

CG175/2003

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR LA COALICIÓN ALIANZA PARA TODOS EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

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

VISTOS para resolver los autos relativos al expediente JGE/QAPT/JD26/MEX/201/2003, al tenor de los siguientes:

RESULTANDOS

I. Con fecha cuatro de junio de dos mil tres, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral oficio número CD26/VE/2614/03, suscrito por el C. Carlos E. Vallejo Camacho, Consejero Presidente del 26 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el Estado de México, mediante el cual remite escrito de fecha dos del mismo mes y año, suscrito por los CC. Luis Antonio López Gómez y Carlos Raúl Rodríguez Reyna, representantes propietario y suplente, respectivamente, de la Coalición Alianza para Todos ante el Consejo mencionado, en el que denuncian hechos que consideran constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismos que hacen consistir primordialmente en:

“HECHOS

1.- Que en fecha 18 de abril de 2003, quedaron registradas formalmente, en Sesión Especial del Consejo General del Instituto Federal Electoral, las fórmulas de candidatos a Diputados Federales por el Principio de Mayoría Relativa de los Partidos

Políticos y la Coalición que cuenta con registro ante el Instituto Federal Electoral.

2.- Que del acuerdo mencionado en el punto que antecede, se desprende que el C. Juan Carlos Núñez Armas, ha sido registrado por el Partido Acción Nacional, como candidato a Diputado Federal por el Distrito 26 con sede en Toluca, México.

*3.- Que el ahora candidato del Partido Acción Nacional a Diputado Federal por el Distrito 26, Juan Carlos Núñez Armas, ha venido realizando una serie de actos de propaganda en forma indebida, ya que no observa lo estipulado por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que se encuentra **fijando** su propaganda en elementos del equipamiento urbano, toda vez que la misma está siendo fijada en los árboles que se encuentran en la avenida Ruta de la Independencia, en las aceras oriente y poniente, precisamente entre la avenida Independencia y la calle de José María Morelos y Pavón, de la colonia Independencia, en Toluca, Estado de México, los cuales forman parte del equipamiento urbano, los cuales pudieran tener un severo daño ecológico, toda vez que la propaganda en ellos fijada, lo está con cinta adhesiva y que debido a las sustancias que se utilizan para su fabricación, reiteramos, pudieran ocasionar severos daños ecológicos.*

4.- Por lo anterior, al Partido Acción Nacional y su candidato Juan Carlos Núñez Armas, violan flagrantemente lo dispuesto por el artículo 189, punto 1, inciso d) 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:

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 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 (febrero de 1997; en términos de la base D del artículo Décimo Segundo transitorio; D.O. 22/XI/96) del año de la elección.*

DERECHO

Sirven de fundamento al presente escrito de QUEJA los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, 36, 264, 270 y demás relativos y aplicables del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; en relación con los artículos 1, 2,3, 5, 7, 8, 10, 11, 12, 21, 35, 41, 42, 52, 53 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Consejo General 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; 13, 14 y 18 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.

Por lo anteriormente expuesto y fundado;

A USTED C. VOCAL EJECUTIVO DE LA JUNTA DISTRITAL NÚMERO 26, atentamente pedimos:

PRIMERO.- *Tenemos por presentados con el escrito de cuenta y por reconocida la personería con que nos ostentamos.*

SEGUNDO.- *Se tengan por autorizados a los Profesionistas mencionados en el proemio del presente escrito para los fines consiguientes.*

TERCERO.- *Con fundamento en lo establecido por el artículo 37 del Reglamento de la materia, solicito atentamente que el Secretario tome las medidas necesarias para dar fe de los hechos narrados en el presente escrito, a fin de impedir que se pierdan, destruyan o alteren los hechos narrados en el mismo y evitar se dificulte la investigación correspondiente.*

CUARTO.- *Se inicie procedimiento al candidato del Partido Acción Nacional referido en el cuerpo del presente escrito, y en su caso al propio partido, por los hechos narrados que constituyen violaciones al Reglamento del Consejo General 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.*

