

CG163/2003

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR CONVERGENCIA EN CONTRA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

Distrito Federal, a 22 de agosto de dos mil tres.

V I S T O S para resolver los autos relativos al expediente identificado con el número JGE/QCONV/JL/OAX/020/2003, al tenor de los siguientes:

RESULTANDOS

I.- Con fecha veintisiete de febrero de dos mil tres, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el oficio SCL/258/2003, signado por el Vocal Ejecutivo de la Junta Local de este Instituto Federal Electoral en el estado de Oaxaca, mediante el cual remite el escrito de queja de fecha veinticinco del mismo mes y año presentado por el C. Lic. Alberto Esteva Salinas, en su carácter de Representante Propietario de Convergencia ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en la mencionada entidad, en el que expresa medularmente que:

“...1.- En recorridos de trabajo realizados por personal de este Instituto Político en fechas anteriores, nos percatamos que en la parte norte de la ciudad, es decir, entre las calles Lucrecia Toriz, Calzada San Felipe del Agua, México 68 y Avenida de las Etnias concretamente en la barda perimetral del Centro Regional de Educación Normal de Oaxaca (CRENO) se encontró una barda con propaganda del Partido Revolucionario Institucional y un espectacular del Gobierno del Estado.

2.- Como se acredita con el testimonio Notarial número CUATRO MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y OCHO, del volumen número

NOVENTA Y SEIS DE FECHA ONCE DE FEBRERO DEL AÑO DOS MIL TRES, expedido por el C. LIC. EUSEBIO ALFONSO SILVIA LUCIO, Notario Público número CUARENTA Y OCHO de la Ciudad de Oaxaca de Juárez, Oax., el cual contiene fotografías, en las cuales consta que tanto el PRI como el Ejecutivo del Estado violentan el proceso electoral del dos mil tres, al permitir, facilitar y utilizar, espacios ubicados en edificios públicos para la colocación de propaganda del Partido Revolucionario Institucional, así como espectaculares promoviendo los colores de ese instituto político y frases similares de los programas de gobierno desarrollados con recursos federales y estatales, con las que se promociona también al Partido Revolucionario Institucional, con dolo, para hacer creer a la sociedad que el gobierno del Partido Revolucionario Institucional es el que ejecuta obras públicas y programas. 'Gobierno Estatal a toda marcha', 'PRI en marcha' (Oaxaca en Marcha con José Murat/ Un partido de propuestas, un gobierno de respuesta; A toda Marcha) actitud con la cual han incurrido en la violación a lo establecido.

Visto los hechos con los siguientes:

DERECHOS

Según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que en su Artículo 189, numeral 1, inciso e), ordena:

ARTÍCULO 189

'1.- En la colocación de propaganda los partidos y candidatos observaran las reglas siguientes:

e).- No podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos ni en el exterior de edificios públicos.

Al no observar esta disposición tanto el Partido Revolucionario Institucional, como el Ejecutivo Estatal y el Director del Centro Regional de Educación Normal de Oaxaca, Rodrigo Gallegos Valdez, incurrir en la violación a dicha disposición.

2.- Con la actitud indiferente demostrada por parte del Ejecutivo Estatal, al permitir y alentar la fijación de propaganda en el exterior de edificios públicos, del partido político al que pertenece incurre en la violación al artículo 2, numeral 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece:

ARTÍCULO 2.

'1.- Para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas por la Constitución y este Código, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.

Por este motivo y a efecto de evitar más violaciones que empañen el proceso electoral y su buen desempeño, es que solicitamos la intervención de esta autoridad electoral, con el objeto de evitar que las Normas respectivas sean burladas al violentarse de manera evidente el proceso en curso.

3.- Ante las violaciones referidas, procede dar cumplimiento a lo que establece el artículo 39 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto a la imposición de las sanciones que procedan en el presente caso y con ello preservar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, regulados por el numeral 2 del artículo 69 de dicho código.

4.- Independientemente de lo anterior, y de conformidad con el artículo 407, fracción tercera del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, se imponga la pena contemplada en el mismo, al Director del Centro Regional de Educación Normal de Oaxaca (CRENO) por permitir propaganda en la barda posterior a dicha institución por tratarse de un edificio público."

Anexando la siguiente documentación:

- a) Testimonio Notarial número CUATRO MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y OCHO del volumen número NOVENTA Y SEIS, de fecha 11 de febrero de 2003, expedido por el Notario Público número 48 de la Ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

II. Por acuerdo de fecha tres de marzo del año dos mil tres, se tuvo por recibida en la Secretaría de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral la queja señalada en el resultando anterior, ordenándose integrar el expediente respectivo, el cual quedó registrado en el libro de gobierno con el número JGE/QCONV/JL/OAX/020/2003, y emplazar al denunciado.

III. Mediante oficio número SJGE/027/2003 de fecha tres de marzo de dos mil tres, suscrito por el Secretario de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, notificado el día diecinueve del mismo mes y año, con fundamento en los artículos 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, incisos a) y s), 82, párrafo 1, incisos h) y w), 84, párrafo 1, incisos a) y p), 85, 86, párrafo 1, incisos d) y l), 87, 89, párrafo 1, incisos ll) y u), 269, 270, párrafo 2, y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; en relación con los artículos 13, 14, 15, 16, 26, 27 y 28 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como en los artículos 1, 2, 3, 5, 15 y 16 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y numerales 1, 4, 8 y 10 de los Lineamientos para el Conocimiento y la Sustanciación de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se emplazó al Partido Revolucionario Institucional para que dentro del término de 5 días, contestara por escrito lo que a su derecho conviniera y aportara pruebas en relación con los hechos imputados a su representado.

IV. El día treinta y uno de marzo del presente año, el C. Lic. Rafael Ortiz Ruiz, en su carácter de representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dio contestación en tiempo y forma a la queja interpuesta en su contra manifestando entre otros aspectos que:

*“...**PRIMERO.**-Previo al fondo del asunto, se solicita a ese órgano deseche la queja interpuesta por el señor Alberto Esteva Salinas, en su calidad de representante propietario de Convergencia Partido Político Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el Estado de Oaxaca, en contra del Partido que represento; toda vez que la misma se sustenta en hechos que*

resultan evidentemente frívolos, además de que carecen de pruebas eficaces para sustentar su argumento.

En efecto, la parte quejosa no acredita con elementos idóneos de convicción los extremos de su pretensión, resultando jurídicamente improcedente el escrito de queja y consecuentemente esta autoridad electoral no debe acceder a la tramitación de la misma.

El quejoso hace valer su argumentación en base a hechos que resultan notoriamente frívolos, ya que como del propio escrito de queja se desprende, los señalamientos que expone los sustenta en meras suposiciones y deducciones carentes de valor jurídico, sin que al efecto se demuestre plenamente su dicho.

Es de explorado derecho, que en materia electoral, todo aquel que afirma está obligado a probar, situación que no sucede en el presente ya que para el quejoso basta con que el Notario Público número 48 en la ciudad de Oaxaca, por medio del testimonio número 4898, volumen 96, de fecha 11 de febrero de 2003, haya dado fe de hechos de que en una barda propiedad supuestamente del gobierno estatal se esté dando publicidad al Partido Revolucionario Institucional para advertir con ese sólo hecho que:

- 1. La Barda en la que se realizó la pinta a favor del Partido Revolucionario Institucional es propiedad del 'Centro Regional de Educación Normal de Oaxaca' y en consecuencia, del Gobierno Estatal; la cual cuenta con propaganda del Partido que represento, lo que resulta un acto ilegal;*
- 2. Que el inmueble que refiere, por tener fijada propaganda del Partido Revolucionario Institucional, es atribuible a éste, y por tanto es un acto que infringe la norma electoral; y*
- 3. Que la pinta de dicha barda es suficiente para suponer que el Gobierno del Estado, está destinando recursos públicos de uso común para instalar propaganda electoral del Partido que represento y que ello es un acto que viola las disposiciones contenidas en el Código Electoral Federal vigente.*

Luego entonces, las afirmaciones que hace el quejoso, son frívolas y las pruebas con las que pretende acreditarlos no son eficaces, toda

vez que una fe notarial de hechos no es suficiente para advertir y sustentar que se está infringiendo la norma electoral, sin que se adminicule con otros medios de prueba que permitieran aducir que en efecto se estaba incurriendo en actividades que constituyen una violación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El quejoso en cuestión, pretende hacer creer a esa autoridad diversos hechos que a juicio de él son infracciones al código de la materia, sin embargo, es frívolo y por ende, el procedimiento no debe substanciar en razón de que éstos hechos no encuentran sustento pleno, para afirmar que el Partido Revolucionario Institucional infringió el ordenamiento legal electoral vigente, por lo que en términos del artículo 11 de los Lineamientos Generales para el Conocimiento de las Faltas Administrativas y de las Sanciones, previstas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales debe ser desechada la queja presentada.

Ahora bien, el hecho de que exista una barda con propaganda a favor de mi representada no es suficiente para con ello afirmar la atribuibilidad de la misma al Partido Revolucionario Institucional y por ende la veracidad en sí de cada uno de los actos que vierte en su denuncia el promovente, resultando consecuentemente evidente que lo afirmado no constituye un hecho probado que permita concluir que existe una infracción, por el contrario, solo se prueba que se dio fe notarial de una barda pintada con alusiones a mi representada, pero ésta no es una infracción hasta que con diversas probanzas se demuestre que efectivamente lo es. Por ello la queja interpuesta, sustentada en tal elemento aislado resulta notoriamente frívola, porque se encuentra respaldada únicamente en medios que no son pruebas eficaces y suficientes para generar convicción sobre los hechos afirmados por el quejoso.

