 | SUP-JRC-247/2011 (RA/105/2011) EDOMEX/CUPM/EAV-CUPT/087/2011/06 |
| 84 | SUP-JRC-248/2011 (RA/79/2011, acuerdo IEEM/CG/124/2011) |
| 85 | SUP-JRC-249/2011 (RA/103/2011); queja EDOMEX/PAN/AJER/108/2011/06 |
| 86 | SUP-JRC-250/2011 |
| 87 | SUP-JRC-251/2011 |
| 88 | SUP-JRC-252/2011 |
| 89 | SUP-JRC-253/2011 |
| 90 | SUP-JRC-254/2011 (JI/29/2011, IEEM/CG/129/2011) |
| 91 | SUP-JRC-286/2010 |
| 92 | SUP-JRC-287/2010 |

Índice

| | |
|---|----|
| <i>Prólogo</i> | 7 |
| <i>Introducción</i> | 13 |
| <i>I. Actos anticipados de precampaña y campaña</i> | 23 |
| Principio de equidad electoral. Valor jurídicamente tutelado de la prohibición de actos anticipados de precampaña o campaña | 23 |
| Consecuencias jurídicas de las conductas irregulares derivadas de actos anticipados de precampaña y campaña | 24 |
| Concepto de actos anticipados de campaña | 24 |
| Elementos para la configuración de actos anticipados de campaña | 24 |
| Configuración de los actos anticipados de campaña cuando se realiza por precandidato único | 25 |
| Régimen sancionador local ante la comisión de actos anticipados de campaña | 25 |

| | |
|--|----|
| <i>II. Acreditación de conocimientos en materia político-electoral de los aspirantes a Consejeros Distritales</i> | 27 |
| El currículum vitae, acompañado de la documentación soporte, que presenten los aspirantes a Consejeros Distritales, es suficiente para acreditar y evaluar sus conocimientos en materia político-electoral | 27 |
| <i>III. Autorización de la Secretaría de Contraloría del Gobierno del Estado de México para que las dependencias públicas contraten a personas inhabilitadas</i> | 28 |
| <i>IV. Campañas electorales</i> | 29 |
| Concepto de campaña electoral | 29 |
| Bienes jurídicos tutelados en la contienda electoral | 29 |
| Campaña electoral. Su inicio se autoriza cuando la autoridad otorga la constancia de registro que lo acredita formalmente como candidato | 30 |
| <i>V. Derecho de acceso a la información partidista</i> | 31 |
| Los presidentes de las delegaciones municipales del Partido Acción Nacional tienen la obligación de informar a los miembros activos sobre el estado que guarda la organización del partido en los municipios | 31 |

| | |
|--|----|
| Los órganos de los partidos políticos, antes de emitir una respuesta a una solicitud de información, deben de ser exhaustivos en la búsqueda de información requerida | 31 |
| <i>VI. Derecho de acceso a la justicia</i> | 33 |
| Plazo para la resolución de medios de impugnación. Cuando la normatividad aplicable no lo establezca, se debe resolver en un plazo razonable | 33 |
| <i>VII. Derecho de petición</i> | 34 |
| Concepto y elementos del derecho de petición | 34 |
| Obligación de contestar una petición por parte de autoridades públicas e intrapartidarias | 35 |
| Obligación del Consejo General de contestar en “breve término” las consultas que les sean realizadas atendiendo a la especial naturaleza de la materia electoral | 35 |
| <i>VIII. Facultades y responsabilidades del Consejo General</i> | 36 |
| Facultad del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México para interpretar normas constitucionales | 36 |
| Alcances de las facultades de la Comisión Especial para la Actualización de la Normatividad. No se invade ni violenta la atribución que tengan comisiones distintas para que propongan | 38 |

| | |
|--|----|
| reformas o adiciones al Consejo General de la normatividad que deban actualizar en el marco de su competencia | |
| Responsabilidad de los Consejeros Electorales en la toma de las decisiones de las comisiones de las que formen parte | 39 |
| El procedimiento administrativo sancionador no es el medio idóneo para imponer infracciones y sanciones administrativas a los Consejeros Electorales | 39 |
| <i>IX. Impedimento para ser nombrado Vocal Distrital</i> | 40 |
| Las autoridades electorales están sujetas a los principios rectores de la función electoral | 40 |
| Las actividades sustanciales de organización de los comicios deben recaer en personas que garanticen un desempeño imparcial, independiente, objetivo y que no tengan vínculos con partidos políticos | 42 |
| Impedimento para que funcionarios electorales se desempeñen como representantes partidistas | 45 |
| <i>X. Infracciones electorales. No prejuzgan sobre otras violaciones en materias distintas</i> | 46 |
| <i>XI. Instituto Electoral del Estado de México</i> | 47 |

| | |
|--|----|
| Estructura y atribuciones para el cumplimiento de sus funciones, entre éstas, el trámite de quejas y denuncias | 47 |
| <i>XII. Competencia de las autoridades electorales para cancelar o revocar el registro de un candidato, de la constancia de mayoría o de la nulidad de la elección</i> | 49 |
| Delimitación de la competencia de la autoridad administrativa electoral y de la autoridad jurisdiccional electoral | 49 |
| <i>XIII. Libertad de expresión</i> | 51 |
| Los partidos políticos tienen derecho a exponer sus opiniones y críticas sin más limitaciones que las de carácter constitucional, como garantía de la libre circulación de ideas | 51 |
| Actividad periodística en temas políticos durante periodos electorales | 52 |
| Límites de una entrevista periodística para no considerarla como acto anticipado de campaña | 53 |
| Libertad de expresión de los candidatos de elección popular | 54 |
| Requisitos mínimos de la información electoral difundida en los medios de comunicación social para evitar la afectación a los derechos político-electorales | 55 |

| | |
|--|----|
| La libertad de expresión se encuentra vinculada con el derecho a la información que tienen los ciudadanos | 56 |
| El debate político-electoral está protegido en el marco de la libertad de expresión | 58 |
| La propaganda política y electoral en el marco de la libertad de expresión no se limita a un formato específico ni a una modalidad exclusiva en su estructura, configuración o contenido | 58 |
| <i>XIV. Derechos político-electorales del ciudadano como derechos humanos</i> | 60 |
| <i>XV. Medidas cautelares</i> | 61 |
| Principios jurídicos de la apariencia y el buen derecho | 61 |
| <i>XVI. Medios de impugnación</i> | 62 |
| Finalidad de los sistemas de medios de impugnación en el sistema local | 62 |
| La imposición de sanciones y disculpas públicas no es objeto de los medios de impugnación | 62 |
| Medios de impugnación. El emplazamiento como formalidad esencial del procedimiento | 63 |

| | |
|--|----|
| Medios de impugnación que conforman la cadena impugnativa. Contenido de los agravios | 63 |
| Agravios de los medios de impugnación en materia electoral. Elementos de la causa de pedir (<i>causa petendi</i>) | 64 |
| El interés jurídico como presupuesto para la promoción de los medios de impugnación (JDC) | 66 |
| Es requisito esencial que la violación reclamada sea determinante para el resultado del proceso electoral, como requisito de procedencia del Juicio de Revisión Constitucional Electoral | 67 |
| <i>XVII. Monitoreo de medios de comunicación</i> | 68 |
| Monitoreo anticipado al periodo de precampaña y campaña electorales en medios de comunicación | 68 |
| Concepto de monitoreo de medios de comunicación | 68 |
| Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión. Atribuciones | 69 |
| Finalidad de los monitoreos | 70 |
| Objeto fundamental del monitoreo a medios de comunicación alternos | 70 |

| | |
|---|----|
| El monitoreo a medios de comunicación es una herramienta que coadyuva en la fiscalización de las actividades de los partidos políticos | 70 |
| Modalidades del monitoreo a medios: cualitativo y cuantitativo | 71 |
| Función primordial del monitoreo a medios | 71 |
| Función del monitoreo de medios de comunicación en el ámbito de la fiscalización. Revisión de informes de gastos de campaña y revisión precautoria sobre el cumplimiento de topes de campaña | 72 |
| Interpretación del artículo 162 del Código Electoral del Estado de México. Nuevo esquema de apoyo de los monitoreos en relación con la fiscalización de los partidos políticos en lo que hace al rebase de topes de gastos de campaña | 74 |
| Marco normativo del monitoreo a medios de comunicación en el Estado de México | 75 |
| Los informes de monitoreo realizados por empresa particular tienen la naturaleza de documental privada | 76 |
| Alcances y efecto del informe final de monitoreo a medios de comunicación | 77 |
| Finalidades y alcance del monitoreo a medios de comunicación en un proceso electoral | 78 |

| | |
|---|----|
| Informe final de monitoreo. El hecho de que en los medios de comunicación se haga de conocimiento público un mayor número de menciones a determinados partidos, coaliciones o contendientes en el proceso electoral, no constituye parcialidad alguna | 79 |
| <i>XVIII. Nulidad de la elección</i> | 81 |
| <i>XIX. Orden público</i> | 83 |
| Concepto | 83 |
| Elementos esenciales del orden público | 83 |
| <i>XX. Partidos políticos</i> | 84 |
| Actividades político-electorales | 84 |
| Actos de campaña electoral. Fines | 84 |
| Proceso de selección interna de candidatos. Concepto y fines | 85 |
| Derecho a la información que tienen los partidos políticos como miembros del Consejo General del Instituto Electoral y por ser representantes de entidades de interés público | 86 |
| Cuidado y resguardo que deben tener los partidos políticos sobre la información que se les otorga | 87 |

| | |
|---|----|
| <i>XXI. Precampañas electorales</i> | 88 |
| Concepto y objetivos | 88 |
| Límites | 89 |
| Imposibilidad jurídica de actos de precampaña en caso de precandidatos únicos | 89 |
| Concepto de actos de precampaña | 90 |
| Concepto de propaganda de precampaña | 90 |
| Finalidad y prohibición de actos de precampaña en caso de precandidatos únicos | 90 |
| Bien jurídicamente tutelado | 91 |
| Actos anticipados de campaña | 91 |
| Equiparación de actos de precampaña de precandidatos únicos a actos anticipados de campaña | 91 |
| Prohibición de actos de precampañas en caso de precandidatos únicos: no viola el principio de equidad en la contienda electoral | 92 |
| Precandidatos. Concepto y finalidad de la precampaña | 93 |
| Precampañas en el caso de dos o más precandidatos | 93 |

| | |
|---|-----|
| Prohibición de precampañas en caso de precandidatos únicos, no viola el derecho de ser votado | 94 |
| Precampaña de precandidatos únicos genera inequidad en la contienda electoral | 94 |
| Objeto y función de las precampañas electorales | 96 |
| Bien jurídico tutelado de la prohibición de realizar actos anticipados de precampañas electorales | 97 |
| La precampaña electoral exige la concurrencia de al menos dos precandidatos | 97 |
| <i>XXII. Procedimiento administrativo sancionador</i> | 99 |
| Principio de celeridad | 99 |
| Actuación pronta y oportuna de la autoridad en el procedimiento administrativo sancionador | 100 |
| Finalidades esenciales de la sanción. Efecto coactivo y efecto disuasorio | 101 |
| Principios de proporcionalidad y tipicidad | 101 |
| Individualización de la sanción. Graduación en el extremo mínimo y hasta el extremo máximo | 103 |

| | |
|--|-----|
| El derecho administrativo sancionador debe regirse bajo los principios del <i>ius puniendi</i> , y limitarse por el principio constitucional de legalidad electoral | 103 |
| Régimen sancionador electoral. Principios jurídicos que lo rigen | 104 |
| Tipificación de una infracción administrativa electoral. Debe considerarse la relevancia de los bienes jurídicos que la conducta supuestamente lesiona, para hacer el pronunciamiento respecto de la sanción correspondiente | 106 |
| Técnica legislativa para la infracción y la sanción | 108 |
| Tipicidad sancionadora de los actos anticipados de campaña | 109 |
| Elementos objetivos, subjetivos y normativos de los tipos sancionadores de los actos anticipados de campaña | 110 |
| El procedimiento administrativo sancionador electoral, como especie del <i>ius puniendi</i> , debe tener un carácter garantista y atender los principios de bien jurídico, última <i>ratio</i> , subsidiariedad, intervención mínima y necesidad | 114 |
| El procedimiento administrativo sancionador como función sancionadora y depuradora del proceso electoral | 116 |

| | |
|--|-----|
| El procedimiento administrativo sancionador en México subsume al procedimiento especial sancionador | 117 |
| Principio de celeridad en el procedimiento administrativo sancionador tratándose de actos anticipados de precampaña y campaña | 118 |
| Principio de ponderación de celeridad frente a las condiciones especiales del desarrollo del proceso electoral | 118 |
| Principio de celeridad tratándose de actos relacionados con el proceso electoral, sujetos a dictarse resolución con la debida anticipación a la calificación de la elección | 119 |
| Obligación de la autoridad administrativa electoral de ajustar los plazos legales y reglamentarios del procedimiento administrativo sancionador respetando las formalidades esenciales del procedimiento | 119 |
| Inexistencia de obstáculo legal para que la autoridad administrativa electoral pueda atender en el procedimiento administrativo sancionador las quejas y denuncias que versen sobre hechos propios de procedimientos sumarios y especializados | 120 |
| Objeto de la imposición de sanciones derivadas del procedimiento administrativo sancionador | 120 |

| | |
|--|-----|
| Razón por la que el elemento de reincidencia se incluye en el estudio de individualización de la sanción | 121 |
| Elementos necesarios para actualizar la reincidencia en procedimiento administrativo sancionador electoral | 121 |
| Garantía de no autoincriminación en el procedimiento administrativo sancionador | 122 |
| Procedimiento administrativo sancionador en relación con un proceso electoral. Plazo mínimo para el cierre de instrucción en casos diversos a los actos de precampaña y campaña electoral | 123 |
| Ampliación del plazo mínimo para el cierre de instrucción en el procedimiento administrativo sancionador, en casos diversos a los actos de precampaña y campaña electoral, tratándose de órganos desconcentrados | 123 |
| Inexistencia del plazo para que la autoridad administrativa electoral dicte el auto de emplazamiento | 124 |
| Obligación de la autoridad administrativa electoral para presentar el dictamen de resolución de quejas y denuncias a la brevedad posible dentro del plazo reglamentario | 125 |

| | |
|--|-----|
| Principio de oportunidad en la emisión de la resolución de quejas, atendiendo al agotamiento de la cadena impugnativa y en función de la calificación de la validez de la elección | 125 |
| La facultad de investigación que la normatividad electoral otorga al órgano responsable en el procedimiento administrativo sancionador electoral no es de aplicación irrestricta en perjuicio de los denunciados | 126 |
| Desahogo de la prueba de inspección ocular | 127 |
| El momento oportuno para objetar o hacer observaciones a los medios de convicción es en el desahogo de las mismas | 128 |
| Finalidad de la prueba de inspección ocular | 128 |
| <i>XXIII. Procedimientos especiales sancionadores</i> | 129 |
| Medidas cautelares | 129 |
| <i>XXIV. Proceso electoral</i> | 131 |
| El proceso electoral de una entidad federativa concluye hasta que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve el último medio de impugnación presentado | 131 |
| <i>XXV. Propaganda electoral</i> | 132 |

| | |
|---|-----|
| Carga probatoria en el procedimiento administrativo sancionador | 132 |
| Acciones que debe realizar la autoridad electoral en caso de medidas cautelares | 132 |
| Colocación de propaganda electoral en inmuebles de propiedad privada. Bien jurídico tutelado | 133 |
| Características básicas de la propaganda electoral | 133 |
| La firma de los compromisos realizados por un candidato durante la campaña electoral no es un elemento prohibido de su propaganda y, consecuentemente, no existe restricción legal para su difusión | 134 |
| Efectos de la firma ante notario público de los compromisos de campaña | 135 |
| <i>XXVI. Propaganda gubernamental. Medidas cautelares</i> | 137 |
| No idoneidad de las autoridades municipales denunciadas para vincularlas con el cumplimiento de medidas cautelares | 137 |
| Idoneidad de los Consejos Distritales Electorales para ejecutar las medidas cautelares | 137 |
| Necesidad del principio de celeridad en la implementación de medidas cautelares | 138 |

| | |
|--|-----|
| Objeto de las diligencias para mejor proveer en los planteamientos relacionados con una queja o denuncia | 138 |
| Finalidad de las diligencias para mejor proveer cuando se trate de medidas cautelares | 138 |
| La inspección ocular es la diligencia idónea cuando se trata del retiro de propaganda presuntamente ilícita, como medida cautelar | 139 |
| Datos que deben asentarse en el acta que se levante con motivo de una inspección ocular | 139 |
| <i>XXVII. Quejas y denuncias</i> | 141 |
| Desechamiento de plano de quejas y denuncias | 141 |
| Obligación del Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México de verificar que el órgano desconcentrado realice de oficio las acciones necesarias para verificar los hechos e impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas | 142 |
| El auxilio de los órganos desconcentrados a los órganos centrales tiene como finalidad que el Instituto Electoral del Estado de México pueda ejercer sus funciones en todo el territorio estatal | 143 |
| Finalidad y naturaleza jurídica de las medidas cautelares | 145 |

| | |
|---|-----|
| Fundamentación y motivación que deben satisfacer las determinaciones de la autoridad electoral, en las que decida decretar una medida cautelar en observancia al principio de legalidad | 146 |
| Apología del delito: contrario a la ley y objeto de punición | 147 |
| <i>XXVIII. Resoluciones electorales</i> | 150 |
| Resolución electoral dictada fuera de los plazos legales. Efectos | 150 |
| La congruencia y la exhaustividad son principios fundamentales que debe observar el Instituto Electoral del Estado de México en la resolución de quejas y denuncias | 150 |
| Fundamentación de una sentencia en la jurisprudencia | 151 |
| <i>XXIX. Uso imparcial de recursos públicos y prohibición de promoción personalizada de servidores públicos (artículo 134, párrafos 7° y 8°, de la CPEUM)</i> | 153 |
| Competencia del Instituto Electoral del Estado de México para conocer de violaciones en materia de uso imparcial de recursos públicos y prohibición de promoción personalizada de servidores públicos, incidencia en la materia electoral | 153 |

| | |
|--|-----|
| Objetivo de la regulación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | 155 |
| Prohibición de promoción personalizada de servidores públicos. Materia electoral y materia de responsabilidades administrativas | 156 |
| Competencia del Instituto Electoral del Estado para conocer sobre violaciones en materia electoral, en relación con el artículo 134, párrafos 7° y 8°, de la CPEUM | 156 |
| Competencia del Instituto Electoral del Estado de México cuando se trate de servidores públicos del Estado de México y que los hechos denunciados incidan en materia electoral | 158 |
| Uso imparcial de recursos públicos y prohibición de promoción personalizada de servidores públicos (artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) | 158 |
| La difusión de propaganda institucional no establece una competencia absoluta para su aplicación a favor de una sola autoridad u órgano federal o local, ni tiene incidencia exclusiva sobre una materia | 159 |

| | |
|--|-----|
| Competencia jurisdiccional de las autoridades electorales locales y federales para conocer sobre violaciones relacionadas con el párrafo séptimo (uso de recursos públicos) y párrafo octavo (promoción personalizada de servidores públicos) del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | 161 |
| Incompetencia del Instituto Electoral del Estado de México para sancionar a un servidor público de la Federación | 162 |
| <i>Reflexión final a manera de conclusión</i> | 165 |
| <i>Anexos</i> | 169 |

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

JUNTA GENERAL

M. en D. Jesús Castillo Sandoval
Consejero Presidente

M. en A. P. Francisco Javier López Corral
Secretario Ejecutivo General

Lic. Jesús George Zamora *Director de Organización*
Lic. Rafael Plutarco Garduño García *Director de Capacitación*
Dr. Sergio Anguiano Meléndez *Director de Partidos Políticos*
Lic. José Mondragón Pedrero *Director de Administración*
Lic. Humberto Infante Ojeda *Director del Servicio Electoral Profesional*
Lic. Alma Patricia Sam Carbajal *Directora Jurídico-Consultiva*

Lic. Hernán Mejía López
Titular del Órgano Técnico de Fiscalización
Mtro. Ruperto Retana Ramírez
Contralor General
Ing. Pablo Carmona Villena
Jefe de la Unidad de Informática y Estadística
Dr. Ángel Gustavo López Montiel
Titular del Centro de Formación y Documentación Electoral
Mtro. Juan Carlos Muciño González
Jefe de la Unidad de Comunicación Social

INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

COMITÉ EDITORIAL

Presidente

Mtro. Jesús Castillo Sandoval

Integrantes

Dr. Gabino E. Castrejón García

Dr. Juan W. Cruz Rivero

Dr. Edgar A. Hernández Muñoz

M. en A. P. Francisco Javier López Corral

Dra. Irma Méndez de Hoyos

Dra. Rosa María Mirón Lince

Dr. Carlos A. Morales Paulín

Secretario Técnico

Dr. Ángel Gustavo López Montiel

Ciro García Marín

Subdirector de Documentación y Promoción Editorial

Área de Promoción Editorial

Jorge Armando Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

Mercedes Viridiana Macedo Albarrán

Diseño gráfico y editorial

Ana Llely Reyes Pérez

Tania López Reyes

Luther Fabián Chávez Esteban

Azálea Belem Eguía Saldaña

Editorial



SERIE
investigaciones jurídicas
y político-electorales

Crerios jurisdiccionales relevantes derivados del proceso electoral de 2011 para elegir Gobernador en el Estado de México, se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 2012. En los talleres de Editorial CIGOME S. A. de C. V. ubicados en vialidad Alfredo del Mazo nte. núm. 1524, col. Exhda. La Magdalena, Toluca, México.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 1,500 ejemplares.

En la formación se utilizaron las fuentes ITC New Baskerville, de la familia Baskerville, diseñada por John Baskerville y Bookman Old Style diseñada por Ong Chongwah.

Publicación de distribución gratuita