QUINTO.- *En términos del artículo 18, fracción 2 de los Lineamientos de la materia, solicitamos atentamente, se le dé vista al C. Agente del Ministerio Público del Fuero Federal, por la posible comisión de Delitos Ecológicos.”*

Acompañando lo siguiente:

a) Acta de Inspección Ocular, que a la letra dice:

“ INSPECCIÓN OCULAR QUE SE INSTRUMENTA EN RAZÓN DE LA QUEJA PRESENTADA POR LA COALICIÓN ALIANZA PARA TODOS, POR OFICIO SIN NÚMERO, DE FECHA DOS DE JUNIO

*DEL AÑO 2003, PRESENTADO ANTE ESTE CONSEJO DISTRITAL
EL MISMO DÍA.*

EL SUSCRITO LICENCIADO ESTEBAN JESÚS HERNÁNDEZ SALGUERO, SECRETARIO DEL VEINTISÉIS CONSEJO DISTRITAL ELECTORAL EN EL ESTADO DE MÉXICO, POR ORDENES DEL CONSEJERO PRESIDENTE LICENCIADO CARLOS ENRIQUE VALLEJO CAMACHO, Y CON FUNDAMENTO EN LO ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 11, PÁRRAFO 3, 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, ME CONSTITUÍ A LAS QUINCE HORAS DEL DÍA TRES DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL TRES, EN LA AVENIDA RUTA DE LA INDEPENDENCIA, DEL FRACCIONAMIENTO INDEPENDENCIA, DE ESTA CIUDAD DE TOLUCA Y RECORRÍ DICHA ARTERIA DESDE LA AVENIDA INDEPENDENCIA, DE SUR A NORTE HASTA LA CALLE DE JOSÉ MARÍA MORELOS Y PAVÓN, EN DONDE DOY FE QUE EN EL LADO ORIENTE DE LA CALLE DE REFERENCIA, FRENTE A LA CASA NÚMERO DOSCIENTOS DOS SE ENCUENTRA PROPAGANDA DE PLÁSTICO CON LA CARA DEL INGENIERO JUAN CARLOS NÚÑEZ ARMAS Y LOS COLORES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN LA INTELIGENCIA DE QUE ESTA PROPAGANDA APARECE FIJADA CON CINTA CANELA, QUE RODEA TOTALMENTE EL TRONCO DE UN ÁRBOL QUE ESTÁ UBICADO FRENTE AL DOMICILIO MENCIONADO; EN LAS MISMAS CIRCUNSTANCIAS, FRENTE A LA CASA DOSCIENTOS CATORCE DE LA PROPIA ARTERIA SE ENCUENTRA FIJADA PROPAGANDA IGUALMENTE CON CINTA CANELA QUE RODEA EL TRONCO DE UN ÁRBOL Y FINALMENTE FRENTE AL NÚMERO SETECIENTOS DE LA AVENIDA YA CITADA, SE ENCONTRÓ PROPAGANDA TAMBIÉN FIJADA CON CINTA CANELA QUE RODEA TOTALMENTE EL TRONCO DE UN ÁRBOL. DE LOS LUGARES INSPECCIONADOS SE PROCEDIÓ A SACAR FOTOGRAFÍAS. CON LO ANTERIOR Y SIENDO LAS QUINCE HORAS CON DIEZ MINUTOS SE DA POR CONCLUÍDA ESTA DILIGENCIA DE LA QUE SE LEVANTA LA PRESENTE ACTA, LA CUAL FIRMA EL SUSCRITO SECRETARIO.-----

-----CONSTE-----“

- b) Cuatro fotografías donde se aprecia propaganda electoral.

II. Por acuerdo de fecha nueve de junio de dos mil tres, se tuvo por recibido en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el escrito señalado en el resultando anterior, ordenándose integrar el expediente respectivo, el cual quedó registrado en el libro de gobierno con el número JGE/QAPT/JD26/MEX/201/2003, así como emplazar al partido denunciado.