En la especie al denunciante le competía la carga de la prueba en el sentido de acreditar y aclarar si la barda en cuestión se trataba efectivamente de un edificio público o monumento, como lo refiere el quejoso, o en su defecto si se trata de un espacio de uso común, el cual de conformidad con la Ley de la materia puede ser utilizado o

susceptible de usarse para la colocación de propaganda política o de difusión de la plataforma electoral de mi representado, resultando evidente la improcedencia de lo argumentado por el denunciante respecto a la utilización de dicha barda con los fines señalados por este.

Por los motivos que anteceden, es evidente que mi representado comparece a este procedimiento, oponiéndose a su substanciación y solicitando su desechamiento.

SEGUNDO.- *No obstante lo anterior y sin consentir la substanciación del procedimiento referido, comparezco de manera cautelar a dar respuesta al emplazamiento que me ha hecho esa autoridad precisando que, por si no fueran suficientes las razones para ordenar la no substanciación, es evidente que los actos en que se menciona al Partido que represento:*

- ?? No se acreditan*
- ?? Son meras apreciaciones de carácter general y aseveraciones subjetivas.*
- ?? Carecen de sustento probatorio para tenerlas por demostradas.*

Efectivamente, el aquí quejoso hace referencia a que los actos desplegados son infracciones cometidas por el Partido Revolucionario Institucional y constituyen una violación al Código Federal vigente, sin que al efecto demuestre fehacientemente que esto es así; toda vez que de los elementos probatorios presentados por el quejoso no puede afirmarse de modo alguno que exista una conducta irregular y que la misma es atribuible al partido que represento.

Respecto de lo argumentado por el quejoso, solicito se observe para la resolución de este asunto, el criterio sostenido en el expediente número JGE/QPRI/CG/073/2002, relativo a la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional en contra del Partido Acción Nacional, resolución en la que esa autoridad sostuvo:

*En el escrito de queja, el Partido Revolucionario Institucional afirma que el Partido Acción Nacional ha utilizado lemas empleados por el Gobierno Federal para identificar programas sociales, lo anterior con la finalidad de inducir el voto del electorado a favor de su partido en las elecciones municipales celebradas en el estado de Hidalgo y principalmente hace alusión a la campaña realizada por el C. Alejandro Sánchez, candidato a la presidencia municipal de Pachuca, estado de Hidalgo, lo que a su juicio infringe el marco normativo estatal, por lo que la conducta del partido denunciado no se ajusta a los cauces legales. El quejoso también sostiene que los programas a los que hace referencia son los denominados OPORTUNIDADES Y CONTIGO, mismos que son utilizados por el Gobierno Federal para identificar las actividades de carácter social que está impulsando el Ejecutivo Federal principalmente a través de la Secretaría de Desarrollo Social. A fin de probar sus afirmaciones, el partido político quejoso, exhibe diversas inserciones periodísticas, folletos, gallardetes y videos en los que aparece la propaganda utilizada por el C. Alejandro Sánchez, candidato a la presidencia del Municipio de Pachuca, en Hidalgo, de donde se desprende el lema '**Contigo, Pachuca en buenas manos**'. Esta autoridad considera que los hechos denunciados por el quejoso no son conculcatorios de lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se evidencia a continuación. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla en su artículo 41 la existencia y regulación de los partidos políticos nacionales, reservándose al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la facultad de normar lo relativo a la intervención de éstos en los procesos electorales de carácter federal. La materia electoral estatal, de acuerdo a lo establecido en los artículos 115 y 116 constitucionales, queda reservada para las entidades federativas, en tanto que no existen facultades otorgadas a la federación para intervenir en dicha materia, existiendo de acuerdo a lo establecido en el artículo 41 constitucional la posibilidad de que los partidos políticos nacionales puedan intervenir en los comicios locales, viéndose en consecuencia inmersos en actividades político-electorales de las entidades federativas. Al encontrarse la conducta de un partido político nacional involucrada en una elección estatal o municipal se abre la posibilidad de que dichas organizaciones tengan que verse reguladas por las*

disposiciones legales que la entidad federativa haya creado para tales fines, no obstante lo anterior se puede concluir que dicha conducta puede de manera simultanea constituir infracciones a las leyes federales y a las leyes locales . Al respecto debe decirse que el Instituto Federal Electoral es el órgano al que le corresponde vigilar y aplicar las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ordenamiento que norma la conducta de los partidos políticos nacionales cuando se encuentran actuando en comicios estatales y/o municipales, siempre y cuando la misma constituya o pueda constituir violaciones a la normatividad electoral federal, Sirve de apoyo a lo anterior la tesis que a continuación se transcribe, consultable en la Revista Justicia Electoral, Año 2002, suplemento 5, páginas 47-49, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con el rubro y texto siguiente:

‘COMPETENCIA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. LE CORRESPONDE VIGILAR Y APLICAR LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL FEDERAL, RESPECTO DE LA PARTICIPACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN ELECCIONES LOCALES. *De la interpretación de los artículos 40, 41, primer párrafo, y 124 de la Constitución Federal, y 23, párrafo 2, 39, 269, párrafos 1 y 2, inciso a), y 270, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que la participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales y municipales, no excluye la competencia del Instituto Federal Electoral para vigilar y aplicar las disposiciones del citado código, por ser éste el ordenamiento que, entre otros aspectos, norma la conducta de aquellos. Lo anterior tiene como sustento, en primer lugar, que si una de las bases constitucionales que debes observar y acatar las entidades federativas al emitir sus leyes electorales, es la prevista en el artículo 41 de la Carta Magna, consistente en el derecho de los partidos con registro nacional a participar en las elecciones locales, entonces abre la posibilidad de que dichas organizaciones se vinculen a sus actividades político-electorales, en los términos fijados en la legislación respectiva (en cuanto no se oponga a la Ley Fundamental), y de este modo se pueden encontrar inmersos en cualquiera de las etapas del proceso electoral; y en segundo sitio, en conformidad con las disposiciones*

legales supra indicadas, al Instituto Federal Electoral le corresponde vigilar que las actividades de estos entes se desarrollen con apego a la ley, y al Consejo General del propio instituto sancionarlos administrativamente, entre otros supuestos, cuando éstos incumplan con alguna de las obligaciones señaladas en el artículo 38 del código federal en consulta, tal como la exigencia de que los partidos y sus militantes ajusten su conducta a los principios del Estado democrático, esto es, a los valores superiores como la libertad, la justicia, la igualdad, el pluralismo político y la supremacía de la ley, así como que sean respetuosos de la libre participación política de los demás partidos y de los derechos de los ciudadanos. Además, como consecuencia del análisis del marco normativo de orden fundamental, particularmente el relativo al ámbito de distribución de competencias para la regulación de financiamiento público de los partidos políticos nacionales, que bien pudiera encuadrarse dentro de lo que la doctrina ha denominado 'facultades coexistentes', es decir, aquellas que parte de la misma compete a la Federación y la otra a las entidades federativas, queda claro que, eventualmente, una misma conducta realizada por un partido político nacional pudiera contravenir alguna o algunas disposiciones estatales, por vincularse con su participación en comicios locales o con las tareas permanentes, susceptibles de regulación en ese ámbito, y, al mismo tiempo, conculcar alguna de las pautas genéricas de conducta que le establece la normatividad federal. Por ejemplo, si se arguye que los militantes o el candidato de un partido político nacional participaban como tales en actos de campaña locales, provocando actos de violencia (agresiones verbales y golpes), alteración del orden público (las labores de proselitismo en vía pública para las cuales se había solicitado y obtenido el correspondiente permiso por la autoridad administrativa atinente) y perturbación el goce de garantías (las libertades de reunión y asociación, en el marco de una campaña electoral, así como de la libre expresión de las ideas), acorde a lo dispuesto en los artículos 6º., 9º y 35, fracciones I, II y III, de la Constitución Federal, y 184 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ello traería como consecuencia que, en el ámbito estatal, se pudieran actualizar diversos tipos de responsabilidades, y en el ámbito federal, como ya se razonó, además estarían sujetos a la sanciones previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Recurso de apelación. SUP-RAP-001/99.-Partido de la Revolución Democrática.- 23 de marzo de 2001.-Unanimidad de votos.-Ponente: Leonel Castillo González.-Secretario: Ángel Ponce Peña. Recurso de apelación. SUP-RAP-008/2001.-Partido Acción Nacional.- 26 de abril de 2001.-Unanimidad de votos.-Ponente: José Luis de la Peza.- Secretario: Felipe de la Mata Pizaña.'

Es de precisarse que si bien como lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación en las tesis relevantes antes identificada, a esta autoridad electoral federal le corresponde vigilar y aplicar las disposiciones del código electoral federal respecto de la participación de partidos políticos nacionales en elecciones locales, esa atribución debe entenderse en el sentido de que debe vigilar que con motivo del desarrollo de los comicios locales no se violente alguna disposición de la legislación electoral federal, sin que tal atribución pueda extenderse a velar por el cumplimiento de las normas electorales locales que rigen tales elecciones, en tanto que esa facultad corresponde únicamente a las autoridades electorales estatales, ya sean administrativas o jurisdiccionales. En el caso concreto, el partido denunciado hace alusión a la propaganda utilizada por los candidatos del Partido Acción Nacional en la elección celebrada en el estado de Hidalgo, para la renovación de los ayuntamientos y los integrantes del Congreso Local. Para determinar si los hechos denunciados son violatorios a lo dispuesto por la legislación electoral federal, es menester hacer referencia a los artículos que regulan la materia de propaganda a nivel federal.

