

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-162/2011

ACTORA: COALICIÓN “UNIDOS
PODEMOS MÁS”

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SECRETARIO EJECUTIVO GENERAL
DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIOS: MAURICIO DEL
TORO HUERTA y HUGO
DOMÍNGUEZ BALBOA

México, Distrito Federal, a veinte de junio de dos mil once.

VISTOS para resolver los autos del juicio de revisión constitucional electoral, identificado con la clave **SUP-JRC-162/2011**, promovido, *per saltum*, por la Coalición “Unidos Podemos Más”, en contra del acuerdo de quince de junio del presente año, emitido por el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México en el expediente EDOMEX/CUPM/EPN/088/2011/06, en el cual se reserva proveer sobre la admisión del asunto y sobre la petición de medidas cautelares solicitadas en la denuncia inicial, por la supuesta difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de campaña electoral en los comicios que se desarrollan en el Estado de México, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. Del escrito de demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

a) El dieciséis de mayo de dos mil once, iniciaron las campañas electorales para la renovación del titular del Gobierno del Estado de México.

b) El catorce de junio del presente año, Horacio Duarte Olivares, representante suplente de la Coalición “Unidos Podemos Más” ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, presentó queja por estimar presuntas violaciones a la normativa electoral local consistentes en la difusión de propaganda gubernamental por parte de Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México.

c) El dieciséis de junio inmediato, el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México notificó el acuerdo, en cual, en su resolutive TERCERO, determinó lo siguiente:

[...]

TERCERO. Con fundamento en el artículo 356, párrafo quinto, inciso c), del Código Electoral del Estado de México y 36, fracción IV, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto, **SE RADICA EL PRESENTE ASUNTO** y en atención a que la quejosa en la página veintidós de su escrito inicial manifestó textualmente lo siguiente (énfasis añadido):

'No pasa desapercibido para mi representada que, en el presente libelo no se señalado (sic) con precisión la ubicación de la propaganda gubernamental que se refuta de ilegal en su difusión, sin embargo, esta condición no implica la imposibilidad material para que esa autoridad electoral administrativa ordene su retiro, lo anterior es así, toda vez que la denuncia que nos motiva tiene su origen en la información prescrita en el informe de monitoreo tantas veces mencionado, en el mismo sentido, como se ha resaltado en el capítulo de hechos, mi representada solicitó copias certificada (sic) tanto de las bitácoras de recorrido de los monitoristas como de las cédulas de identificación de la propaganda gubernamental, sin que hasta el momento de la presentación del ocurso que nos ocupa, hayamos recibido la información

solicitada lo que en la especie nos impide precisar la ubicación de la propaganda electoral.'

SE RESERVA PROVEER SOBRE LA ADMISIÓN DEL PRESENTE ASUNTO Y SOBRE LA PETICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES, toda vez que como lo expresa la propia coalición quejosa, en el escrito inicial no se narran de manera clara los hechos en que se sustenta la queja, particularmente, lo relativo a la ubicación de la propaganda gubernamental denunciada y de que en la copia del primer informe quincenal de monitoreo a medios de comunicación alternos que fue aportado como prueba, tampoco se indican con precisión los lugares en que se ubica la propaganda gubernamental reportada en el aludido informe.

Por tanto, considerando que la coalición quejosa adjuntó a su escrito inicial el original del acuse de recibido del oficio IEEM/UPM/056/2011, para justificar la solicitud de copias certificadas de las bitácoras de recorrido y de las cédulas de identificación realizadas por los monitoristas en cada distrito electoral relativos a la propaganda estatal; y tomando en cuenta que esta Secretaría en términos del artículo 45 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México, mediante diverso IEEM/SEG/6198/2011, de catorce de junio de dos mil once, dirigido al Director de Partidos y Secretario Técnico de la Comisión de Acceso a Medios, Propaganda y Difusión, hizo de su conocimiento esa petición, y en virtud que a la fecha no se tiene constancia de su respuesta; en consecuencia, hasta en tanto se hayan integrado al expediente en que se actúa las constancias de tal solicitud, se estará en aptitud para proveer sobre la admisión del asunto.

[...]

El acuerdo se notificó personalmente a la Coalición “Unidos Podemos Más” el dieciséis de junio del año en curso, según consta en la cédula de notificación correspondiente.