III. Mediante oficio SJGE/219/2003, de fecha veintitrés de junio de dos mil tres, suscrito por el Secretario de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, notificado el día veintiséis 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, inciso a); 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); 189, párrafo 1, inciso d); 269, 270, párrafo 2 y 4; 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 los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 14 párrafo 1 y 16 párrafo 2, 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, 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 Acción Nacional para que dentro del plazo de cinco 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 veintisiete de junio de dos mil tres, el C. Rogelio Carbajal Tejada, en su calidad de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dio contestación en tiempo y forma al requerimiento hecho mediante oficio SJGE/219/2003, de fecha veintitrés de junio de dos mil tres, manifestando lo siguiente:

“En cuanto a los hechos señalados como numerales 1 y 2, por el Quejoso en su escrito de queja, me permito señalar que los mismos resultan ciertos en todos sus términos y en cuanto a que el 18 de abril de 2003, en sesión especial el Consejo General del Instituto Federal Electoral, acordó registrar formalmente las fórmulas de candidatos a Diputados Federales por el Principio de Mayoría Relativa de los partidos políticos, así mismo resulta

*también cierto que del mencionado se desprende que el **C. JUAN CARLOS NÚÑEZ ARMAS**, fue registrado por el Partido Acción Nacional como candidato a Diputado Federal por el Principio de Mayoría Relativa por el Distrito Federal Electoral 26 en el Estado de México.*

*Por lo que respecta al hecho señalado como numeral 3 del escrito de queja que hoy se contesta, me permito manifestar que el mismo, se niega en forma lisa y llana, toda vez que el Partido Acción Nacional desconoce que sea cierto que el mismo o su candidato postulado hayan colocado la propaganda electoral que hoy se combate, toda vez que si bien es cierto que la citada propaganda pertenece al **C. JUAN CARLOS NÚÑEZ ARMAS**, candidato a Diputado Federal por el Principio de Mayoría Relativa en el Distrito Electoral 26 del Estado de México, postulado por el partido que represento, con tal circunstancia no se puede acreditar en ningún sentido que la misma haya sido colocada físicamente por el candidato multicitado o bien por el propio Partido Acción Nacional, ya que de los hechos y pruebas que se narran y anexan en la queja administrativa que hoy se combate, no se desprenden circunstancias de tiempo y modo que hagan presumir y afirmar que fue colocada por nuestro candidato o el propio partido a través de su personal, es decir, por la forma y manera en la que fueron tomadas las fotografías que son anexadas al escrito en mención, se aprecia que dicha propaganda se encuentra mal colocada o fijada con cinta canela y tan es así que se aprecia como “**rota**”, “**arrugada**” y “**casi desprendida**”, por lo que se puede presumir que la misma pudiera haber sido colocada en forma intencional por la propia Coalición denunciante o alguna otra persona, con la intención de perjudicar y dañar la propia imagen y campaña del candidato postulado por Acción Nacional.*

Ahora bien, Ad cautelam y en el supuesto sin conceder que la propaganda del candidato postulado por Acción Nacional, sí haya sido colocada por mi representada o por el propio candidato en los árboles como lo señala el quejoso, el Partido Acción Nacional, no hubiese cometido en ningún momento un hecho o conducta que infrinja o viole disposición alguna del código de la materia, ya

*que los hechos denunciados no constituyen una violación a ninguna disposición del código de la materia y en específico las que regulan la colocación y fijación de propaganda electoral en el artículo 189 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que **en ninguna de sus partes del referido código se establece la prohibición de fijar, colocar o colgar propaganda electoral en árboles que se localicen en la vía pública.***

Por lo anterior, se debe desechar o sobreseer la denuncia por actualizarse una causal de improcedencia prevista en el reglamento de la tramitación de quejas o denuncias que es aplicable y cuyo estudio es preferente y obligatorio en términos del mismo reglamento, o en su oportunidad declarar que la misma es improcedente por infundada.