ARTÍCULO 182

...3. Se entiende por programada electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

...4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los

partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección cuestión hubieren registrado.

ARTÍCULO 185

- 1. La propaganda impresa que los candidatos utilicen durante la campaña electoral deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado el candidato.*
- 2. La propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrán más límite, en los términos del artículo 7º. De la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos.*

ARTÍCULO 186

- 1. La propaganda que en el curso de una campaña difundan los partidos políticos a través de la radio y la televisión, comprendida la que emitan en el ejercicio de las prerrogativas que en la materia les confiere el presente Código, se ajustará a lo dispuesto por el artículo 6º. de la Constitución.*

ARTÍCULO 187

- 1. La propaganda que los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos realicen en la vía pública a través de grabaciones y, en general, por cualquier otro medio, se sujetará a lo previsto por el artículo anterior, así como a las disposiciones administrativas expedidas en materia de prevención de la contaminación por ruido.*

ARTÍCULO 188

- 1. Al interior de las oficinas, edificios y locales ocupados por la administración y los poderes públicos no podrá fijarse ni distribuirse propaganda electoral de ningún tipo.*

ARTÍCULO 189

- 1. En la colocación de propaganda electoral los partidos y candidatos observarán las reglas siguientes:*

a) Podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas siempre que no se dañe el equipamiento, se impida la visibilidad de conductores de vehículos o se impida la circulación de peatones;

- b) Podrá colgarse o fijarse en inmuebles de propiedad privada, siempre que medie permiso o escrito del propietario;*
- c) Podrá colgarse o fijarse en los lugares de uso común que determinen las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto, previo acuerdo con las autoridades correspondientes;*
- d) No podrá fijarse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico; y*
- e) No podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos ni en el exterior de edificios públicos.*

1. Se entiende por lugares de uso común los que son propiedad de los ayuntamientos, gobiernos locales y del Distrito Federal, susceptibles de ser utilizados por la colocación y fijación de la propaganda electoral. Estos lugares serán repartidos por sorteo entre los partidos políticos registrados, conforme al procedimiento acordado en la sesión del Consejo respectivo, que celebren en el mes de enero del año de la elección

2. Los Consejos Locales y Distritales, dentro del ámbito de su competencia velarán por la observancia de estas disposiciones y adoptarán las medidas a que hubiere lugar con el fin de asegurar a partidos y candidatos el pleno ejercicio de sus derechos en la materia.”

Tales disposiciones son las que contienen los lineamientos que rigen la propaganda electoral, la cual no tiene más límite que el respeto a la vida privada de los candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos, además de que los partidos políticos, coaliciones y candidatos que realicen la propaganda electoral deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a los candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros. En esa tesitura, los hechos denunciados no pueden considerarse contraventores de tales normas. En efecto, de las pruebas que se encuentren agregadas en el expediente, concretamente el oficio enviado por el Vocal Ejecutivo de la Junta Local de este Instituto Federal Electoral en el estado de Hidalgo, Licenciado José Luis Ashane Bulos, y que quedó identificado con anterioridad, se desprende que se realizó una investigación en siete distritos de dicho estado a fin de allegarse de los medios de convicción necesarios para poder determinar el proceder del partido denunciado en la campaña electoral para la renovación de la presidencia de diversos ayuntamientos,

obteniéndose de dicha investigación, básicamente de múltiples fotografías, que la palabra 'Contigo' se utiliza en los temas de campaña de los candidatos del Partido Acción Nacional. Asimismo, se advierte que la palabra 'contigo' está empleada como parte de un tema que en conjunto dice: 'Contigo, Pachuca en Buenas Manos'. Tales circunstancias, de manera alguna pueden considerarse como violatorias de las disposiciones antes transcritas, en tanto que las limitantes en ellas contenidas no fueron rebasadas por el partido denunciado. De los preceptos legales antes citados no se advierte ninguna prohibición en el sentido de que los partidos políticos deban abstenerse de utilizar en su propaganda determinadas expresiones, salvo aquellas limitaciones relacionadas con el respeto a la vida privada de los candidatos, o con la ofensa, calumnia o denigración a candidatos, partidos políticos o coaliciones, así como aquellas que afecten a la moral o al orden público. Límites que, como ya se dijo, no fueron rebasados por el partido denunciado, pues en ninguna de las expresiones que utiliza se hace referencia a aspectos de la vida privada de los contendientes ni se emplean expresiones que pudieran considerarse como una falta de respeto a las autoridades, terceros, instituciones o valores democráticos. Tampoco se advierte que con la propaganda electoral empleada por el denunciado, se haya obstaculizado la libre participación política de los demás institutos políticos en la contienda electoral referida o que se hubieren vulnerado los derechos de los ciudadanos. De esta manera, al no existir contravención a lo dispuesto por las normas legales conducentes no es posible acreditar que la conducta del Partido Acción Nacional transgreda lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señala:

1.- Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; (...)

De lo hasta aquí asentado es posible concluir que, contrario a lo sostenido por el partido político quejoso, el uso de las palabras "oportunidades" o "contigo" en la propaganda del candidato del Partido Acción nacional en Pachuca, no transgrede ninguna disposición contenida en el código

electoral federal. Para acoger la pretensión del partido quejoso, que se traduciría en declarar que los partidos políticos están impedidos para utilizar en sus slogans o lemas de campaña el uso de determinadas palabras, sería necesario que en la ley que rige el caso, se estableciera expresamente esa prohibición legal, sin embargo como ya quedó evidenciado, el ordenamiento invocado no contiene norma alguna que impida a los institutos políticos utilizar una palabra o palabras determinadas en sus slogans o lemas de propaganda electoral, salvo las limitaciones que con anterioridad quedaron señaladas.

Independientemente de lo anterior, se estima que el partido político denunciado utiliza la palabra 'contigo' dentro de un texto o lema con la finalidad de transmitir su mensaje político al electorado; descontextualizar la palabra como pretende hacerlo el partido político quejoso para darle otros alcances resulta incorrecto, toda vez que, la utilización o empleo de la misma es de uso común para cualquier persona y en este caso su empleo no es privativo ni determinante de algún postulado político.

Una vez hechas las aclaraciones anteriores, de manera reiterada cabe manifestar que no se acredita por el partido quejoso que el denunciado haya incurrido en alguna irregularidad ni el beneficio que supuestamente con la utilización de las palabras "contigo" y "oportunidades" haya obtenido el mismo, es decir, de los argumentos esgrimidos así como de los elementos probatorios que este instituto se allegó no se puede inferir que exista una infracción legal ni beneficio alguno obtenido por el partido denunciado a favor de sus candidatos a la renovación de la presidencia en los ayuntamientos que integran el estado de Hidalgo, o bien, que se hubiese coaccionado la voluntad del electorado a favor de determinado candidato.

En consecuencia, el presente procedimiento sancionatorio debe declararse infundado. A manera ilustrativa, se transcriben las disposiciones de la legislación electoral del estado de Hidalgo que hacen referencia a la propaganda electoral. Ello en el entendido de que este Instituto Federal Electoral no tiene facultades para determinar la violación o cumplimiento de las disposiciones electorales que rigen las entidades federativas, en tanto que, como ya se indicó con antelación, su aplicación corresponde a las autoridades electorales estatales.

**CONSEJO GENERAL
JGE/QCONV/JL/OAX/020/2003**

En efecto, el Consejo General del Instituto Electoral del estado de Hidalgo es el órgano competente para conocer de la preparación, desarrollo, vigilancia, cómputo y declaración de validez de los procesos electorales; en ejercicio de dicha facultad emite los acuerdos que en materia de propaganda sean necesarios para regular la actividad de los partidos dentro de una contienda electoral. De acuerdo a lo manifestado en el oficio I.E.E./PCG/382/2002, enviado a este instituto por el Lic. José Luis Lima Morales, Presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral en el estado de Hidalgo, de fecha veintiséis de noviembre de dos mil dos, no fue emitido ningún acuerdo en materia de propaganda electoral para la renovación de los ayuntamientos en dicha entidad, como erróneamente lo hace suponer el partido político quejoso, sujetándose en consecuencia la actuación de los partidos políticos contendientes a las disposiciones que en materia de propaganda prevé la Ley Electoral del estado de Hidalgo.

En ese tenor, el artículo 154 de la citada ley del estado de Hidalgo define campaña electoral en los siguientes términos: ‘...la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos o coaliciones, candidatos, fórmulas o planillas registradas y sus simpatizantes, para la obtención del voto.

Se contemplan como actividades de campaña electoral: las reuniones públicas, asambleas, debate de los candidatos, giras, visitas domiciliarias, el uso de propaganda electoral y otros eventos de proselitismo que se realicen para propiciar el conocimiento de los objetivos y programas contenidos en la plataforma electoral que para la elección hayan registrado los partidos políticos o coaliciones. Estas no tendrán más limitaciones que el respeto a la vida privada de los candidatos, fórmulas, planillas, autoridades y terceros. Los partidos políticos, los candidatos y sus simpatizantes deberán preservar el orden público.’

Los partidos políticos que participaron en dichas elecciones tuvieron como únicas limitantes a su actuar y respecto de la propaganda electoral, las previstas en la ley electoral del estado de Hidalgo, que establece:

‘Artículo 155.- *La propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que produzcan y difundan los partidos políticos, sus candidatos, fórmulas,*

planillas registradas y simpatizantes. Estará sujeta a las limitaciones siguientes:

I. La que se difunda por cualquier medio deberá evitar la ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones públicas y terceros.

II. No podrá fijarse o distribuirse en las oficinas, edificios y locales ocupados por los poderes públicos.

III. No se deberá destruir o alterar la propaganda que en apoyo a sus candidatos, los partidos políticos hayan colocado, colgado, fijado, pintado o instalado, exceptuando de esta prohibición a los propietarios de edificios, terrenos u obras que hayan dado su consentimiento.

IV. No se deberá emplear símbolos, distintivos, signos, emblemas, figuras y motivos extranjeros que se relacionen con el racismo o la religión; y

V. Los partidos políticos están obligados a cuidar que su propaganda no destruya el paisaje natural o urbano, ni perjudique los elementos que lo forman.

Artículo 156.- *En la colocación de propaganda electoral los partidos políticos y candidatos observarán las siguientes reglas:*

I. Podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas, siempre que no lo dañen, se impida la visibilidad de conductores de vehículos o la circulación de peatones;

II. Podrá colgarse o fijarse en inmuebles de propiedad privada, siempre que medie permiso por escrito del propietario;

III. No podrá fijarse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, carretero, ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico;

IV. No podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos, zonas arqueológicas e históricas, ni en el exterior de edificios públicos; y

V. Podrá colgarse o fijarse en lugares de uso común que determine los organismos electorales previo acuerdo con las autoridades correspondientes, estos espacios serán asignados mediante sorteo entre los partidos políticos contendiente.'

La vigilancia respecto al cumplimiento de las disposiciones que han quedado transcritas, así como sancionar su falta de acatamiento corresponde a las autoridades electorales del estado de Hidalgo, administrativas y jurisdiccionales, sin que el Instituto Federal Electoral tenga competencia para pronunciarse al respecto. En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y s); 39, párrafos 1 y 2; 40, párrafo 1; 73; 82, párrafo 1, inciso h); 269 y 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en ejercicio de las atribución conferida por el numeral 82, párrafo 1, incisos h), w) y z), del ordenamiento legal antes invocado, este Consejo General emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO.- *Se declara infundada la queja presentada por Partido Revolucionario Institucional en contra del Partido Acción Nacional.*

SEGUNDO.- *En su oportunidad archivarse el presente expediente, como asunto total y definitivamente concluido.”*

Es de hacerse notar de antemano que el alegato del quejoso parte de un contexto de interpretación que resultan erróneos, al no advertir correctamente la atribuibilidad de mi representada en los hechos irregulares y relacionarlo con la autoría de actos con los fines precisados por éste y mucho menos que exista dolo para participar de forma conjunta con el gobierno estatal para violentar la certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad del proceso electoral, independientemente de que los actos llevados a cabo por autoridades gubernativas no le son propios a mi representada.

En tal contexto se niegan los hechos presuntamente irregulares dado que incluso existe desconocimiento de la propiedad de la citada barda, hecho que debió probar el propio quejoso, así como la atribuibilidad de la pinta de esta a mi representada, sin que baste suponer que la misma se llevó a cabo en un inmueble propiedad del Gobierno del Estado, y consecuentemente que ello sea violatorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese orden de ideas, el Partido que represento no cometió infracción alguna a ninguna disposición legal, por lo que la queja interpuesta por el quejoso es a todas luces infundada, ya que no hay elementos probatorios eficaces que demuestren existir conducta infractora, no es procedente imponer sanción alguna, atento al principio de 'Nulla poena sine crime'.

En tal tesitura, resumiendo:

No existe la conducta irregular por parte del Partido Revolucionario Institucional.

Que la queja se sustenta en apreciaciones subjetivas y de carácter general.

Que no existen elementos probatorios suficientes y eficaces que acrediten los hechos imputados a mi representado.

Consecuentemente, las constancias de autos no evidencian la realización del hecho y, en su caso, la intervención de mi representado, razón por la que, estimamos que de ninguna manera ha sido acreditada por la quejosa, quien de conformidad con el artículo 15, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de aplicación supletoria en lo conducente al presente asunto, tiene la obligación de acreditar su dicho y no habiéndolo hecho, mi representado no tiene ninguna obligación de probar hechos negativos.

Con motivo de anterior, opongo las siguientes:

DEFENSAS

1.- La que se deriva del artículo 15, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral consistente en que el que afirma tiene la obligación de probar, lo que en el caso no ocurrió por parte de la quejosa toda vez que no hay pruebas que acrediten la supuesta conducta irregular del Partido Revolucionario Institucional a quien represento.

2.- *La de obscuridad de la denuncia, toda vez que la parte quejosa no hace una especificación de las circunstancias de modo, tiempo y lugar de los actos que le atribuye a mi representado, lo que impide que se haga una defensa precisa.*

3.- *La falsedad del denunciante, que se derivan del hecho consistente en que la quejosa faltó a la verdad al afirmar hechos que resultan falsos.*

4.- *La de 'Nulla poena sine crime' que hago consistir en que al no existir conducta irregular por parte del Partido que represento no es procedente la imposición de una pena.*

5.- *Las que se deriven del presente escrito..."*

V. Por acuerdo de fecha veintiocho de mayo del presente año, el Secretario de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral tuvo por recibido el escrito de contestación mencionado en el resultando anterior y ordenó dar vista a las partes para que manifestaran lo que a su derecho conviniese, en términos de lo dispuesto en el artículo 42, párrafo 1, del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

VI. Mediante escritos de fecha nueve de junio de dos mil tres, recibidos en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en la misma fecha, las partes en la presente queja presentaron sus alegatos.

VII. Mediante proveído de fecha dieciocho de julio del presente año, el Secretario de la Junta General Ejecutiva declaró cerrada la instrucción, atento a lo que dispone el artículo 42, párrafo 2, del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

VIII. Desahogado en sus términos el procedimiento administrativo previsto en el artículo 270, párrafos 1, 2, 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el dispositivo 271 del propio ordenamiento legal; 42 y 43 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de las Sanciones

Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el numeral 15 de los Lineamientos para el Conocimiento y la Sustanciación de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Junta General Ejecutiva aprobó el dictamen correspondiente en sesión ordinaria de fecha veintinueve de julio de dos mil tres.

IX. Por oficio número SE/1870/03 de fecha uno de agosto de dos mil tres, suscrito por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, se remitió el dictamen a los integrantes de la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución.

X. Recibido el dictamen aprobado por la Junta General Ejecutiva, la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución en sesión ordinaria celebrada el día siete de agosto de dos mil tres, instruyó al Secretario Técnico de la misma sobre el sentido del anteproyecto de resolución, en términos de lo señalado por el artículo 45, párrafo 1 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

XI. En sesión ordinaria de la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución, de fecha trece de agosto de dos mil tres, se aprobó el proyecto de resolución correspondiente, por lo que procede resolver al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS

1.- Que en términos del artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General tiene facultades para conocer de las infracciones a la normatividad electoral federal, sustanciar el procedimiento administrativo respectivo a través de la Junta General Ejecutiva del Instituto, la cual elabora el Dictamen correspondiente para ser sometido, previos los trámites a que se refieren los artículos 42, 43 y 44 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de las Sanciones Administrativas Establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la consideración del

órgano superior de dirección, para que en ejercicio de las facultades que le otorga el Código de la materia determine lo conducente.

2.- Que de conformidad con lo que establece el artículo 45 del Reglamento, se somete el dictamen y el proyecto de resolución a la consideración del órgano superior de dirección, para que en ejercicio de las facultades que le otorga el Código de la materia determine lo conducente y aplique las sanciones que en su caso procedan.

3.- Que en virtud de lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código Electoral, es obligación de los partidos y agrupaciones políticas nacionales conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta, así como la de sus militantes, a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

4.- Que el dispositivo 39, párrafos 1 y 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el incumplimiento de las obligaciones de los partidos y agrupaciones políticas se sancionará en los términos de lo dispuesto en el Título Quinto, del Libro Quinto, del ordenamiento legal invocado y, que la aplicación de las sanciones administrativas es facultad del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

5.- Que el artículo 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

6.- Que el diverso 82, párrafo 1, incisos h) y w) del Código de la materia, consigna como atribución del Consejo General vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, así como conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

7.- Que atento a lo que dispone el artículo 3, párrafo 1 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto del presente Dictamen, resulta aplicable, en lo conducente, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

8.- Que por tratarse de una cuestión de orden público y en virtud de que el artículo 19 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que las causales de improcedencia que produzcan el desechamiento o sobreseimiento de la queja deben ser examinadas de oficio, procede entrar a su estudio para determinar si en el presente caso se actualiza alguna de ellas, pues de ser así deberá declararse lo conducente en la queja que nos ocupa, al existir un obstáculo que impida la válida constitución del proceso e imposibilite un pronunciamiento sobre la controversia planteada.

Al respecto, tenemos que el partido denunciado plantea el desechamiento de la queja interpuesta en su contra, al considerarla evidentemente frívola en virtud de que: *“...toda vez que la misma se sustenta en hechos que resultan evidentemente frívolos, además de que carecen de pruebas eficaces para sustentar su argumento...”*

Abundando sobre el particular se toma en consideración que el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, en su definición de frívolo señala que:

“Frívolo.- (del lat. Frivulus) adj. Ligerero, veleidoso, insustancial. || 2. Dícese de los espectáculos ligeros y sensuales, de sus textos, canciones y bailes, y de las personas, especialmente de las mujeres, que los interpretan. || 3. Dícese de las publicaciones que tratan temas ligeros, con predominio de lo sensual.”

En relación con lo anterior, debe decirse que la queja presentada por Convergencia no puede estimarse carente de materia o insustancial, ya que plantea determinadas conductas y hechos que le atribuye al Partido Revolucionario Institucional, que de acreditarse implicarían violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, en ese supuesto, esta autoridad electoral procedería a imponer la sanción o sanciones que

correspondan, lo que también serviría para persuadir a los partidos políticos para que eviten realizar ese tipo de conductas.

En ese entendido se llega a la conclusión de que la queja presentada no puede catalogarse como inconsistente o insustancial, por lo que resulta inaplicable la causal de desechamiento invocada por el partido denunciado.

9. Que sentado lo anterior se procede a fijar la litis, misma que consiste en determinar si, como lo afirma el quejoso, el Partido Revolucionario Institucional es responsable de los actos o hechos que se le imputan y si los mismos son contrarios a la normatividad electoral.

El quejoso sostiene esencialmente que:

- a) El Partido Revolucionario Institucional contraviene el artículo 189, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al colocar propaganda al exterior de un edificio público.
- b) El partido denunciado utiliza colores y frases similares a los de programas de gobierno desarrollados con recursos federales y estatales, para hacer creer a la sociedad que el Partido Revolucionario Institucional es el que ejecuta las obras públicas y los programas de gobierno.

Respecto del **primer agravio marcado como a)**, el partido quejoso menciona en su escrito que el Partido Revolucionario Institucional:“... *violenta el proceso electoral del dos mil tres, al utilizar espacios ubicados en edificios públicos para la colocación de propaganda...*”. Anexando como prueba para demostrar su dicho el Testimonio Notarial número CUATRO MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y OCHO, de fecha once de febrero del presente año, expedido por el Notario Público número CUARENTA Y OCHO de la Ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

Por su parte, el partido denunciado sostiene que:“... *el hecho de que exista una barda con propaganda a favor de mi representada no es suficiente para con ello afirmar la atribuibilidad de la misma al Partido Revolucionario Institucional y por ende la veracidad en sí de cada uno de los actos que vierte en su denuncia el promovente, resultando consecuentemente evidente que lo afirmado no constituye un hecho probado que permita concluir que existe una infracción, por el contrario, sólo se prueba que se dio fe notarial de una barda pintada con alusiones a mi*

representada, pero ésta no es una infracción hasta que con diversas probanzas se demuestre que efectivamente lo es...”

Por último, se desprende del informe que rinde el Vocal Ejecutivo de la Junta Local del Instituto Federal Electoral en el estado de Oaxaca lo siguiente:

“...

a) *En respuesta a lo señalado en el punto anterior, el Lic. Héctor C. Arango Ortiz, vocal Ejecutivo de la 08 Junta Distrital mediante oficio número 0844/2003, de fecha 9 de mayo de 2003, me informó que el H. Ayuntamiento de la Ciudad de Oaxaca de Juárez, no proporcionó lugares de uso común para la fijación de propaganda electoral y poderlos asignar a los partidos políticos.*

b) *En respuesta a lo solicitado en el punto anterior, el Dr. Rodrigo Gallegos Valdés, Director del Centro Regional de Educación Normal de Oaxaca mediante oficio número 391/2002-2003, de fecha 2 de mayo de 2003 tuvo a bien informarme que la barda ubicada en la esquina de la Avenida de las Etnias y México 68, en la Colonia Olímpica de esta ciudad, es propiedad de dicha institución y que sin autorización del personal directivo del plantel, ha sido utilizada para propaganda del Partido Revolucionario Institucional...”*

Efectivamente, de acuerdo a un estudio minucioso de las pruebas aportadas por el partido denunciante, así como de las investigaciones realizadas por esta autoridad, se concluye que, como lo señala el quejoso, existe propaganda electoral en favor del Partido Revolucionario Institucional colocada en el exterior de un edificio público, contraviniendo así el artículo 189, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a la letra señala:

“ARTÍCULO 189

1. *En la colocación de propaganda electoral los partidos y candidatos observarán las reglas siguientes:*

...

e) **No podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos ni en el exterior de edificios públicos.**

...”

Obra agregado al expediente como prueba un testimonio notarial del cual se desprende la existencia de la barda con pintas de propaganda en favor del Partido Revolucionario Institucional al exterior de un edificio público; esta prueba es considerada una documental pública reconocida en el artículo 271, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los artículos 14, párrafo 4, inciso d) y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral por lo que tiene valor probatorio pleno, salvo la constatación exitosa en contra respecto de su validez o autenticidad.

Ahora bien, como afirma el denunciado, no existen elementos suficientes, que denominaremos “directos” de prueba que permitan conocer concretamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó la pinta en comento; sin embargo, es evidente que no se pueden apreciar los hechos tal y como acontecieron, porque eso es imposible desde el punto de vista lógico temporal, en tanto que se trata de acontecimientos agotados en el tiempo.

Consecuentemente, los elementos que sirven a esta autoridad para emitir su determinación, son los enunciados que se refieren a un hecho que sucedió de una manera determinada (la pinta en cuestión), mismos que forman una hipótesis (atribuir su pinta al Partido Revolucionario Institucional). En este sentido, la manera que tiene esta autoridad de llegar a la demostración de la verdad de los enunciados expresados por las partes, en relación con la hipótesis planteada, es la prueba.

Sobre el particular debe tenerse presente que en un procedimiento, cualquier hecho o cualquier cosa puede tener el carácter de prueba respecto de la hipótesis, cuya verdad o falsedad se pretenda demostrar, siempre que se cumpla con las siguientes condiciones:

1) Que se trate de una cosa o de un hecho, a partir de los cuales se puedan obtener conclusiones válidas acerca de la hipótesis principal, y

2) Que la cosa o el hecho no se encuentren dentro de las pruebas prohibidas o restringidas por el ordenamiento legal.

Una prueba es directa cuando su contenido guarda relación inmediata con la esencia de los enunciados que integran la hipótesis del hecho principal que es objeto del procedimiento.

Una prueba es indirecta cuando mediante ella se demuestra la existencia de un hecho diverso a aquel que es afirmado en la hipótesis del procedimiento. La condición para que tenga el efecto de prueba estriba en que a partir de la demostración de la existencia de ese hecho secundario sea posible extraer inferencias, que afecten a la fundamentación de la hipótesis del hecho principal.

La prueba indirecta ofrece elementos de confirmación de la hipótesis del hecho principal, pero a través de un paso lógico que va de un hecho probado (el hecho secundario) al hecho principal.

El grado de apoyo que la hipótesis a probar reciba de la prueba indirecta dependerá de dos cosas:

- a) Del grado de aceptación de la existencia del hecho secundario; es decir, si la existencia del referido hecho secundario está suficientemente probada, y
- b) Del grado de aceptación de la inferencia que se funda en el hecho secundario, cuya existencia ha sido probada.

Para determinar el grado de aceptación de la inferencia que parte del hecho secundario hacia el hecho principal, es necesario conocer el criterio en el que dicha inferencia se apoya. Mientras más preciso y seguro sea el criterio, mayor será el grado de aceptación de la inferencia.

Existe otra forma destacable de llegar al conocimiento de la verdad de los enunciados que integran la hipótesis sobre el hecho principal mediante el uso de pruebas indirectas. Se trata de lo que el procesalista teórico italiano Michele Taruffo denomina "evidencias en cascada".

Esta figura se presenta cuando el elemento de confirmación de la hipótesis principal deriva de una cadena de pasos inferenciales, obtenidos de hechos secundarios. Cada hecho secundario es idóneo para fundar inferencias sobre el hecho sucesivo.

La conclusión se obtiene por la inferencia que va del último hecho secundario de la cadena, a la hipótesis del hecho principal.

La cadena de inferencias puede ser formulada válidamente, hasta llegar a la conclusión del hecho principal, sólo si cada inferencia produce conclusiones dotadas de un grado de confirmación fuerte.

No importa la longitud de la cadena, siempre que cada uno de los eslabones esté debidamente sostenido en la base de la inferencia precedente. El grado de confirmación del hecho principal no es en función de todas las inferencias que componen la cadena, sino sólo en función de la última inferencia y del criterio en el que ésta se fundamente. Ninguna de las inferencias de la cadena debe tener un margen de duda tal que haga irrazonable su adopción como hipótesis verdadera sobre el hecho secundario. Cada hecho o circunstancia que se tenga por cierto constituye la premisa de la que se parte para conectar con el siguiente eslabón.

Conviene destacar que la prueba indirecta no está excluida en la normatividad que regula el procedimiento administrativo sancionador electoral, pues conforme al Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sus artículos 27, párrafo 1, inciso e), y 33, párrafo 1, entre las pruebas que pueden aportarse se encuentra la presunción, que es una prueba indirecta, a la que en dicho precepto se define como los razonamientos y valoraciones de carácter deductivo o inductivo, por los cuales la autoridad llega al conocimiento de hechos primeramente desconocidos a partir de la existencia de un hecho conocido.

En estas disposiciones se prevén las pruebas indirectas, tanto el indicio como la presunción, aun cuando se menciona sólo a esta última, pues considera que es posible obtener el conocimiento de los hechos mediante un procedimiento racional deductivo o inductivo, y esto último es precisamente lo que doctrinalmente se considera como indicio, el cual es definido como rastro, vestigio, huella, circunstancia, en general todo hecho conocido, idóneo para llevarnos, por vía de la inferencia, al conocimiento de otro hecho, con la particularidad de que la inferencia que se obtiene del indicio se sustenta en el principio de causalidad (inducción).

Por tanto, desde el punto de vista normativo, tampoco existe impedimento para que en el procedimiento administrativo puedan aportarse pruebas indirectas ni, por

ende, para que la autoridad administrativa electoral las tome en cuenta al resolver y pueda sustentar su decisión en ellas.

No se produce, pues, conculcación alguna a los principios de objetividad y certeza, ni al de legalidad, por el solo hecho de que la infracción y la responsabilidad del ente sancionado se consideran evidenciados por medio de indicios o presunciones, o sea, con pruebas indirectas.

En todo caso, la eficacia de la prueba indirecta dependerá de la confiabilidad de los indicios, de qué tan aptos son para derivar de ellos inferencias que lleven al conocimiento del hecho principal, lo que representa más bien un problema de la valoración de la prueba, pero no la imposibilidad jurídica de su empleo para sustentar la decisión.

Cabe destacar que los anteriores razonamientos son consistentes con los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vertidos dentro de la resolución recaída al recurso de apelación SUP-RAP-018/2003, emitida por la Sala Superior de ese órgano.

En mérito de lo expuesto, esta autoridad considera que la propaganda del Partido Revolucionario Institucional ubicada en el edificio público correspondiente al Centro Regional de Educación Normal de Oaxaca, es atribuible a ese instituto político, en virtud de las pruebas indirectas que operan en favor de la demostración de la hipótesis formulada y que crean la convicción de que la pinta en cita, fue producto de una serie de acciones que guardan relación lógica e identidad con el proceder del partido denunciado, respecto de la forma de promocionar y difundir a sus candidatos y sus propuestas.

A mayor abundamiento, cabe señalar que el partido denunciado tiene responsabilidad en los hechos que fundan este procedimiento, toda vez que el legislador mexicano reconoce a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales a través de personas físicas, en conformidad con la interpretación que ha realizado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de los artículos 41, segundo párrafo, base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 38, apartado 1, inciso a) y 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, de acuerdo con el precepto constitucional citado, los partidos políticos son entidades de interés público, a los que la propia Constitución ha encomendado el cumplimiento de una función pública consistente en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En armonía con tal mandato constitucional, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, en el artículo 38, apartado 1, inciso a), como una obligación de los partidos políticos, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

En dicho precepto se recoge, por un lado, el principio de “respeto absoluto de la norma legal”, el cual implica que toda persona debe respetar el mandato legal por sí mismo, ya que el ordenamiento jurídico fue dado por quien encarna la soberanía, que tomó en cuenta el bienestar social al emitir ese ordenamiento. En consecuencia, si el legislador estableció determinados preceptos para la convivencia social, por el simple hecho de violar esas disposiciones se están afectando derechos esenciales de la comunidad. De ahí que la norma jurídica debe respetarse siempre y ante cualquier circunstancia, y de no ocurrir lo anterior, ese solo hecho sirve cabalmente para imputar jurídicamente a la persona moral la actuación contraventora de la Ley.

Dicho principio es recogido por el precepto en cita, cuando establece como obligación de los partidos políticos nacionales, la de conducir sus actividades dentro de los cauces legales.

Este enunciado es de capital importancia por dos razones fundamentales.

Una, porque se establece una obligación de respeto a la ley para una persona jurídica (partido político), lo cual es acorde con lo establecido en el artículo 269, apartado 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se establece que el partido político nacional, como tal, será sancionado por la violación a esa obligación de respeto a la ley (con independencia de las responsabilidades en las que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes).

Otra, porque con tal disposición el sistema legal positivo se aparta del concepto clásico de culpabilidad, elemento que tradicionalmente sólo podía existir si se comprobaba un nexo causal entre determinada conducta y un resultado, y siempre sobre la base del dolo o de la culpa (imprudencia) en su forma de expresión clásica. En el precepto en examen se resalta, como violación esencial, la simple trasgresión a la norma por sí misma, como base de la responsabilidad.

Otro de los aspectos relevantes del precepto que se analiza es la figura de garante, que permite explicar satisfactoriamente la responsabilidad del partido político, en cuanto que éste debe garantizar que la conducta de sus militantes se ajuste a los principios del Estado democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, de tal manera que las infracciones por ellos cometidas constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante (partido político), que determina su responsabilidad, por haber aceptado, o al menos, tolerado, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político, lo que implica, en último caso, la aceptación de sus consecuencias y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual.

De esta forma, si el partido político no realiza las acciones de prevención necesarias será responsable, bien porque acepta la situación (dolo), o bien porque la desatiende (culpa).

Lo anterior permite evidenciar, en principio, la responsabilidad de los partidos políticos y de sus militantes; sin embargo las personas jurídicas excepcionalmente podrían verse afectadas con el actuar de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su organigrama, supuesto en el cual también asumen la posición de garante sobre la conducta de tales sujetos. Esto se demuestra porque de las prescripciones que los partidos políticos deben observar en materia de campañas y propaganda electorales, se advierte que pueden ser incumplidas a través de sus dirigentes, miembros, así como, en ciertos casos, simpatizantes y terceros, de lo cual tendrán responsabilidad.

En efecto, pueden existir personas que, aun cuando no tengan algún carácter partidario o nexo con el instituto político, sin embargo lleven a cabo acciones u omisiones que tengan consecuencias en el ámbito de acción de los partidos, y eso da lugar a que sobre tales conductas, el partido desempeñe también el papel de garante.

Lo anterior ha sido recogido por la doctrina mayoritariamente aceptada del derecho administrativo sancionador, en la llamada culpa in vigilando, en la que se destaca el deber de vigilancia que tiene la persona jurídica o moral sobre las personas que actúan en su ámbito.

En esa virtud, las conductas de cualquiera de los dirigentes, miembros, simpatizantes, trabajadores de un partido político, o incluso de personas distintas, siempre que sean en interés de esa entidad o dentro del ámbito de actividad del partido, con las cuales se configure una trasgresión a las normas establecidas, y se vulneren o pongan en peligro los valores que tales normas protegen, es responsabilidad del propio partido político, porque entonces habrá incumplido su deber de vigilancia.

Siguiendo esta prelación de ideas, resulta atribuible al Partido Revolucionario Institucional la pinta realizada en el Centro Regional de Educación Normal de Oaxaca, a favor de su candidato José Murat, ya que la misma fue ejecutada por alguna persona o personas respecto de las cuales ese partido debió constituirse como garante de su conducta, ya que con dicha propaganda se hace promoción a su conducta y de no haber sido ordenada su pinta por el Partido Revolucionario Institucional, éste hubiera denunciado su existencia por no haber mediado su autorización, lo que no acontece en la especie.

En virtud de lo anterior, esta autoridad concluye que el Partido Revolucionario Institucional violó la normatividad electoral, toda vez que ha quedado acreditado mediante pruebas plenas que la propaganda a que nos venimos refiriendo, fue pintada sobre un edificio público.

En consecuencia, en este apartado la presente queja debe declararse fundada.

Ahora bien, en relación con el **segundo agravio marcado como b)**, el quejoso señala que el partido denunciado utiliza colores y frases similares a los de los programas de gobierno desarrollados con recursos federales y estatales, para hacer creer a la sociedad que el Partido Revolucionario Institucional es el que ejecuta las obras públicas y los programas de gobierno.

Los programas de gobierno ocupan diferentes lemas para identificar programas sociales como “Gobierno Estatal a **toda marcha**” y el Partido Revolucionario

Institucional en su propaganda electoral utiliza “Oaxaca **en marcha** con José Murat”, “ Un partido de propuestas, un gobierno de respuesta; **A toda Marcha**”.

A fin de probar sus afirmaciones, el partido político quejoso, exhibe diversas fotografías en las que aparece la propaganda utilizada por el Partido Revolucionario Institucional, de donde se desprende el lema “Oaxaca **en marcha** con José Murat”, “ Un partido de propuestas, un gobierno de respuesta; **A toda Marcha**”.

Esta autoridad considera que los hechos denunciados por el quejoso no son conculcatorios de ninguna disposición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se evidencia a continuación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla en su artículo 41 la existencia y regulación de los partidos políticos nacionales, reservándole al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la facultad de normar lo relativo a la intervención de éstos en los procesos electorales de carácter federal.

Así, para determinar si los hechos denunciados son violatorios a lo dispuesto por la legislación electoral federal, es menester hacer referencia a los artículos que regulan la materia de propaganda a nivel federal.

“ARTÍCULO 182

...

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

4. Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

ARTÍCULO 185

1. *La propaganda impresa que los candidatos utilicen durante la campaña electoral deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato.*
2. *La propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, **no tendrán más límite, en los términos del artículo 7o. de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos.***

ARTÍCULO 186

1. *La propaganda que en el curso de una campaña difundan los partidos políticos a través de la radio y la televisión, comprendida la que emitan en el ejercicio de las prerrogativas que en la materia les confiere el presente Código, se ajustará a lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución.*
2. *Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que realicen propaganda electoral a través de la radio y la televisión deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros.*

...

ARTÍCULO 187

1. *La propaganda que los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos realicen en la vía pública a través de grabaciones y, en general, por cualquier otro medio, se sujetará a lo previsto por el artículo anterior, así como a las disposiciones administrativas expedidas en materia de prevención de la contaminación por ruido.*

ARTÍCULO 188

1. *Al interior de las oficinas, edificios y locales ocupados por la administración y los poderes públicos no podrá fijarse ni distribuirse propaganda electoral de ningún tipo.*

ARTÍCULO 189

1. *En la colocación de propaganda electoral los partidos y candidatos observarán las reglas siguientes:*

a) *Podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas siempre que no se dañe el equipamiento, se impida la visibilidad de conductores de vehículos o se impida la circulación de peatones;*

b) *Podrá colgarse o fijarse en inmuebles de propiedad privada, siempre que medie permiso escrito del propietario;*

c) *Podrá colgarse o fijarse en los lugares de uso común que determinen las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto, previo acuerdo con las autoridades correspondientes;*

d) *No podrá fijarse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico; y*

e) *No podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos ni en el exterior de edificios públicos.*

2. *Se entiende por lugares de uso común los que son propiedad de los ayuntamientos, gobiernos locales y del Distrito Federal, susceptibles de ser utilizados para la colocación y fijación de la propaganda electoral. Estos lugares serán repartidos por sorteo entre los partidos políticos registrados, conforme al procedimiento acordado en la sesión del Consejo respectivo, que celebren en el mes de enero del año de la elección.*

3. Los Consejos Locales y Distritales, dentro del ámbito de su competencia velarán por la observancia de estas disposiciones y adoptarán las medidas a que hubiere lugar con el fin de asegurar a partidos y candidatos el pleno ejercicio de sus derechos en la materia.”

Tales disposiciones son las que contienen los lineamientos que rigen la propaganda electoral, la cual no tiene más límite que el respeto a la vida privada de los candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos, además de que los partidos políticos, coaliciones y candidatos que realicen la propaganda electoral deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a los candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros.

En esa tesitura, los hechos denunciados no pueden considerarse contraventores de las disposiciones antes transcritas, en tanto que las limitantes en ellas contenidas no fueron rebasadas por el partido denunciado.

De los preceptos legales antes citados no se advierte ninguna prohibición en el sentido de que los partidos políticos deban abstenerse de utilizar en su propaganda determinadas expresiones, salvo aquellas limitaciones relacionadas con el respeto a la vida privada de los candidatos, o con la ofensa, calumnia o denigración a candidatos, partidos políticos o coaliciones, así como aquellas que afecten a la moral o al orden público.

Límites que, como ya se dijo, no fueron rebasados por el partido denunciado, pues en ninguna de las expresiones que utiliza se hace referencia a aspectos de la vida privada de los contendientes ni se emplean expresiones que pudieran considerarse como una falta de respeto a las autoridades, terceros, instituciones o valores democráticos.

Tampoco se advierte que con la propaganda electoral empleada por el denunciado, se haya obstaculizado la libre participación política de los demás institutos políticos en la contienda electoral referida o que se hubieren vulnerado los derechos de los ciudadanos.

De lo hasta aquí asentado es posible concluir que, contrario a lo sostenido por el partido político quejoso, el uso de la palabra “marcha” en la propaganda del

candidato del Partido Revolucionario Institucional en Oaxaca, no transgrede ninguna disposición contenida en el código electoral federal.

Para acoger la pretensión del partido quejoso, que se traduciría en declarar que los partidos políticos están impedidos para utilizar en sus slogans o lemas de campaña el uso de determinadas palabras, sería necesario que en la ley que rige el caso, se estableciera expresamente esa prohibición legal, sin embargo, como ya quedó evidenciado, el ordenamiento invocado no contiene norma alguna que impida a los institutos políticos utilizar una palabra o palabras determinadas en sus slogans o lemas de propaganda electoral, salvo las limitaciones que con anterioridad quedaron señaladas.

Independientemente de lo anterior, se estima que el partido político denunciado utiliza la palabra "marcha" dentro de un texto o lema con la finalidad de transmitir su mensaje político al electorado; descontextualizar la palabra como pretende hacerlo el partido político quejoso para darle otros alcances resulta incorrecto, toda vez que, la utilización o empleo de la misma es de uso común para cualquier persona y, en este caso, su empleo no es privativo ni determinante de algún postulado político.

Una vez hechas las aclaraciones anteriores, de manera reiterada cabe manifestar que no se acredita por el partido quejoso que el denunciado haya incurrido en alguna irregularidad ni el beneficio que supuestamente con la utilización de la palabra "marcha" haya obtenido el mismo, es decir, de los argumentos esgrimidos así como de los elementos probatorios que este Instituto se allegó no se puede inferir que exista una infracción legal ni beneficio alguno obtenido por el partido denunciado a favor de sus candidatos, o bien, que se hubiese coaccionado la voluntad del electorado a favor de un determinado candidato.

En consecuencia, en este apartado debe considerarse infundado el agravio hecho valer por el quejoso.

10.- Una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión del ilícito y la responsabilidad del partido denunciado, se procede a imponer la sanción correspondiente.

Para tal efecto, es menester tener presente lo siguiente:

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-018/2003, reiteró que los principios desarrollados por el derecho penal son aplicables, *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador.

Una de las principales diferencias entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, consiste que en el primero sólo se protegen los bienes jurídicos considerados de mayor entidad y se rige conforme al principio de intervención mínima, por lo que el número de ilícitos que prevé es reducido, de tal suerte que el legislador está en condiciones de fijar la conducta típica de cada ilícito, y la pena que corresponda para cada una de ellas; inclusive, el derecho penal no establece dentro de su codificación, de manera directa obligaciones o prohibiciones de los gobernados, sino que se limita a describir los elementos típicos de los delitos y su correspondiente sanción.

Por su parte, el derecho administrativo, en primer término, establece derechos, obligaciones y prohibiciones de los gobernados, tendientes a lograr el desarrollo armónico de las relaciones humanas dentro de la sociedad, esto es, establece un conjunto de reglas encaminadas a regular la vida en sociedad; y sólo cuando estas disposiciones no son cumplidas por las personas vinculadas, establece las sanciones, con lo que se inicia propiamente la actividad del derecho administrativo sancionador. El derecho administrativo regula una cantidad de situaciones jurídicas mucho más numerosa que el derecho penal, pues interviene en una gran cantidad de actividades sociales que requieren de regulación por parte del Estado, las que van desde la protección a los ecosistemas, regulación de la actividad comercial en aspectos como monopolios y control de precios; la planeación de los centros urbanos de población y otorgamiento de servicios como agua, luz, etcétera; marcas, patentes y propiedad industrial; registro de automotores, de propiedad de inmuebles y derechos de autor; inclusive telecomunicaciones y tecnología de punta, y desde luego, la materia electoral; ámbitos que cada día van en aumento, en razón de la complejidad que adquiere a cada tiempo la vida en sociedad, por el aumento de la población, por el avance de desarrollos tecnológicos o por diversas circunstancias sociales.

Por estas razones, la forma en que se establecen los ilícitos y las penas en el derecho administrativo sancionador, para cumplir con la disposición constitucional establecida en el artículo 14, referente al establecimiento de leyes exactamente aplicables al caso, es distinta que en el derecho penal.

La mecánica opera de la siguiente forma: en primer término se establece una norma que contiene una obligación o una prohibición, para después establecer un enunciado general en el sentido de que quien incumpla con las disposiciones de la ley de que se trate será sancionado. En estas dos normas se contienen los elementos típicos de la conducta, pues la primera establece la obligación de hacer o no hacer una conducta determinada, precisa y clara; por lo que si no se cumple con esa obligación, entonces se cae en el supuesto de la segunda norma que establece la sanción.

El tercer elemento es la sanción correspondiente, que a diferencia de la materia penal, se establece en un catálogo de penas generales, para lo cual se dan reglas para su aplicación, en razón de que es extremadamente complicado para el legislador establecer penas específicas para cada una de las normas administrativas que imponen una obligación o prohibición, lo que implicaría tal cantidad de trabajo para éste que entorpecería su función, por lo que se permite establecer un catálogo de penas general, y reglas para su aplicación, y dejar a la autoridad encargada de imponerlas, que determine cuál de éstas es la pertinente y en qué medida.

Lo anterior, toda vez que en el derecho penal se protegen un número reducido de valores jurídicos bien identificados, que en función de su importancia permiten establecer penas específicas y adecuadas para cada uno de los tipos que regula, lo que no siempre sucede en el derecho administrativo sancionador; por lo que si en el derecho administrativo el bien jurídico último que invariablemente se protege es el bienestar general, es razonable concluir que el legislador establezca un catálogo de sanciones generales y reglas para su individualización, pues el valor protegido, así como su afectación, no variaría en la medida que sucede en el derecho penal, de modo tal que la autoridad competente sería la encargada de elegir cuál de las sanciones debe imponerse e individualizarla.

En el caso, el artículo 269, apartado 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece las sanciones aplicables a los partidos y agrupaciones políticas, en tanto que el apartado 2, refiere los supuestos típicos sancionables, entre los que se encuentra el incumplimiento por parte de los partidos políticos a las obligaciones establecidas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables del ordenamiento invocado, así como el incurrir en cualquier otra falta de las previstas en dicho código.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el conjunto de disposiciones que configuran el derecho administrativo sancionador electoral, tiene como objeto indiscutible impedir la comisión de conductas típicas consignadas como faltas y, en su caso, imponer las sanciones establecidas a quienes incurran en ellas, tomando en cuenta para su fijación y cuantificación concreta, en el caso de partidos políticos, la gravedad de la falta, las circunstancias particulares en que se cometió y la finalidad que se persigue, esto es, prevenir e inhibir la proliferación de dichas conductas, tanto en el infractor, como en el resto de los gobernados, mediante la persuasión del perjuicio que producen al interés general y de las consecuencias nocivas que pueden acarrearle al infractor.

Lo anterior hace patente la necesidad de que la autoridad electoral cuantifique o determine el grado de la sanción, de manera tal que con ella quede plenamente garantizado el cumplimiento de esos objetivos, porque de lo contrario se desvirtuaría y desnaturalizaría la disciplina jurídica de que se trata, toda vez que si la sanción impuesta no es susceptible de provocar en el infractor la conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general y de sí mismo, ni apta para desalentarlo a continuar en su oposición a la ley, no quedaría satisfecho el propósito persuasivo, y en un momento podría contribuir al fomento de tales actitudes ilícitas.

Lo dicho tiene su razón de ser en que la naturaleza de la sanción es fundamentalmente preventiva, no retributiva o indemnizatoria. Esto es, no busca que se repare a la sociedad el daño causado con el ilícito, sino que la pretensión es que, en lo sucesivo, se evite su comisión.

Sobre este tema resulta aplicable la teoría de la prevención general desarrollada en el derecho penal, que parte de la idea de que el daño social causado con el injusto no puede ser reparado con la imposición de una sanción al infractor, pues éste violenta el estado de derecho de forma inmediata; por ende, sostiene que las faltas deben reprimirse para que en lo futuro, tanto el delincuente, como los individuos que conforman la sociedad, no cometan nuevos actos ilícitos, que pudieran generalizarse si no son reprimidos, trastocando con ello el bienestar social, que constituye la *ultima ratio* del Estado de Derecho; es decir, la pena reprime al ilícito, para crear en los individuos la conciencia de que si los cometen, serán sancionados por el Estado.

Lo anterior es lo que legitima la imposición de una sanción, pues si ésta produjera una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes en comparación con la expectativa del beneficio recibido o que pudo recibir con su comisión, esto podría propiciar que el sujeto se viera tentado a correr nuevamente el riesgo de

exponerse a nueva sanción, con mayor razón si con la primera no se vio afectado realmente o inclusive obtuvo algún beneficio.

Así, para graduar la penalidad, no sólo se deben tomar en cuenta las circunstancias objetivas del caso y la gravedad de la infracción, sino garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad administrativa sancionadora electoral, lo cual necesariamente se tiene que ver reflejado en la magnitud e intensidad de la sanción que se imponga.

En cuanto a la individualización de la sanción que se debe imponer a un partido político por la comisión de alguna irregularidad, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 270, apartado 5, dispone que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, debe tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta.

Así, la autoridad debe valorar:

a) Las circunstancias:

- particulares y relevantes que rodearon la conducta irregular; aspectos cuantitativos y cualitativos en que se generó la infracción.
- las individuales del sujeto infractor, esto es, si la conducta irregular se comete por primera vez o si se trata de una reincidencia; si el infractor realizó la conducta con el ánimo de infringir la norma legal o sin esa intención.

b) Para determinar la gravedad de la falta debe atender a:

- la jerarquía del bien jurídico afectado, y
- el alcance del daño causado.

Por circunstancias debe entenderse las situaciones de tiempo, modo y lugar en que se cometieron las faltas, así como las condiciones particulares e individuales del sujeto infractor; circunstancias que permiten aplicar, aproximándose en mayor o menor medida, los extremos que establece la disposición legal en el caso concreto, esto es, situaciones de hecho que atenúan o agravan la imposición de la sanción.

La gravedad debe calificarse atendiendo a la jerarquía y trascendencia de la norma jurídica transgredida y a los efectos que se producen respecto de los valores y bienes jurídicamente tutelados por el derecho.

Debe tenerse presente que al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-012/2001, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que si bien la violación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, en consecuencia, la aplicación de la sanción respectiva, ocurre con la simple acreditación de la conducta irregular, lo cierto es que para la cuantificación de la sanción a aplicar al infractor sí se deben considerar los elementos tanto cuantitativos como cualitativos, porque no puede sancionarse igual a quien, aun violando una norma jurídica, sólo adhiere una calcomanía de propaganda electoral en un señalamiento vial y en una parada de autobús, que a quien en diversos lugares y mediante distintas acciones realiza pintas ilegales, obstruye con su propaganda la visibilidad de conductores e ilegalmente fija propaganda en el equipamiento urbano, salvo que ocurrieren otras circunstancias individuales del sujeto que así lo justifiquen.

En este orden de ideas, si está acreditada la transgresión a disposiciones electorales con cierto número de hechos, resulta jurídicamente correcto que en la aplicación particularizada de una sanción a un partido político se valoren los elementos cuantitativos, cualitativos e individuales que en cada caso ocurrieron, porque lo contrario podría llevar al absurdo de considerar que debiera aplicarse la misma multa a quien violente determina disposición del código electoral federal, aun cuando las condiciones en que cometió la irregularidad sean diferentes a las acontecidas en el caso de otros actores políticos, que pueden agravar o atenuar la irregularidad.

Otro factor que debe tenerse en cuenta al individualizar la sanción, es la reincidencia en que haya incurrido el partido denunciado en la comisión de la conducta irregular.

Así, la autoridad debe verificar si existen antecedentes de que el partido denunciante hubiera incurrido en la misma conducta irregular y se le hubiera sancionado. Para lo cual debe tomar en cuenta las resoluciones emitidas por el propio Consejo General, que tengan el carácter de definitivas, ya sea porque el fallo no fue impugnado dentro del plazo legal o, bien, porque la resolución haya sido impugnada y se haya dictado resolución definitiva y firme, es decir, que sea una resolución con carácter de ejecutoria; no se deben considerar como antecedentes las resoluciones recaídas a procedimientos sancionatorios administrativos que no hayan adquirido el carácter de firme, es decir, que se

**CONSEJO GENERAL
JGE/QCONV/JL/OAX/020/2003**

encuentren sub iudice al haber sido controvertidas y estar pendiente de resolución por parte del órgano jurisdiccional electoral.

El criterio antes vertido fue sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-054/2002.

En el caso concreto, al individualizar la sanción, se destaca lo siguiente:

La falta que se atribuye al partido denunciado, consiste en colocar propaganda al exterior de un edificio público, conducta que transgrede lo dispuesto por el artículo 189, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, las circunstancias en que se materializó la infracción cometida por el partido denunciado, son las siguientes:

El Partido Revolucionario Institucional reincidió en la comisión de la conducta irregular, en tanto que en el procedimiento administrativo seguido en su contra, identificado con el número de expediente JGE/QA00/JL/CAM/251/2000, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó sancionarlo por haber quedado demostrado en esa ocasión, que había colocado propaganda en edificios públicos.

El alcance que tiene la conducta cometida por el partido denunciado se estima que no trastoca los principios fundamentales que rigen la actividad electoral.

De esta manera, al considerar, conjuntamente, las circunstancias y la gravedad de la falta, esta autoridad estima que la infracción cometida por el partido denunciado debe ser sancionada con una multa consistente en dos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que se encuentra dentro de los límites previstos por el artículo 269, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y s); 39, párrafos 1 y 2; 40, párrafo 1; 73; 82, párrafo 1, inciso h); 269 y 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en ejercicio de las atribuciones conferidas por el numeral 82, párrafo 1, incisos h), w) y z), del ordenamiento legal antes invocado, este Consejo General emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO.- Se declara parcialmente fundada la queja presentada por Convergencia, en contra del Partido Revolucionario Institucional.

SEGUNDO.- Se impone al Partido Revolucionario Institucional, una multa de dos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en términos del artículo 269, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

TERCERO.- La multa deberá ser pagada en la Dirección Ejecutiva de Administración del propio Instituto en términos de lo dispuesto por el artículo 270, párrafo 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CUARTO.- Notifíquese personalmente la presente resolución.

QUINTO.- En su oportunidad archívese el presente expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

La presente resolución fue aprobada en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 22 de agosto de dos mil tres, por ocho votos a favor de los Consejeros Electorales, Dr. José Barragán Barragán, Lic. Jesús Cantú Escalante, Mtro. Alonso Lujambio Irazábal, Lic. Gastón Luken Garza, Dr. Mauricio Merino Huerta, Dra. Jacqueline Peschard Mariscal, Lic. J. Virgilio Rivera Delgadillo y el Consejero Presidente, Mtro. José Woldenberg Karakowsky y un voto en contra del Consejero Electoral, Dr. Jaime Cárdenas Gracia.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**MTRO. JOSE WOLDENBERG
KARAKOWSKY**

**LIC. FERNANDO ZERTUCHE
MUÑOZ**