

**CG118/2003**

**ACUERDO DE DEVOLUCIÓN DEL DICTAMEN DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA, RESPECTO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN CONTRA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**

Distrito Federal, a 16 de junio de dos mil tres.

**VISTO** el dictamen aprobado por la Junta General Ejecutiva respecto del expediente JGE/QPAN/JD28/DF/008/2003 integrado con motivo de la queja presentada por la C. Alma Elena Ayuso Arce, representante del Partido Acción Nacional ante el 28 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, por probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se emite el presente acuerdo al tenor de los siguientes:

#### **ANTECEDENTES**

I.- Con fecha seis de febrero de dos mil tres, se recibió en la Dirección Jurídica el oficio CD/VE/28/127/2003, suscrito por el Lic. Ricardo Navarro Reyna, Consejero Presidente del 28 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, mediante el cual remitió el escrito de fecha veinte de enero de dos mil tres, suscrito por la C. Alma Elena Ayuso Arce, representante del Partido Acción Nacional ante dicho Consejo Distrital, en el cual hace del conocimiento hechos que considera constituyen violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

II. En sesión ordinaria de la Junta General Ejecutiva de fecha veintiuno de abril de dos mil tres se aprobó el dictamen correspondiente, en el que se determinó desechar la queja presentada, al estimar que los hechos denunciados se refieren a actos anticipados de campaña que no están regulados en el Código Federal de Instituciones

y Procedimientos Electorales, por lo que, en caso de acreditarse las irregularidades, no serían objeto de sanción.

**III.** Por oficio número SE-1047/2003 de fecha veintidós de abril de dos mil tres, suscrito por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, se remitió el Dictamen aprobado por la Junta General Ejecutiva a los integrantes de la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución.

**IV.** En sesión ordinaria de fecha veintidós de mayo de dos mil tres, la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución instruyó a la Secretaría Técnica en el sentido de elaborar el anteproyecto de acuerdo de devolución, en términos del artículo 45, párrafo 1 del Reglamento de la materia.

**V.** Con fecha cuatro de junio de dos mil tres, la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución aprobó el proyecto de acuerdo de devolución correspondiente.

### **CONSIDERANDOS**

**1.-** Que en términos del artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral 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 Faltas y Aplicación de 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 el artículo 85, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la integración de la Junta General Ejecutiva; y que el 86, párrafo 1, incisos d) y l), de dicho Código electoral, consigna como facultad de este órgano colegiado, supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos y sus prerrogativas, así como integrar los expedientes relativos a las faltas

administrativas y en su caso los de imposición de sanciones en los términos que establezca el citado ordenamiento legal.

**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 o 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 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 el artículo 45, párrafos 1 y 4 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen que la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución analizará y valorará el dictamen e instruirá a la Secretaría Técnica sobre el sentido del anteproyecto de acuerdo de devolución y una vez aprobado éste, deberá presentarse junto con el dictamen aprobado por la Junta General Ejecutiva a la consideración del Consejo General en la siguiente sesión que celebre.

**8.-** Que las causas, razonamientos y fundamentos legales que sustentaron la no conformidad con el dictamen son los siguientes:

La mayoría de los integrantes de la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución no estuvieron de acuerdo con la motivación del dictamen que sostenía que “los denominados actos de ‘precampaña’ o actos anticipados de campaña que se denuncian en el presente asunto, no pueden constituir una violación a la ley federal electoral, ya que no se encuentran prohibidos por ésta, y por ende, tampoco pueden ser sancionados.”

El fundamento esencial de dicha consideración eran las tesis emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que a la letra dicen:

**ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.—***Del contenido del artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la prohibición de imponer, en los juicios del orden criminal, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, se arriba a la convicción de que tales reglas son igualmente aplicables para aquellas disposiciones de las que se derive la posibilidad de imponer una sanción de naturaleza administrativa en materia electoral. En efecto, en un importante sector de la doctrina contemporánea prevalece la tesis de que no hay diferencias sustanciales, cualitativas o cuantitativas, que pudieran justificar una regulación distinta, por lo que se ha concluido que la tipificación de una conducta como infracción administrativa o criminal es el resultado de una decisión de política legislativa que, bajo ciertos márgenes, tiende a diseñar una estrategia diferenciada de lucha contra la criminalidad, con el propósito fundamental de evitar la sobrecarga, en exceso, de la maquinaria judicial, para ponerla en condiciones de actuar más eficazmente en los ilícitos más graves y relevantes para la sociedad. De ahí que la extensión de las garantías típicas del proceso penal, como la señalada, se justifique por el carácter sancionador del procedimiento, pues con ello se impide que, de hecho, sufran un menoscabo las garantías constitucionales y procedimentales constitucionalmente establecidas. Y es que, al final de cuentas, las contravenciones administrativas se integran en el supraconcepto de lo ilícito, en el que ambas infracciones, la administrativa y la penal, exigen un comportamiento humano (aunque en la administrativa normalmente se permita imputar la consecuencia a un ente o persona moral), positivo o negativo, una antijuridicidad, la culpabilidad, el resultado potencial o actualmente dañoso y la relación causal entre éste y la acción, esencia unitaria que, no obstante, permite los rasgos diferenciales inherentes a la distinta función, ya que la traslación de las garantías constitucionales del orden penal al derecho administrativo sancionador no puede hacerse en forma*

automática, porque la aplicación de tales garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-073/2001.—Partido del Trabajo.—13 de julio de 2001.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: José Luis de la Peza.—Secretario: Felipe de la Mata Pizaña.”

**RÉGIMEN ELECTORAL DISCIPLINARIO. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.**—Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico del Instituto Federal Electoral, autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente transgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad. **Así, el referido principio constitucional de legalidad electoral en cuestiones relacionadas con el operador jurídico La ley ... señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de ... (dichas) disposiciones (artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), es la expresión del principio general del derecho *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia, stripta et scticta*, aplicable al presente caso en términos de los artículos 3o., párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual implica que en el régimen electoral disciplinario existe: a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción; b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas,**

***así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad), y d) Las normas disciplinarias requieren una interpretación y aplicación estricta (odiosa sunt restringenda), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.***

*Recurso de apelación. SUP-RAP-013/98.—Partido Revolucionario Institucional.—24 de septiembre de 1998.—Unanimidad de votos.—Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.—Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.”*

El dictamen de cuenta refería que en atención a dicho principio, los actos que realicen los partidos o candidatos de manera previa a su registro denominados como actos “anticipados de campaña o precampaña” por no encontrarse regulados de manera específica y no haber prohibición expresa en cuanto a la realización de dichos actos proselitistas, no era procedente admitir las quejas en atención a la falta de prohibición en norma jurídica que permitiese la sanción del partido político denunciado.

Por el contrario, la mayoría de los integrantes de la Comisión fundaron la instrucción al Secretario Técnico de la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución, para la elaboración de un proyecto de acuerdo de devolución en lo siguiente:

Que existe una disposición muy clara de cuándo inician las campañas electorales, prevista en el artículo 190, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo tanto de una interpretación a contrario sensu de dicho precepto se desprende que existe la prohibición de no hacer campaña electoral hasta en tanto no estén registrados los candidatos.

Que el artículo 182 del código de la materia define a la campaña electoral como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos, coaliciones y candidatos para la obtención del voto.

Que dicho precepto debe ser entendido a la luz del artículo 190 mencionado para concluir que existe una etapa para desplegar actos tendientes a obtener el voto ciudadano y salvaguardar la igualdad y equidad de los contendientes en la etapa proselitista.

En este entendido los actos que realicen los partidos y candidatos que sean susceptibles de ser encuadrados dentro de la hipótesis de “campaña electoral”, solo deben ser desplegados una vez obtenido el registro oficial a que se refiere el artículo 190 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por así haber sido contemplado por el legislador y estar en concordancia con los principios de equidad e igualdad en la contienda electoral.

De tal suerte que si tales actos se realizan antes y los sujetos obligados a respetar las citadas normas comienzan a solicitar el voto de la ciudadanía para ocupar un cargo de elección popular, están realizando actos de campaña y están dejando sin efecto útil lo previsto en el artículo 182 señalado, así como el 190 relativo al inicio de las campañas.

Que la única excepción a lo anterior, se puede dar cuando dentro de un procedimiento interno de selección de candidatos, los contendientes realizan actos de proselitismo con el objeto de resultar postulados por su partido político a cargo de elección popular, siempre y cuando la elección del candidato no se haga por designación en la que no haya contienda abierta de militantes.