Por lo anteriormente expuesto, motivado y fundado a usted atenta y respetuosamente solicito:

PRIMERO: Tenerme por presentado con este escrito y anexos que se acompañan, dando formal contestación, dentro del término que le fue otorgado a mi representado, a la temeraria e infundada queja instaurada en contra del partido que represento, así como ofreciendo de nuestra parte las pruebas que nos corresponden.

SEGUNDO: Tener por autorizados a los profesionistas señalados en el proemio de este escrito para los efectos precisados.

TERCERO: Admitir las pruebas ofrecidas correspondientes a mi representación.

CUARTO: Elaborar el proyecto de dictamen proponiendo la improcedencia de la queja formulada por los CC. Luis Antonio López Gómez y Carlos Rodríguez Reyna, en su carácter de representante propietario y suplente respectivamente de la Coalición Alianza para Todos en contra del Partido Acción Nacional.”

No aportó ninguna prueba.

V. Por acuerdo de fecha primero de julio de dos mil tres, el Secretario de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral 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 las Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

VI. El día diecisiete de julio de dos mil tres, mediante cédula de notificación respectiva y los oficios números SJGE/466/2003, SJGE/467/2003 y SJGE/468/2003, con fundamento en los artículos 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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); 270 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 13, 14, 15, 16, 26 y 27 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los artículos 1, 2, 3, 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 y numerales 1, 4 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 notificó a los Partido Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Verde Ecologista de México el acuerdo de fecha primero de julio de dos mil tres, para que dentro del plazo de cinco días manifestaran por escrito lo que a su derecho conviniese.

VII. Mediante proveído de fecha veinticuatro de julio de dos mil tres, 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 las 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 al 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 su sesión ordinaria de fecha veintinueve de julio de dos mil tres.

IX. Por oficio número SE/1870/2003 de fecha primero 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 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 las 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, y 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 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 éste 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 Federal, es obligación de los partidos y agrupaciones políticas nacionales 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.

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 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 Electoral y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, así como conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

6.- 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.

7.- 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 establece que las causales de improcedencia que produzcan el desechamiento o sobreseimiento de la queja deberán 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 decretarse el desechamiento de 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 por considerar que los hechos denunciados no constituyen una violación a ninguna disposición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en específico a la regulación de la colocación y fijación de propaganda electoral establecida en el artículo 189, siendo que en ninguna de las fracciones del referido artículo se establece la prohibición de fijar, colocar o colgar propaganda electoral en árboles que se localicen en la vía pública, por lo que considera que se actualiza una causal de improcedencia prevista en el 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.

El artículo 15 del Reglamento referido en el párrafo anterior, establece las causales de improcedencia, mismo que a la letra señala:

“Artículo 15

1. La queja o denuncia será desechada de plano, por notoria improcedencia cuando:

a) El escrito no cuente con el nombre, la firma autógrafa o huella digital del quejoso;

- b) *Presentada oralmente o por cualquier medio de comunicación eléctrico o electrónico, no se hubiese ratificado por escrito en el plazo que se establece para tal efecto en el presente Reglamento.*
- c) *El denunciado sea un partido o agrupación política que, con fecha anterior a la presentación de la queja o denuncia, hubiese perdido su registro, sin perjuicio de las investigaciones que se pudieran llevar a cabo para deslindar responsabilidades;*
- d) *El denunciado no se encuentre dentro de los sujetos previstos dentro del Libro Quinto del Título Quinto del Código, y*
- e) *Resulte frívola, es decir, los hechos o argumentos resulten intrascendentes, superficiales, pueriles o ligeros.*