II. Juicio de revisión constitucional electoral. El diecisiete de junio del año en curso, Horacio Duarte Olivares, representante suplente de la Coalición “Unidos Podemos Más”, ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México promovió, *per saltum*, juicio de revisión constitucional electoral, a fin de impugnar el acuerdo señalado anteriormente.

III. Recepción de expediente en Sala Superior. Mediante oficio IEEM/SEG/6346/2011 de diecisiete de junio dos mil once, recibido en la misma fecha en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, la autoridad responsable remitió el expediente CG-SEG-JRC-012/2011 integrado con la demanda de juicio de revisión constitucional electoral, el informe circunstanciado y demás documentación necesaria para la resolución del asunto.

IV. Turno de expediente. Mediante acuerdo de diecisiete de junio del año en curso, el Magistrado Presidente por ministerio de ley ordenó integrar el expediente respectivo y registrarlo en el Libro de Gobierno con la clave **SUP-JRC-162/2011** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos previstos en los artículos 19 y 92 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda y declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184,

186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por la Coalición “Unidos Podemos Más” integrada por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia, en contra del acuerdo emitido por el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México, en el que, se reserva proveer sobre la admisión de una queja administrativa y sobre la petición de medidas cautelares solicitadas por la coalición actora, por la supuesta difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas electorales correspondiente al proceso de elección de Gobernador que se desarrolla en dicha entidad federativa, por tanto, la competencia de la Sala Superior, para conocer de este juicio constitucional.

SEGUNDO. *Per saltum.* Se encuentra justificado el *per saltum* para conocer del presente medio de impugnación, por lo siguiente:

Los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 86, párrafo 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establecen que el juicio de revisión constitucional electoral sólo procede contra actos y resoluciones definitivas y firmes, por lo que se exige el agotamiento de todas las instancias previas establecidas en la

Ley, en virtud de las cuales se puedan haber modificado, revocado o anulado.

Al respecto, este órgano jurisdiccional ha sostenido que el principio de definitividad, rector del juicio de revisión constitucional electoral, se cumple cuando se agotan previamente a la promoción de éste, las instancias que reúnan las dos características siguientes: a) Que sean las idóneas, conforme a las leyes locales respectivas, para impugnar el acto o resolución electoral de que se trate, y b) Que conforme a los propios ordenamientos sean aptas para modificarlos, revocarlos o anularlos.

Bajo esta premisa, la exigencia de agotar las instancias previas tiene como presupuesto que éstas sean idóneas, aptas, suficientes y eficaces para alcanzar las pretensiones de los justiciables en el pleno uso y goce del derecho presuntamente violado, pues sólo de esta manera se da cumplimiento a la máxima constitucional de una impartición de justicia de manera expedita, pronta y completa, además de otorgar racionalidad a la cadena impugnativa, en tanto que, para estar en aptitud de acudir a un órgano de jurisdicción excepcional y extraordinario, los justiciables debieron acudir previamente a los medios de defensa e impugnación viables.

Asimismo, este órgano jurisdiccional ha considerado que cuando el agotamiento previo de los medios de impugnación, se traduzca en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto del litigio, porque los trámites que existen y el tiempo necesario para llevarlos a cabo puedan implicar la

merma considerable o hasta la extinción del contenido de las pretensiones o de sus efectos o consecuencias, entonces debe tenerse por cumplido el requisito en cuestión.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia número 9/2001, cuyo rubro es: "DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO".

En el presente asunto se impugna el acuerdo dictado por el Secretario Ejecutivo General del Instituto local referido, para proveer sobre la admisión del asunto y pronunciarse sobre las medidas cautelares que se le solicitaron adoptara dentro de la queja que fue sometida a conocimiento del Instituto Electoral del Estado de México, relacionada con la presunta comisión de conductas transgresoras del Código Electoral para el Estado de México, en perjuicio de su candidato al gobierno del Estado.

De esa forma, el acto sobre el cual versa la controversia que se propone conozca esta Sala Superior, indudablemente se vincula con el proceso electoral que se desarrolla actualmente en el Estado de México, cuya elección tendrá verificativo el próximo tres de julio.