Así, cuando se esté buscando la obtención del voto fuera del tiempo señalado para iniciar la campaña y quien lo realiza es reconocido como candidato del partido al que se le atribuye su conducta, se considera que se está incurriendo en una violación a la ley.

Que la siguiente tesis relevante emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resulta aplicable al caso que nos ocupa para evidenciar que sí son sancionables los actos anticipados de campaña y, que a la letra dice:

**ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. NO LO SON LOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN INTERNA DE CANDIDATOS.**—*En los actos de selección interna de los candidatos de los partidos políticos, los dirigentes, militantes, afiliados y simpatizantes de los mismos, realizan de acuerdo con sus estatutos, actividades que no obstante tener el carácter de actos internos, son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad en la que se encuentran inmersas sus bases partidarias, sin que constituyan actos anticipados de campaña, al no tener como fin la difusión de plataforma electoral alguna ni pretender la obtención del voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-019/98.—Partido Acción Nacional.—24 de junio de 1998.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Eloy Fuentes Cerda.—Secretario: Anastasio Cortés Galindo.*

***Revista Justicia Electoral 1998, Tercera Época, suplemento 2, página 30, Sala Superior, tesis S3EL 023/98.***

***Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, página 243.***

Por lo tanto, la mayoría de los miembros de la Comisión consideró necesaria la elaboración de un Acuerdo de Devolución respecto del Dictamen de mérito, toda vez que la argumentación utilizada por la Junta General Ejecutiva para desechar de plano la queja interpuesta, no toma en cuenta que los actos anticipados de campaña realizados por los partidos políticos pueden caer en un supuesto de violación a la ley, si el candidato de que se trate inicia campaña electoral antes de ser registrado ante el Instituto Federal Electoral.

Debe agregarse, sin embargo, que la mayoría de los miembros de la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución no prejuzga sobre la veracidad de los hechos denunciados por el quejoso ni sobre la posible aplicación de una sanción. Únicamente estima pertinente emplazar al partido denunciando e iniciar la investigación correspondiente a efecto de determinar con la mayor certeza posible si la falta que se le imputa se actualiza de modo efectivo.

**9.** Que en atención a las razones y fundamentos por los que se sostuvo la no conformidad con el Dictamen aprobado por la Junta General Ejecutiva, la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución determinó que se hace necesario que el expediente que nos ocupa sea devuelto al órgano sustanciador a efecto de que se investiguen los hechos materia de la queja presentada y, en su caso, se sustancie el procedimiento administrativo previsto por el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de la materia.

**10.-** Que en virtud de que la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución en su sesión ordinaria de fecha veintidós de mayo de dos mil tres, instruyó al Secretario Técnico para que elaborara el anteproyecto de Acuerdo de Devolución del Dictamen de la Junta General Ejecutiva, respecto de la denuncia presentada por la C. Alma Elena Ayuso Arce, representante del Partido Acción Nacional ante el 28 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, identificada con el número

de expediente JGE/QPAN/JD28/DF/008/2003, y en atención a lo expresado en los considerandos anteriores, se emite el siguiente:

**ACUERDO**

**PRIMERO.-** Se rechaza el dictamen que presenta la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral y en su lugar se le ordena investigar los hechos denunciados y, de ser procedente, emplazar al partido denunciado.

**SEGUNDO.-** Se instruye al Secretario del Consejo General, para efectos de remitir el expediente a la Junta General Ejecutiva en los términos antes señalados.

**TERCERO.-** Se concede a la Junta General Ejecutiva el plazo consignado por el Reglamento de la materia para la sustanciación del procedimiento administrativo y la emisión del nuevo dictamen correspondiente.

El presente acuerdo de devolución fue aprobado en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 16 de junio de dos mil tres, por cinco votos a favor de los Consejeros Electorales, Lic. Jesús Cantú Escalante, Dr. Jaime Cárdenas Gracia, Lic. Gastón Luken Garza, Dr. Mauricio Merino Huerta, Dra. Jacqueline Peschard Mariscal, dos votos en contra de los Consejeros Electorales, Mtro. Alonso Lujambio Irazábal y Dr. José Barragán Barragán y dos abstenciones del Consejero Electoral, Lic. J. Virgilio Rivera Delgadillo y el Consejero Presidente, Mtro. José Woldenberg Karakowsky.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**MTRO. JOSE WOLDENBERG  
KARAKOWSKY**

**LIC. FERNANDO ZERTUCHE  
MUÑOZ**