2. *La queja o denuncia será improcedente cuando:*

- a) *No se hubiesen ofrecido o aportado pruebas ni indicios en términos del artículo 10 del presente Reglamento;*
- b) *Tratándose de quejas o denuncias que versen sobre presuntas violaciones a la normatividad interna de un partido político o agrupación política, el quejoso o denunciante no acredite su pertenencia a éstos o su interés jurídico;*
- c) *El quejoso o denunciante no agote previamente las instancias internas del partido o agrupación política denunciado si la queja versa sobre presuntas violaciones a su normatividad interna;*
- d) *Por actos o hechos imputados a la misma persona que hayan sido materia de otra queja o denuncia que cuente con resolución del Consejo respecto al fondo y ésta no se haya impugnado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o habiendo sido impugnada, hubiese sido confirmada por el mismo Tribunal;*
- e) *Por la materia de los actos o hechos denunciados, aun y cuando se llegarán a acreditar, o por los sujetos denunciados, el Instituto resulte incompetente para conocer de los mismos; **o cuando los actos, hechos u omisiones no constituyan violaciones al Código, y***
- f) *De las faltas denunciadas o de los hechos narrados por el quejoso o denunciante se desprendan únicamente presuntas*

violaciones a la legislación electoral de las entidades federativas.

Atento a lo que señala el artículo antes transcrito y del análisis del contenido del escrito de queja presentado por la Coalición Alianza Para Todos, se arriba a la conclusión de que no se actualiza la causal de improcedencia establecida en el párrafo 2, inciso e) del numeral referido, toda vez que la quejosa proporciona tanto indicios como pruebas suficientes para iniciar el presente procedimiento administrativo, tal y como lo establecen los artículos 10, párrafo 3 y 21, párrafo 1 del citado reglamento, mismos que establecen:

“Artículo 10

....

3. El escrito inicial de queja o denuncia será considerado por la Junta para determinar si del mismo se desprenden indicios suficientes de conformidad con el artículo 21 del presente reglamento.

Artículo 21

1. Con el escrito de queja o denuncia se ofrecerán o aportarán las pruebas o indicios con que se cuente. Cuando la Junta considere que de la relación de hechos se desprenden indicios suficientes, admitirá la queja o denuncia y procederá a emplazar al denunciado y a iniciar la investigación correspondiente.”

Con base en lo que señalan los artículos antes transcritos así como del análisis del contenido del escrito de queja que se estudia, se arriba a la conclusión de que cumple con lo establecido en el artículo 10 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, toda vez que del mismo se desprenden los indicios necesarios y suficientes para que esta autoridad haya iniciado el procedimiento administrativo establecido en la ley, tal y como lo establece el artículo 21 del citado reglamento.

Además, que determinar si existen o no los hechos denunciados, y si los mismos, en su caso, pueden ser considerados como infracción a la legislación electoral, es materia del estudio de fondo del presente asunto, por lo que no es dable dilucidar tal aspecto al analizar la causa de improcedencia planteada por el Partido Acción Nacional.

En virtud de lo anterior, resulta inatendible la causal de improcedencia hecha valer por el Partido Acción Nacional.

8. A continuación se procede a realizar el estudio de fondo del asunto planteado.

El quejoso basó su denuncia, esencialmente, en:

1. Que el C. Juan Carlos Núñez Armas, candidato a diputado federal por el distrito electoral 26 en el Estado de México por el Partido Acción Nacional, infringió la normatividad electoral al haber fijado su propaganda electoral en elementos del equipamiento urbano, específicamente en árboles que se encuentran en la avenida Ruta de la Independencia, entre la avenida Independencia y la calle José María Morelos y Pavón, de la colonia Independencia, en Toluca, Estado de México.

2. Que el Partido Acción Nacional y su candidato han violado lo establecido en el artículo 189, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con la colocación de propaganda electoral.

A fin de probar sus afirmaciones, el quejoso exhibe Acta de Inspección Ocular levantada por el Secretario del 26 Consejo Distrital Electoral en el Estado de México y cuatro fotografías.