Por tanto, de considerar que la coalición actora debe agotar, antes de acudir a esta jurisdicción federal, la promoción del recurso de apelación ante el Tribunal Electoral del Estado de México, en términos de lo dispuesto por el artículo 302 bis, fracción II, inciso a), del Código Electoral para el Estado de

México, ello podría implicar la extinción del derecho alegado, si se toma en consideración que la temática planteada versa sobre la oportunidad en que debe proveerse sobre la solicitud de medidas cautelares en un procedimiento administrativo sancionador electoral.

En ese sentido, al advertirse una premura para que se dirima el tema de referencia, pues podría desaparecer o consumarse de manera irreparable la materia de litigio, se hace evidente que se justifica el *per saltum* del medio de defensa que nos ocupa.

TERCERO. Estudio de fondo. La coalición actora impugna el acuerdo de quince de junio del presente año, emitido por el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México en el expediente EDOMEX/CUPM/EPN/088/2011/06, en el cual se reserva proveer sobre la admisión del asunto y sobre la petición de medidas cautelares solicitadas en la denuncia inicial, por la supuesta difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de campaña electoral en los comicios que se desarrollan en el Estado de México. La pretensión del actor es que se revoque el acuerdo impugnado y que se emita un pronunciamiento sobre la procedencia de las medidas cautelares solicitadas en su escrito de queja.

Su causa de pedir la hace consistir en que la responsable sin la debida fundamentación y motivación reservó proveer sobre la admisión y las medidas cautelares en la queja presentada, por la supuesta falta de elementos para determinar la ubicación de la propaganda gubernamental denunciada, sin considerar que los hechos denunciados tienen el carácter de hechos públicos y

notorios para la propia autoridad, pues, derivan de la información contenida en el “Informe Quincenal del Monitoreo de Medios de Comunicación Alternos y Cine, en el periodo de campañas electorales 2011”, el cual fue adjuntado a la queja presentada, según consta en el expediente en que se actúa.

Es **sustancialmente fundado** el agravio hecho valer por la coalición, toda vez que, contrariamente a lo afirmado por la responsable, ésta cuenta con los elementos necesarios para resolver sobre la adopción o no de medidas cautelares sobre la base de la información contenida en el “Informe Quincenal del Monitoreo de Medios de Comunicación Alternos y Cine, en el periodo de campañas electorales 2011” y sus anexos, toda vez que se trata de un informe realizado por la propia autoridad administrativa, cuya existencia no está controvertida y que obra en los archivos de la Dirección de Partidos Políticos, según se advierte del propio acuerdo impugnado, así como del oficio IEEM/CAMPyD/1078/2011 y del acuerdo emitido en el expediente, ambos de diecisiete de junio del presente año, en los que se advierte que la autoridad conoce y dispone de la información, mismos que obran en autos del expediente en que se actúa y constituyen documentales públicas con pleno valor probatorio en términos de los artículos 14 y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En este sentido, si bien, por regla general, 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. Ello no exime a la autoridad responsable de allegarse de elementos probatorios en términos de los artículos 356, párrafo tres, de la ley electoral local, así como 38 y 39 del Reglamentos de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral del Estado de México. Máxime que el artículo 27 de este último cuerpo normativo dispone que la omisión de adjuntar las pruebas correspondientes, “en ningún caso” dará lugar al desechamiento de la queja, menos aún para la emisión de medidas cautelares, que responden a situaciones urgentes a fin de evitar daños irreparables o afectaciones graves a los bienes jurídicos tutelados y que pueden emitirse “en todo momento”, como se advierte del artículo 3 del reglamento mencionado que, en lo conducente, dispone:

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

En el caso, el denunciante señala como prueba, las documentales expedidas por la propia autoridad responsable en ejercicio de sus funciones y que obran en poder de la misma, por lo que merecen valor probatorio pleno, en términos de lo previsto en los artículos 14, párrafos 1, inciso a), y 4, inciso c), así como 16, párrafos 1 y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de documentales públicas expedidas por una autoridad estatal

dentro de su ámbito de facultades, sin que exista prueba en contrario respecto de su autenticidad o sobre la veracidad de los hechos a que se refiere.