El Partido Acción Nacional manifestó:

1. Que si bien es cierto que la propaganda electoral denunciada pertenece al C. Juan Carlos Núñez Armas, candidato a diputado federal por el principio de mayoría relativa en el distrito electoral 26 del Estado de México, postulado por ese Instituto Político, tal circunstancia no puede acreditar que la misma haya sido colocada físicamente por su candidato o bien por el propio partido.

2. Que de los hechos y pruebas que se narran y anexan a la queja no se desprenden circunstancias de tiempo y modo que hagan presumir y afirmar que fue colocada por su candidato o el propio partido a través de su personal.

3. Que por la forma y manera en que fueron tomadas las fotografías que se anexan a la queja, se aprecia que dicha propaganda se encuentra mal colocada o fijada con cinta canela, y se aprecia “rota”, “arrugada” y “casi desprendida”, por lo que presume que la misma pudiera haber sido colocada en forma intencional por la propia Coalición denunciante o alguna otra persona con la intención de perjudicar y dañar la propia imagen y campaña del candidato postulado por Acción Nacional.

4. Que en el supuesto sin conceder que la propaganda haya sido colocada por el Partido Acción Nacional o por el propio candidato, no han cometido en ningún momento un hecho o conducta que infrinja o viole disposición alguna del código de la materia, en específico las que regulan la colocación y fijación de propaganda electoral, ya que en ninguna de sus partes establece la prohibición de fijar, colocar o colgar propaganda electoral en árboles que se localicen en la vía pública.

De las manifestaciones vertidas por las partes, se puede derivar que la litis en el presente asunto se constriñe a determinar si la propaganda del candidato a diputado federal del Partido Acción Nacional se encuentra colocada en un lugar prohibido o no por la ley electoral, y si el partido denunciado es responsable de su colocación.

Del análisis de los elementos probatorios que obran en el expediente de mérito, esta autoridad concluye lo siguiente:

a) En la inspección ocular realizada el tres de junio de dos mil tres por el C. Esteban Jesús Hernández Salguero, Secretario del 26 Consejo Distrital Electoral del Instituto Federal Electoral en el Estado de México, transcrita en el resultando I de esta resolución, y que en su parte medular expresa: *“me constituí en la avenida Ruta de la Independencia, del Fraccionamiento Independencia, de esta ciudad de Toluca y recorrí dicha arteria desde la avenida Independencia, de sur a norte hasta la calle de José María Morelos y Pavón, en donde doy fe que en el lado oriente de la calle de referencia, frente a la casa número doscientos dos se encuentra propaganda de plástico con la cara del Ingeniero Juan Carlos Núñez Armas y los colores del Partido Acción Nacional, en la inteligencia de que esta propaganda aparece fijada con cinta canela, que rodea totalmente el tronco de un*

árbol que está ubicado frente al domicilio mencionado; en las mismas circunstancias, frente a la casa doscientos catorce de la propia arteria se encuentra fijada propaganda igualmente con cinta canela que rodea el tronco de un árbol y finalmente frente al número setecientos de la avenida ya citada, se encontró propaganda también fijada con cinta canela que rodea totalmente el tronco de un árbol...”, se da fe de la existencia, ubicación, colocación y contenido de la propaganda electoral a favor del C. Juan Carlos Núñez Armas, candidato a diputado federal por el 26 distrito electoral del Estado de México por el Partido Acción Nacional.

La propaganda se encuentra fijada con cinta canela en diferentes árboles que se encuentran en la avenida Ruta de la Independencia, entre la avenida Independencia y la calle José María Morelos y Pavón, del Fraccionamiento Independencia, en Toluca, Estado de México. De las fotografías que se tomaron en dicha diligencia se aprecia que la propagada contiene las leyendas: “Diputado Federal XXVI Distrito”, “sigamos trabajando por Toluca”, “¡Quítale el freno al cambio!”, así como la cara del candidato, Juan Carlos Núñez Armas, y el logotipo del Partido Acción Nacional en un círculo, vota 6 de julio, por lo que esta autoridad tiene acreditada la existencia, ubicación, colocación y contenido de dicha propaganda.

Como anteriormente se indicó, en la mencionada diligencia se tomaron cuatro fotografías que robustecen el contenido del acta en análisis, mismas de las que se desprende la existencia de propaganda fijada en árboles, a favor del C. Juan Carlos Núñez Armas, persona que fue postulada por el Partido Acción Nacional como su candidato a diputado federal por el distrito electoral 26 en el Estado de México.

Con base en lo anterior, esta autoridad estima que los hechos denunciados por el quejoso pueden considerarse conculcatorios, de lo dispuesto por los artículos 38, párrafo 1, inciso a) y 189, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dado que el Partido Acción Nacional colocó propaganda en un lugar prohibido por el mencionado ordenamiento, mismo que establece:

“Artículo 189

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

...

*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***

... “

De las pruebas que han sido analizadas y valoradas, esta autoridad determina que la propaganda fijada en diferentes árboles que se encuentran en la avenida Ruta de la Independencia, entre la avenida Independencia y la calle José María Morelos y Pavón, de la colonia Independencia, en Toluca, Estado de México, alusiva al C. Juan Carlos Núñez Armas, candidato del Partido Acción Nacional a diputado federal por el 26 distrito electoral del Estado de México, fue fijada en un lugar considerado como prohibido por el artículo 189, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior, en virtud de que la fijación de la propaganda de mérito, fue sobre árboles, mismos que se consideran como parte de los accidentes geográficos.

Al respecto, sirve como criterio orientador lo establecido por el artículo 31 de los Lineamientos en Materia de Propaganda Electoral durante los Procesos Electorales 2002-2003, aprobados en el acuerdo No. 47 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, en su sesión ordinaria del día 28 de noviembre del año 2002, a saber:

“Artículo 31.

*En materia electoral, se entenderán como lugares de uso común, todas las bardas, espectaculares o similares, susceptibles para la colocación o fijación de propaganda electoral, que pertenezcan al municipio o al Estado, no pudiendo agregarse a éstos las formaciones naturales que comprenden cerros, rocas, montañas, fracturas, salientes, riscos, **árboles** y demás manifestaciones orográficas o naturales, cualquiera que sea su régimen de propiedad”.*

Así como el concepto de “Accidentes Geográficos”, contenido dentro del glosario de los Lineamientos en mención:

“Accidentes Geográficos: *Son las formaciones naturales que comprenden cerros, rocas, montañas, fracturas, salientes, riscos, árboles y demás manifestaciones orográficas.”*

Del concepto antes transcrito, se desprende que de la gama de elementos a considerar como accidentes geográficos, se encuentran expresamente los árboles. Además de que, de acuerdo con el contenido del artículo 31 de los Lineamientos en Materia de Propaganda Electoral durante los Procesos Electorales 2002-2003, aprobados por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México en su acuerdo No. 47, existe la prohibición de colocar o fijar propaganda electoral en árboles.

De lo expuesto, se concluye que la propaganda electoral que se fije en árboles a que se refiere el concepto de accidentes geográficos, se considera violatoria del artículo 189, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevé la prohibición de fijar propaganda en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico.

La propaganda de referencia y su colocación puede ser atribuible al Partido Acción Nacional en función de que la misma reúne las características de forma, que distinguen e individualizan a la propaganda de dicho Instituto Político, a saber: combinación de colores; distribución y proporcionalidad de tamaño de los caracteres gráficos dentro del espacio que ocupa la propaganda; nombre del candidato; emblema del partido y lema de campaña.

Ahora bien, como afirma el denunciado, no existen elementos suficientes, que denominaremos “directos” de prueba que permitan atribuirle concretamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó la colocación o fijación de la propaganda 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 colocación de la propaganda en cuestión), mismos que forman una hipótesis (atribuir su colocación o fijación al Partido Acción Nacional o a su candidato). 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:

- a) 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
- b) 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:

1. Del grado de aceptación de la existencia del hecho secundario; es decir, si la existencia del referido hecho secundario está suficientemente probada, y
2. 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 fundamenta. 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 colocación o fijación de la propaganda electoral en diferentes árboles que se encuentran en la avenida Ruta de la Independencia, entre la avenida Independencia y la calle José María Morelos y Pavón, de la colonia Independencia, en Toluca, Estado de México, a favor del C. Juan Carlos Núñez Armas, candidato del Partido Acción Nacional a diputado federal por el 26 distrito electoral del Estado de México, es atribuible a

ese partido, por virtud de las pruebas indirectas que operan en favor de la demostración de la hipótesis formulada y que crean la convicción de que la colocación o fijación de la misma fue producto de una serie de acciones que guardan relación lógica e identidad 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, de 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.

Por otra parte, uno 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 nexos 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 Acción Nacional la colocación o fijación de la propaganda electoral en diferentes árboles que se encuentran en la avenida Ruta de la Independencia, entre la avenida Independencia y la calle José María Morelos y Pavón, de la colonia Independencia, en Toluca, Estado de México, a favor del C. Juan Carlos Núñez Armas, candidato del Partido Acción Nacional a diputado federal por el 26 distrito electoral del Estado de México, 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 candidato y

de no haber sido ordenada su colocación o fijación por el Partido Acción Nacional, éste hubiera denunciado su existencia por no haber mediado su autorización, lo que no acontece en la especie.

Así pues, al haberse acreditado plenamente que la propaganda política alusiva al candidato a Diputado Federal del Partido Acción Nacional por el 26 distrito electoral del Estado de México, el C. Juan Carlos Núñez Armas, materia de la queja en estudio, fue fijada en árboles, considerados como accidentes geográficos, lugar prohibido por la ley electoral, esta autoridad considera que se está vulnerando lo dispuesto por el artículo 189, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por tanto, la presente queja resulta fundada.

9.- 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 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 haber fijado propaganda en diferentes árboles que se encuentran en la avenida Ruta de la Independencia, entre la avenida Independencia y la calle José María Morelos y Pavón, de la colonia Independencia, en Toluca, Estado de México, alusiva al C. Juan Carlos Núñez Armas, candidato del Partido Acción Nacional a diputado federal por el 26 distrito electoral del Estado de México, conducta que transgrede lo dispuesto por el artículo 189, párrafo 1, inciso d), 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:

1. La propaganda fue fijada en solamente tres árboles.
2. Fue asegurada con cinta canela.

Si bien con la sola fijación de la propaganda electoral en árboles, se vulnera la prohibición contenida en el artículo 189, párrafo 1, inciso d), del Código de la materia, para la individualización de la sanción se debe atender al grado de afectación del bien jurídicamente tutelado por la norma, que se estima que en la especie lo es, la salvaguarda de la integridad de los elementos que conforman los ecosistemas como parte de los bienes y recursos naturales.

De las circunstancias aludidas se desprende que la fijación de la propaganda se realizó con cinta canela y si bien el grado de afectación a dichos accidentes geográficos dependen de un estudio especializado, tomando en cuenta que dicha cinta es de uso común y conocido, se arriba a la conclusión de que el daño a los árboles es menor.

El alcance que tiene la conducta cometida por el partido denunciado se estima que no trastoca 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 500 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, que se encuentra dentro de los límites previstos por el artículo 269, párrafo 1, inciso b), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 38, párrafo 1, inciso 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 la atribución conferida por el numeral 82, párrafo 1, incisos h), w) y z), del ordenamiento legal invocado, este Consejo General emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO.- Se declara fundada la queja presentada por la Coalición Alianza para Todos en contra del Partido Acción Nacional.

SEGUNDO.- Se impone al Partido Acción Nacional una multa consistente en Quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

TERCERO.-Notifíquese personalmente la presente resolución a las partes.

CUARTO.- 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**