Esto es, en el presente caso los hechos denunciados derivan de la información no controvertida, en el sentido de que en el monitoreo realizado en medios alternos y cine, por la propia autoridad electoral se advirtió la presencia de elementos de propaganda gubernamental en distintos distritos del Estado de México. De ahí que, no es exigible al partido identificar la ubicación, características y particularidades de la propaganda gubernamental estatal en medios alternos, pues, en casos como el presente, en que la denuncia tiene como base la información contenida en los propios informes y monitoreos realizados por la propia autoridad, los cuales se encuentran en su poder, basta con indicar la fuente de dicha información, para que la autoridad administrativa esté en posibilidad de verificar el contenido de la misma y en su caso, emitir un pronunciamiento sobre la admisión de la queja y la adopción de las medidas cautelares solicitadas. Máxime cuando, de tales informes pudiera advertirse la posible existencia de hechos contrarios a la normativa electoral, los cuales, incluso de oficio, podrían motivar el inicio de un procedimiento administrativo y la adopción de medidas cautelares para evitar cualquier posible afectación a los principios que rigen los procesos electorales.

Esta Sala Superior al resolver, entre otros, el expediente SUP-JRC-146/2011, precisó que 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. En el caso la coalición denunciante aportó el informe del monitoreo en el que basó su denuncia, con lo cual satisfizo su carga probatoria y correspondía a la autoridad verificar la información derivada de tales informes que estaba en su poder.

Lo anterior es congruente con la propia naturaleza del procedimiento administrativo previsto en la normativa electoral del Estado de México, así como con el carácter cautelar, preventivo y tutelar de las medidas cautelares, que deben emitirse.

En efecto, una de las características que distinguen a los procedimientos especiales sancionadores de los que disponen 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, contrariamente a lo que aduce la ahora responsable, 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, por tanto, las razones que expone la responsable son insuficientes para justificar la actuación de reservarse a proveer sobre la adopción de tales medidas.

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

No obsta a lo anteriormente considerado que la autoridad responsable finque su decisión de no proveer sobre la petición de medidas cautelares en que el procedimiento tenga que estar iniciado, dado que, precisamente entre la presentación de la queja o denuncia y el acto de admitirla a trámite, 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.

En consecuencia, lo procedente es revocar el acuerdo impugnado a fin de que la autoridad de manera inmediata a la notificación de la presente ejecutoria, y en un plazo no mayor a setenta y dos horas, emita un nuevo acuerdo en el que se pronuncie sobre la procedencia o no de las medidas cautelares solicitadas considerando la información contenida en el Informe Quincenal del Monitoreo de Medios de Comunicación Alternos y Cine, en el periodo de campañas electorales 2011, así como en los anexos que se mencionan en la resolución

emitida en el expediente EDOMEX/CUPM/ERN/088/2011/06, consistentes en tres discos DVD's que contienen cédulas de identificación de propaganda gubernamental de los 45 Distritos Electorales; mil seiscientos ocho fojas que contienen la bitácora de recorrido que realizan los monitoristas en tales distritos y setenta engargolados de las bitácoras levantadas. Lo anterior, no obsta, para que la autoridad considere adicionalmente la información que pueda aportar la coalición denunciante al contestar el requerimiento que le fue formulado en esa misma determinación, debiendo, en todo caso, considerar, la información en conjunto y no sólo la pueda aportar el partido, pues como se señaló, los hechos que motivan la denuncia obran en los informes y documentos de la autoridad electoral.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se revoca el acuerdo de quince de junio del presente año, emitido por el Secretario Ejecutivo General del Instituto Electoral del Estado de México en el expediente EDOMEX/CUPM/EPN/088/2011/06, en el cual se reserva proveer sobre la admisión del asunto y sobre la petición de medidas cautelares solicitadas en la denuncia inicial presentada por la coalición "Unidos Podemos Más".

SEGUNDO. Se ordena emitir un nuevo acuerdo en el que se pronuncie sobre la procedencia o no de las medidas cautelares solicitadas, en un plazo no mayor a setenta y dos horas, contadas a partir de la notificación de la presente ejecutoria, en los términos señalados en el último considerando de la misma.

TERCERO. La autoridad responsable deberá notificar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento de lo ordenado en esta sentencia, durante el plazo de veinticuatro horas posteriores que ocurra.

NOTIFÍQUESE, personalmente a la Coalición “Unidos Podemos Más” en el domicilio señalado en autos para tal efecto por así ser necesario dada la urgencia de este asunto; por **fax** y **oficio**, acompañando copia certificada de esta sentencia, a la autoridad señalada como responsable, y por **estrados** a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los Magistrados que integran esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO