

CG160/2003

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

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

VISTOS para resolver los autos relativos al expediente identificado con el número JGE/QPAN/JL/BC/048/2003, al tenor de los siguientes:

RESULTANDOS

I. Con fecha cuatro de abril de dos mil tres, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el oficio CL/SRIA/0583/03, de fecha primero de abril de dos mil tres, suscrito por el Profesor Miguel Ángel Solís Rivas, Consejero Presidente del Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el estado de Baja California, mediante el cual remite el escrito de fecha treinta y uno de marzo de dos mil tres, suscrito por el C. Andrés de la Rosa Anaya, representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo mencionado, en el que expresa medularmente que:

“Por este conducto, el suscrito Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local que usted dignamente preside, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 36 punto 1 inciso a), 105 punto 1 inciso a) y demás relativos del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, me permito exponer diversos hechos realizados por el Partido Revolucionario Institucional en el 01 distrito electoral federal, los cuales calificamos como actos anticipados de campaña y que vulneran la transparencia,

limpieza y equidad en el proceso electoral federal que actualmente se está desarrollando.

HECHOS

1.- El Partido Revolucionario Institucional desarrolló su proceso interno para elegir candidatos a Diputados Federales por el principio de mayoría relativa, el cual culminó el pasado Domingo 23 de Marzo del año en curso, resultando candidato el Sr. José Peñuelas en el 01 distrito electoral federal.

2.- Durante el desarrollo del proceso interno a que se refiere el hecho anterior, el candidato mencionado, que en ese entonces contendía en calidad de precandidato, desplegó y colocó una serie de propaganda en diversos puntos del distrito señalado, consistentes en gallardetes y mantas en las que se hace alusión al referido como candidato a Diputado Federal, se incluye el distrito por el cual contiene y además el logo del partido.

Es importante señalar que en la citada propaganda no se contempla información que haga referencia a un proceso interno de selección de candidatos, ni señala al Sr. José Peñuelas como precandidato, ni establece la fecha para llevar a cabo dicha selección, por lo que confunde y desorienta a la ciudadanía en cuanto al inicio de la campaña electoral federal.

3.- El día 19 de Marzo del año en curso, el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Distrital del 01 distrito electoral federal, propuso en la sesión correspondiente, que dicho Consejo exhortara al Partido Revolucionario Institucional a que una vez concluido su proceso interno procediera al retiro de su propaganda, toda vez que los actos en mención pudieran considerarse como actos anticipados de campaña, con lo cual, se vulneraría la limpieza, transparencia y equidad del proceso electoral.

El Consejo Distrital referido, por mayoría de votos acordó emitir un exhorto a todos los partidos políticos para que una vez concluidos sus procesos internos procedieran a retirar

su propaganda a fin de constreñirse a los tiempos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, tal como se menciona en el acta de la sesión que se anexa al presente escrito.

4.- No obstante que se tomó el acuerdo referido, el Partido Revolucionario Institucional ha hecho caso omiso al mismo, toda vez que a la fecha aún continúa instalada su propaganda en diversos lugares del distrito mencionado.

5.- Los lugares en que se ha detectado propaganda instalada hasta el día de hoy, es en los Poblados Ciudad Morelos, Benito Juárez, Paredones, Ej. Lázaro Cárdenas, Algodones, Ej. Hermosillo, Guadalupe Victoria, Estación Delta, entre otros, tal como lo sustentamos con las fotografías que anexamos al presente escrito.

CONSIDERACIONES DE DERECHO

1.- Es atribución del Consejo Local, lo previsto en el artículo 105 punto 1 inciso a) del COFIPE, **el vigilar la observancia de este Código y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales**, en ese sentido, existe un acuerdo del Consejo Distrital del 01 distrito federal electoral que debe ser respetado por el Partido Revolucionario Institucional en aras de la buena marcha y desarrollo del proceso electoral.

2.- Conforme al artículo 26 punto 1 inciso a) del COFIPE, es derecho de los partidos políticos, **el participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.**

Por tanto, el Partido Acción Nacional en ejercicio del derecho previsto en el citado artículo, asume su función de vigilar que el desarrollo del proceso electoral cumpla con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, que el propio Código prevé.

3.- Que el Partido Revolucionario Institucional al dejar instalada su propaganda, incurre en actos anticipados de campaña, en virtud de que la misma, se refiere a quien

actualmente ha resultado ser el candidato a Diputado Federal por el 01 distrito federal electoral.

Asimismo, se violenta lo dispuesto en el artículo 190 punto 1 del COFIPE, que establece que **las campañas electorales de los partidos políticos iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.**

4.- Que además la instalación de la propaganda en cuestión, confunde y desorienta a la ciudadanía, toda vez que no le ofrece certeza respecto a que si las campañas políticas ya han iniciado.

Uno de los principios que rige este proceso es el de la certeza, y en ese sentido, partidos políticos y autoridades electorales estamos obligados a desarrollar un proceso electoral que le dé certidumbre a los ciudadanos, quienes mediante el sufragio habrán de decidir sobre la opción que mejor les parezca.

5.- Que es importante la intervención del Consejo Local en los hechos expuestos, a fin de que se tomen las medidas pertinentes a efecto de procurar que en este proceso electoral los partidos políticos nos sujetemos a la normatividad prevista en el Código Federal de Instituciones y Proceso Electorales, y en consecuencia desarrollemos una campaña de altura, propositiva y respetuosa.

(...)

Por lo antes expuesto, solicito:

PRIMERO.- Se me tenga por presentado el presente escrito, a través del cual, solicitamos al Consejo Local del Instituto Federal Electoral, exija al Partido Revolucionario Institucional que cumpla con los acuerdos del Consejo Distrital del 01 distrito federal electoral, y en su caso, proceda al retiro de la propaganda mencionada.

SEGUNDO.- Solicito al Presidente del Consejo Local convoque a sesión extraordinaria a efecto de resolver sobre el particular, toda vez que es un asunto que tiene que ver con la limpieza, transparencia y orden que debe permear en el desarrollo del proceso electoral.”

Anexando como pruebas las siguientes:

a) Copias simples de 12 fotografías.

II. Con fecha nueve de abril de dos mil tres se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el oficio número CL/SRIA/0588/03, de fecha siete de abril de dos mil tres, signado por el Profesor Miguel Angel Solís Rivas, Consejero Presidente del Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el estado de Baja California, mediante el cual informó sobre diversas acciones realizadas con el objeto de aportar mayores indicios de los hechos constitutivos de la queja referida en el resultando marcado con el número I.

III. Por acuerdo de fecha nueve de abril de dos mil tres, se tuvo por recibida en la Secretaría de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral la documentación señalada en los resultados anteriores, ordenándose integrar el expediente respectivo, el cual quedó registrado en el libro de gobierno con el número JGE/QPAN/JL/BC/048/2003 y emplazar al Partido Revolucionario Institucional.

IV. Mediante oficio SJGE/120/2003 de fecha nueve de abril de dos mil tres, suscrito por el Secretario de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, notificado el día cinco de junio del mismo año, con fundamento en los artículos 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, incisos a) y s); 82, párrafo 1, incisos h) y w); 84, párrafo 1, incisos a) y p); 85, 86, párrafo 1, incisos d) y l); 87, 89, párrafo 1, incisos ll) y u); 188, 189, 270, párrafo 2 y 4; 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 13, 14, 15, 16, 26, 27 y 28 de la Ley General del sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y en los numerales 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, se emplazó al Partido Revolucionario Institucional para que dentro del plazo de cinco días

contestara por escrito lo que a su derecho conviniera y aportara pruebas en relación a los hechos imputados.

V. Con fecha diez de junio de dos mil tres, el C. Rafael Ortiz Ruiz, representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro del plazo legal, dio contestación en tiempo y forma a la queja interpuesta en su contra, manifestando entre otros aspectos que:

“...Que por medio del presente escrito vengo a dar contestación al escrito que el promovente inicio en el Distrito Electoral 01 en el estado de Baja California y que indebidamente considera actos anticipados de Campaña.

PRIMERO.- *Previo al fondo del asunto, se solicita a ese órgano ejecutivo deseche la queja interpuesta por el señor Andrés de la Rosa Anaya, en su calidad de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el estado de Baja California, en contra del Partido que represento; toda vez que la misma se sustenta en hechos que resultan evidentemente frívolos, además de que carecen de pruebas eficaces para sustentar su argumento.*

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

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

Es de explorado derecho, que en materia electoral, todo aquél que afirma está obligado a probar, situación que no sucede en el presente ya que para el quejoso basta con que el mismo aporte unas fotografías que posteriormente no coinciden con las tomadas por el Consejo Distrital 01, para aludir la realización de actos anticipados de campaña por parte del

Partido Revolucionario Institucional advirtiendo que con ese solo hecho:

- a) Se estén llevando a cabo actos anticipados de campaña por parte del Partido Revolucionario Institucional.*
- b) Que la propaganda mencionada por el quejoso haya sido colocada por el Partido Revolucionario Institucional y no por alguna persona ajena a él.*
- c) No haber atendido el exhorto emitido por el Consejo Distrital 01 en Baja California.*

Luego entonces, las afirmaciones que hace el quejoso, son frívolas y las pruebas con las que pretende acreditarlos no son eficaces, toda vez que unas fotografías no son suficientes para advertir y sustentar que se está infringiendo la norma electoral, sin que se adminicule con otros medios de prueba que permitieran aducir que en efecto se estaba incurriendo en actividades que constituyen una violación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y que sean atribuibles al Instituto Político que represento.

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

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

☞☞No se acreditan.

☞☞Son meras apreciaciones de carácter general y aseveraciones subjetivas.

☞☞Carecen de sustento probatorio para tenerlas por demostradas.

☞☞No son atribuibles a mi representado.

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

Es de hacerse notar de antemano que el alegato general del quejoso en su escrito parte de un contexto e interpretación que resultan erróneos, al no advertir correctamente la atribuibilidad de mi representada en los hechos irregulares y relacionarlo con la autoría de actos con los fines precisados por éste y mucho menos que exista dolo para participar en actos anticipados de campaña electoral.

Ahora, independientemente de lo anterior, se procede a contestar todos y cada uno de los hechos expuestos por el quejoso:

HECHO N° 1.- Se contesta en sentido afirmativo en todas y cada una de sus partes.

HECHOS N° 2.- El párrafo primero de este hecho se contesta en sentido afirmativo. Agregando además, que en la propaganda que refiere el quejoso, no se contenía en ninguna parte, símbolo o leyenda que tuviera como fin la difusión de plataforma electoral que sostiene el Partido Revolucionario Institucional y sus candidatos para estas elecciones federales de 2003, ni pretendió el candidato la obtención del voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular en ese

momento, si no de precandidato a Diputado Federal por el Distrito 01 en Baja California, entre su militancia y sus simpatizantes.

El segundo párrafo de este hecho se contesta en sentido negativo, toda vez que como el mismo promovente afirma en el párrafo primero: "El Señor José Peñuelas contendía en calidad de precandidato" cuya fecha de elección interna era del conocimiento de los militantes y simpatizantes del partido sin considerarse como actos anticipados de campaña formal sino al interior del Partido únicamente, lo que no confundió ni desorientó a la ciudadanía en cuanto al inicio de campaña electoral toda vez que su requisito de procedibilidad es el registro y aprobación de los Candidatos ante y por el órgano correspondiente del Instituto Federal Electoral y que tiene fechas conocidas por todos. Además, como se señaló en el primer párrafo de este punto, en la propaganda que alude el quejoso, no se contenía en ninguna parte, símbolo o leyenda que tuviera como fin la difusión de plataforma electoral que sostiene el Partido Revolucionario Institucional y sus candidatos para estas elecciones federales de 2003, tal como se acredita con las mismas fotografías aportadas por él, por lo tanto solicito la operancia del principio de adquisición procesal.

HECHO N° 3.- El primer párrafo de este hecho número tres ni se afirma ni se niega por no ser hecho propio.

En cuanto al párrafo segundo de este hecho tres se desestima el exhorto toda vez que no se pueden referir y menos sancionar actos y/o hechos inexistentes; tomando en cuenta que el candidato del Partido Revolucionario Institucional si retiró la propaganda realmente a partir de emitido el exhorto, por lo tanto la misma que aparece en las fotografías tomadas por el Consejo Distrital 01, no son atribuibles a dicho candidato.

Ahora bien, suponiendo sin conceder, que la propaganda sea del candidato del partido que represento, y que éste haya tardado varios días en retirar toda la campaña publicitaria que utilizó durante todo el proceso interno de selección de candidatos a Diputados Federales; no estaría incurriendo en ninguna violación a ningún artículo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y mucho menos del

exhorto derivado del Consejo Distrital 01 en Baja California, pues el exhorto señalado, no especifica algún término o plazo para que los partidos políticos, una vez terminado su proceso interno de selección de candidatos la retiraran, es decir, el candidato, pudo haber tardado varios días en retirar toda la propaganda derivada del proceso interno, pues como se desprende de las pruebas aportadas por el supuesto quejoso, ésta no se encontraba en todo el territorio del Distrito 01, mismo que se corrobora con la presencia del personal de la Vocalía de Organización Electoral, donde la publicidad señalada en el escrito de queja por parte del representante del Partido Acción Nacional, ya no coincidía en su gran mayoría con la que presenciaron los integrantes de dicha Vocalía, con lo que se comprobaría, en su caso, que el partido que represento ya la había estado retirando.

Aunado a lo anterior, y nuevamente, suponiendo sin conceder, que la propaganda aludida haya sido colocada por el candidato del partido que represento, recordemos que lo derivado del Consejo Distrital 01, fue sólo el de exhortar, donde invitaban a todos los partidos políticos a que una vez terminado su proceso interno la retiraran, por lo que es pertinente citar la definición que realiza el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, en su vigésima primera edición:

“...Exhortar. (Del lat. Exhortari), tr. Incitar a uno con palabras, razones y ruegos a que haga o deje de hacer alguna cosa...”

*De lo que se desprende, que el órgano electoral no señaló en su exhorto la obligación de retirar la propaganda, ni aún en determinado tiempo o plazo, porque el mismo tenía conocimiento del criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que señala: **“ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. NO LO SON LOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN INTERNA DE CANDIDATOS”**, pues contrario a lo que sostiene el quejoso, estos actos no tienen como fin la difusión de plataforma electoral alguna ni pretenden la obtención del voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular, sino solo es de manera interna.*

HECHO N° 4.- En cuanto al exhorto se afirma que efectivamente se aprobó indebidamente por mayoría, votando en contra de su aprobación únicamente el vocal presidente del Consejo Distrital 01.

En cuanto a la fecha que señala el promovente, se niega que subsistió instalada propaganda, posteriormente al oficio girado por el Presidente del Consejo Local del I.F.E. en Baja California, al Presidente del Comité Directivo Estatal de este partido en el mismo Estado, que fue en fecha 04 de abril del año en curso vez que el Partido Revolucionario Institucional procedió a retirar inmediatamente la propaganda que correspondió a la campaña interna; por lo tanto, si nos remitimos a lo señalado por el supuesto quejoso en su escrito, en la parte de puntos petitorios, concluiremos que el Partido Acción Nacional a través de su representante ante el Consejo Local del I.F.E. en Baja California, sólo está solicitando al mismo, que exija al Partido Revolucionario Institucional proceda al retiro de propaganda, situación que fue acatada inmediatamente por el Presidente del órgano electoral mencionado, a través del oficio enviado al Presidente del Comité del Partido que represento en ese Estado, y este último, acató de la misma forma. Por tanto, se señala que al escrito del representante del Partido Acción Nacional no se le debió de haber dado el trámite de queja o denuncia.

HECHO N° 5.- Ni se afirma ni se niega, por no ser hecho propio, el que supuestamente el partido promovente haya detectado propaganda cuyas fotografías que exhibe como prueba objeto desde este momento ya que carecen de fecha cierta y que –seguramente- fueron tomadas antes del 23 de marzo del presente año, día en que se llevó a cabo el Proceso de Elección Interna en el que efectivamente resultó electo al interior de nuestro Partido y para contender por el Distrito Electoral 01 a la Diputación Federal el Señor José Peñuelas Hermosillo.

TERCERO.- *Sirve de base a todo lo antes señalado, y para efectos de declarar improcedente el argumento de mi contraria, las siguientes tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que a continuación transcribo, como criterios exactamente aplicables al caso que nos ocupa:*

Tipo de documento: Tesis relevante

Tercera época

Instancia: Sala Superior

Fuente: Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral"

Nº. Teisis: SUP118.3 EL1/2002

PROCESO INTERNO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS Y PROCESO ELECTORAL. SON DISTINTOS, EN SU ESTRUCTURA Y FINES, AUN CUANDO PUEDAN COINCIDIR TANTO EN EL TIEMPO COMO EN ALGUNOS DE SUS ACTOS (Legislación del Estado de San Luis Potosí y similares).

En términos de los artículos 30, fracción III y 32, fracción VI, de la Ley Electoral del estado de San Luis Potosí, el proceso interno de selección de candidatos que llevan a cabo los partidos tiene como fin primordial, la determinación de los candidatos que serán registrados para contender en las elecciones respectivas, y dicho proceso se debe realizar conforme con los lineamientos previstos en los estatutos del propio partido. En tanto que, los actos realizados durante el proceso electoral propiamente dicho, y específicamente en la campaña electoral, tienen como finalidad la difusión de las plataformas electorales de los institutos políticos y la presentación ante la ciudadanía de las candidaturas registradas, para lograr la obtención del voto del electorado, tal como se encuentra previsto en el artículo 135 de la ley electoral local invocada. Por otra parte, la ley no prevé plazo alguno en que se deban llevar a cabo los procesos de selección interna de los candidatos, que pretendan buscar la postulación por parte de un partido político. También se tiene que los actos de selección interna de los candidatos de los partidos políticos, los militantes, afiliados y simpatizantes realizan actividades, que no obstante tratarse de un proceso interno, son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad en la que se encuentran inmersas sus bases, a través de medios convencionales de publicidad (carteles, espectaculares, engomados, gallardetes, reuniones, etcétera); pero, siempre tendientes a lograr el consenso para elegir a las personas que reúnan los requisitos legales necesarios para ser candidatos y

que cuenten con el perfil que se identifique con la ideología sustentada por el propio partido; de ahí que en ocasiones, según lo que al efecto dispongan los estatutos respectivos, exista la necesidad de consultar a las bases partidistas, cuyo resultado se traduce en la elección del candidato idóneo para ser postulado por el instituto político. Tanto los actos de campaña, como la propaganda electoral tienden a propiciar la exposición, el desarrollo y la discusión ante el electorado la discusión ante el electorado, de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, que para la elección en cuestión hubieren registrado. Lo expuesto pone de relieve las diferencias sustanciales que existen entre un proceso interno para la elección de un candidato, que un partido político posteriormente postulará para un puesto de elección popular; con un proceso electoral constitucional y legalmente establecido, dichas diferencias destacan tratándose de los fines que se persiguen en uno y en otro proceso, de manera tal, que no es posible considerar a un proceso interno, como un proceso externo, paralelo o alterno a un proceso electoral constitucional y legalmente establecido para la elección de los miembros de un ayuntamiento, mucho menos se puede estimar que el último proceso se vea afectado por el desarrollo del proceso interno realizado por un partido.

Sala Superior, tesis S3EL118/2002.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-048/2000.- Partido Acción Nacional.- 27 de Julio de 200.- Unanimidad de votos.- Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.- Secretario: Eliseo Puga Cervantes.

Tipo de documento: Tesis relevante

Tercera época

Instancia: Sala Superior

Fuente: Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral"

Nº Tesis: SUP023.3EL1/98.

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.

Sala Superior. S3EL023/98

Juicio de Revisión Constitucional Electoral. SUP-JRC-019/98. Partido Acción Nacional. 24 de junio de 1998. Unanimidad de 6 votos. Ponente: Eloy Fuentes Cerda. Secretario: Anastasio Cortés Galindo.

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

En tal tesitura, resumiendo:

- ☒☒ No existe la conducta irregular por parte del Partido Revolucionario Institucional.*
- ☒☒ Que la queja se sustenta en apreciaciones subjetivas y de carácter general.*
- ☒☒ Que no existen elementos probatorios suficientes y eficaces que acrediten los hechos imputados a mi representado.*
- ☒☒ Los actos derivados de los procesos internos de los partidos políticos, no se consideran actos anticipados de campaña.*

Consecuentemente, las constancias de autos no evidencian la realización del hecho y, en su caso, la intervención de mi representado, razón por la que, estimamos que de ninguna manera ha sido acreditada por la quejosa, quien de

conformidad con el artículo 15, párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de aplicación supletoria en lo conducente al presente asunto, tiene la obligación de acreditar su dicho y no habiéndolo hecho, mi representado no tiene ninguna obligación de probar hechos negativos.

DEFENSAS

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

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

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

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

5.- Las que se deriven del presente escrito...”

VI.- Por acuerdo de fecha siete de julio de dos mil tres, se tuvo por recibido en la Secretaría de la Junta General Ejecutiva el escrito señalado en el resultando anterior y se ordenó dar vista a las partes para que dentro del término de cinco días manifestaran lo que 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.

VII. El día dieciocho de julio de dos mil tres, mediante las cédulas de notificación respectivas y a través de los oficios SJGE-465/2003 y SJGE-210/2003, ambos de fecha siete de julio de dos mil tres, suscritos por el Secretario de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, 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 y 53 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 Partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, respectivamente, el acuerdo de fecha siete de julio de dos mil tres, para que dentro del plazo de cinco días manifestaran por escrito lo que a su derecho conviniese.

VIII. 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.

IX. Desahogado en sus términos el procedimiento administrativo previsto en el artículo 270, párrafos 1, 2, 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el dispositivo 271 del propio ordenamiento legal; 42 y 43 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de las Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el numeral 15 de los Lineamientos para el Conocimiento y la Sustanciación de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Junta General Ejecutiva aprobó el dictamen correspondiente en sesión ordinaria de fecha veintinueve de julio de dos mil tres.

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

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

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

CONSIDERANDOS

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

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

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

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

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

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

7.- Que atento a lo que dispone el artículo 3, párrafo 1 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto del presente Dictamen, resulta aplicable, en lo conducente, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

8.- Que por tratarse de una cuestión de orden público y en virtud de que el artículo 19 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que las causales de improcedencia que produzcan el desechamiento o sobreseimiento deben ser

examinadas de oficio, procede entrar a su estudio para determinar si en el presente caso se actualiza alguna de ellas, pues de ser así deberá declararse lo conducente en la queja que nos ocupa, al existir un obstáculo que impida la válida constitución del proceso e imposibilite un pronunciamiento sobre la controversia planteada.

En primer término, el partido denunciado plantea el desechamiento de la queja interpuesta en su contra, al considerarla evidentemente frívola, lo que a su juicio actualiza la hipótesis normativa prevista en el artículo 15, párrafo 1, inciso e) 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, que en su parte conducente dice:

“Artículo 15

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

...

e) Resulte frívola, es decir, los hechos o argumentos resulten intrascendentes, superficiales, pueriles o ligeros.”

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

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

Con relación a lo anterior, debe decirse que la queja presentada por el Partido Acción Nacional no puede estimarse carente de materia o insustancial, ya que plantea determinadas conductas y hechos que le atribuye al Partido Revolucionario Institucional, consistentes en la realización anticipada de actos de campaña electoral, que de acreditarse implicarían violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, en ese supuesto, esta autoridad electoral procedería a imponer la sanción o sanciones que correspondan.

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

Por otra parte, resulta inatendible que se deseche la presente queja por carecer de elementos probatorios o indicios suficientes, como lo afirma el Partido Revolucionario Institucional, pues el quejoso aporta como pruebas para demostrar su dicho doce fotografías que, en principio, constituyen un indicio de la existencia de los hechos denunciados y sirven de base para admitir la queja y seguir el trámite correspondiente, ya que su estudio permitirá conocer o inferir la vinculación del Partido Revolucionario Institucional con las conductas que le son imputables.

Además, debe tenerse presente lo dispuesto por los artículos 10, párrafo 3 y 21 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, que señalan:

“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.*”

Los dispositivos reglamentarios citados prevén la posibilidad de que esta autoridad, al considerar que de los hechos narrados en el escrito de queja se desprenden los indicios suficientes para evidenciar la posible comisión de una infracción a la legislación electoral federal, inicie el procedimiento sancionatorio correspondiente.

Debe agregarse que las atribuciones en materia de investigación con que se encuentra investido el Secretario de la Junta General Ejecutiva, permiten a esta autoridad electoral allegarse de los elementos de convicción que estime pertinentes, incluso sin necesidad de que éstos sean aportados o señalados por las partes, además de que estas facultades pueden ejercitarse en cualquier tiempo, pues no se encuentran limitados a una determinada fase del procedimiento.

Lo anterior se debe a que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que en las normas, tanto legales como reglamentarias, que regulan la materia probatoria en esta clase de procedimientos, existe una mayor separación del principio dispositivo y un mayor acercamiento al principio inquisitivo, a saber:

“Una nota característica esencial de este procedimiento administrativo está constituida por el conjunto de atribuciones conferidas al Secretario de la Junta General Ejecutiva, sobre la investigación de las cuestiones materia de tal procedimiento. Efectivamente los artículos 40 y 82, párrafo 1, inciso t), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el punto número 12 de los lineamientos citados, confieren poderes a la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por conducto de su secretario, para que investigue la verdad de los hechos, por los medios legales a su alcance sin que, en su caso, la inactividad de las partes lo obligue ni lo limite a decidir únicamente sobre los medios que ellas le lleven o pidan.

El establecimiento de esta facultad tiene por objeto, evidentemente, que la referida autoridad conozca de manera plena la verdad sobre los hechos sometidos a su potestad, con el fin de lograr una tutela efectiva del régimen jurídico electoral, el cual está integrado por normas de orden público y observancia general (artículo 1º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros).

Es de advertirse también, que la normatividad en cita no restringe ni limita en forma alguna, el ejercicio de esos poderes a una etapa o fase determinada del procedimiento. Por el contrario, la circunstancia de que los artículos 40, 82 apartado 1, inciso t), y 270 apartado 3, del Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el punto número 12 de los lineamientos en cita se prevea esa potestad probatoria, sin sujetarla a un momento determinado, permite afirmar, que la propia potestad puede ejercitarse válidamente:

a) Antes del emplazamiento al partido a quien se le imputa la conducta ilegal;

b) Durante la integración y sustanciación del expediente, y

c) Cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral conoce del dictamen elaborado por la Junta General Ejecutiva, para su decisión, y advierte que no están debidamente esclarecidos los puntos de hecho correspondientes y, por tanto, ordena a dicha junta la investigación de los puntos específicos que no están aclarados (artículo 82, apartado 1, inciso).

(...)

Las normas, tanto legales como reglamentarias, que regulan la potestad probatoria conferida al secretario permiten considerar, que en los principios que rigen la materia de la prueba en el procedimiento en comento, existe una mayor separación del principio dispositivo y un mayor acercamiento al principio inquisitivo, lo cual es explicable porque se está en el terreno donde se desenvuelven actividades de orden público, como es la función electoral.”

Los argumentos mencionados previamente fueron sostenidos por el órgano jurisdiccional referido al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-042/2000

En concordancia con lo anterior, se encuentra el criterio emitido por el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relativo a las facultades de investigación de la Junta General Ejecutiva:

“JUNTA GENERAL EJECUTIVA, FACULTADES DE LA. LA INACTIVIDAD DE LAS PARTES NO LA LIMITA A INDAGAR ÚNICAMENTE SOBRE LOS ELEMENTOS QUE ELLAS LE APORTEN O LE INDIQUEN.? De conformidad con lo previsto

en el artículo 82, párrafo 1, inciso t) de la legislación federal electoral, el Instituto Federal Electoral, a través de la Junta General Ejecutiva, tiene la facultad de investigar sobre los hechos denunciados que puedan constituir violaciones a las disposiciones legales por parte de los partidos políticos o agrupaciones políticas, por todos los medios legales a su alcance, allegándose así de los elementos necesarios para integrar su averiguación, sin que la inactividad de las partes lo obligue o limite a realizar dicha investigación únicamente sobre los que ellas le aporten o le soliciten que recabe.

Recurso de apelación. SUP-RAP-033/99.—Partido Verde Ecologista de México.—10 de febrero de 2000.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.—Secretario: Adán Armenta Gómez.

Revista Justicia Electoral 2001, Tercera Época, suplemento 4, páginas 46-47, Sala Superior, tesis S3EL 018/2000.”

Por los fundamentos y razonamientos expuestos con antelación, resultan inatendibles las causas de improcedencia hechas valer por el denunciado.

9.- Previo al análisis de los hechos que se denuncian, se estima conveniente formular algunas consideraciones de orden general, por cuanto al tema toral de la presente queja.

Los partidos políticos constituyen una de las formas de organización política más importantes en el desarrollo electoral de nuestro país, siendo el medio a través del cual los ciudadanos participan en la vida política del mismo. Así, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente, establece:

“ARTÍCULO 41

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los

ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos... " .

Del precepto constitucional transcrito, se desprende que los partidos políticos deben desarrollar **actividades políticas permanentes**, que obedecen a su propia naturaleza y a la finalidad constante de buscar incrementar el número de sus afiliados, así como **actividades específicas de carácter político-electoral**, que desarrollan durante los procesos electorales y tienen como objetivo básico la presentación de plataforma electoral y la obtención del voto de la ciudadanía, buscando con ello, que sus **candidatos registrados** obtengan los sufragios necesarios para acceder a los cargos de elección popular. Todas estas actividades invariablemente tienen que ajustarse a los cauces legales que establece el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Vista esta dualidad de actividades que desarrollan los partidos políticos, se evidencia la necesidad de establecer una clara diferenciación entre estas actividades.

Por **actividades políticas permanentes**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que debe entenderse como aquellas tendientes a realizar los fines previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las constituciones de las entidades federativas y en las leyes electorales respectivas, como son promover la participación del pueblo en la vida democrática del país y contribuir a la integración de la representación nacional; además, de aquellas actividades tendientes a incrementar constantemente el número de sus afiliados, a sostener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios, a la divulgación de su ideología y plataforma política. Estas actividades no se pueden limitar exclusivamente a los periodos de elecciones, por la finalidad misma que persiguen, siendo evidente que de ser así, le restaría materia a la contienda electoral, en tanto que los ciudadanos no tendrían conocimiento de los objetivos y programas de acción de los partidos políticos intervinientes, que como ya se razonó, deben ser difundidos de manera permanente.

Por cuanto a las **actividades político-electorales** que se desarrollan durante los procesos comiciales, cabe precisar que éstas tienen como marco referencial, el que los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen. Para el logro de ello, los partidos políticos tienen que realizar una serie de actos que van desde la selección de las personas que serán postuladas a un cargo de elección popular, hasta la realización de actos

tendientes a obtener el triunfo en la elección respectiva, los que pueden identificarse como inherentes a los procesos electorales.

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

Sentado lo anterior, resulta importante destacar las características distintivas entre **actos para la selección de los candidatos** que serán postulados por los partidos políticos, con los **actos de campaña electoral** que tienen por objeto la obtención del voto del electorado para lograr el triunfo en la elección propiamente dicha, aún cuando en ambos actos puedan utilizarse similares medios de publicidad y propaganda.

El proceso interno de selección de candidatos que realizan los partidos políticos, tiene como propósito terminal la definición de los ciudadanos que, posteriormente, serán registrados como candidatos ante la autoridad electoral, para contender en las elecciones populares, misma que debe realizarse siguiendo el procedimiento previsto en los estatutos de cada partido político.

Este imperativo se recoge en los artículos 27, párrafo 1, inciso d) y 38, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señalan:

“ARTÍCULO 27

1. Los estatutos establecerán:

...

d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;

...

ARTÍCULO 38

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

...

e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;

...”

De los anteriores dispositivos, se advierte que los partidos políticos deben cumplir con el procedimiento de selección interna, respecto de los candidatos que pretendan buscar la postulación por parte del propio partido, mismo que puede ser realizado en cualquier momento y con mayor intensidad, cuando inicia el proceso electoral relativo, hasta antes de la fecha que la ley electoral señala como plazo para el registro de la candidatura, actividades que no obstante tener el carácter de actos internos, son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad en la que se encuentran inmersas sus bases, ello a través de los medios convencionales de publicidad (carteles, espectaculares, engomados, reuniones, etcétera), tendientes a lograr el consenso para elegir a las diversas personas que reúnan los requisitos legales necesarios para ser candidatos y que tengan el perfil que se identifique con la ideología sustentada con el propio partido, lo que hace necesario que se lleve a cabo una consulta con las bases partidistas, cuyo resultado conlleva a elegir al candidato que consideran idóneo para ser postulado por el instituto político, cumpliéndose con ello el procedimiento democrático para la selección del mismo.

Lo antes razonado deriva del criterio relevante emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificado con el rubro y texto que a continuación se transcribe:

“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.”

Por su parte, la campaña electoral, en la legislación federal, se define como actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados, para la obtención del voto, entendiéndose por actos de campaña, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 182, párrafo 2, del código electoral federal, las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

En relación con lo anterior, también es pertinente señalar que de conformidad con el párrafo 3, del mismo artículo, por propaganda electoral debe entenderse el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Los actos de campaña como la propaganda electoral, deben propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado, de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección hubieren registrado, de donde cabe concluir, que para que un acto pueda considerarse como de campaña electoral es indispensable que tenga como fin la difusión de las plataformas electorales de los partidos políticos participantes en una elección y la consecuente obtención del voto.

Es importante tener presente que de conformidad con el artículo 174, párrafo 2, del ordenamiento invocado, el proceso electoral federal comprende diversas etapas, a saber:

1. Preparación de la elección.
2. Jornada electoral.
3. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.
4. Dictamen y declaración de validez de la elección y de Presidente electo.

Se resalta que durante el período que transcurre entre dos procesos electorales federales, es evidente que los partidos políticos realizan exclusivamente actividades ordinarias permanentes; en cambio, cuando se desarrolla un proceso electoral federal, además de tales actividades, también llevan a cabo actividades específicas inherentes a la contienda electoral.

El Libro Quinto, Título Segundo, Capítulos Primero y Segundo, del código electoral federal, determina que forman parte de la etapa preparatoria del proceso electoral, entre otros, el registro de candidatos, fórmulas de candidatos

y listas, su sustitución y cancelación; el registro de la plataforma electoral que los partidos políticos sostendrán durante las campañas electorales, y los actos relacionados con la campaña y propaganda electoral.

Así, el ordenamiento mencionado, reglamenta lo relativo al registro de candidatos y campaña electoral, destacando las siguientes disposiciones:

“ARTÍCULO 82

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

...

h) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

...

n) Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos en los términos de este Código;

...

o) Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de senadores por el principio de representación proporcional; así como las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales, comunicando lo anterior a los Consejos Locales de las Cabeceras de Circunscripción correspondiente;

p) Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a senadores y diputados por el principio de mayoría relativa;

...

z) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código.

ARTÍCULO 176

1. Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas.

2. La plataforma electoral deberá presentarse para su registro ante el Consejo General, dentro de los quince primeros días del mes de enero del año de la elección. Del registro se expedirá constancia.

ARTÍCULO 177

1. Los plazos y órganos competentes para el registro de las candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

- a) Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 1o. al 15 de abril inclusive, por los Consejos Distritales;
- b) Para diputados electos por el principio de representación proporcional, del 15 al 30 de abril inclusive, por el Consejo General;
- c) Para senadores electos por el principio de mayoría relativa, del 15 al 30 de marzo inclusive, por los Consejos Locales correspondientes;
- d) Para senadores electos por el principio de representación proporcional, del 1o. al 15 de abril inclusive, por el Consejo General;
y
- e) Para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del 1o. al 15 de enero inclusive, por el Consejo General.

2. El Instituto Federal Electoral dará amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos a que se refiere el presente Capítulo.

ARTÍCULO 179

1. Recibida una solicitud de registro de candidaturas por el Presidente o Secretario del Consejo que corresponda, se verificará dentro de los tres días siguientes que se cumplió con todos los requisitos señalados en el artículo anterior.

...

5. Dentro de los tres días siguientes en que vengán los plazos a que se refiere el artículo 177, los Consejos General, Locales y Distritales celebrarán una sesión cuyo único objeto será registrar las candidaturas que procedan.

6. Los Consejos Locales y Distritales comunicarán de inmediato al Consejo General el acuerdo relativo al registro de candidaturas que hayan realizado durante la sesión a que se refiere el párrafo anterior.

7. De igual manera, el Consejo General comunicará de inmediato a los Consejos Locales y Distritales, las determinaciones que haya tomado sobre el registro de las listas de candidatos por el principio de representación proporcional.

...

ARTÍCULO 181

1. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos lo solicitarán por escrito al Consejo General, observando las siguientes disposiciones:

a) Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán sustituirlos libremente;

b) Vencido el plazo a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente podrán sustituirlos por causas de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. En este último caso, no podrán sustituirlos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores al de la elección. Para la corrección o sustitución, en su caso, de las boletas electorales se estará a lo dispuesto en el artículo 206 de este Código; y

c) En los casos en que la renuncia del candidato fuera notificada por éste al Consejo General, se hará del conocimiento del partido político que lo registró para que proceda, en su caso, a su sustitución.

2. Sólo se podrán sustituir el o los candidatos registrados por una coalición por causas de fallecimiento o incapacidad total permanente. En estos casos, para la sustitución, se tendrá que acreditar que se cumplió con lo dispuesto en los artículos 59 al 63 de este Código, según corresponda.

ARTÍCULO 182

1. La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

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

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

ARTÍCULO 183

1. Las reuniones públicas realizadas por los partidos políticos y los candidatos registrados se regirán por lo dispuesto en el artículo 9o. de la Constitución y no tendrán más límite que el respeto a los derechos de terceros, en particular los de otros partidos y candidatos, así como las disposiciones que para el ejercicio de la garantía de reunión y la preservación del orden público dicte la autoridad administrativa competente.

2. En aquellos casos en los que las autoridades concedan gratuitamente a los partidos políticos o candidatos el uso de locales cerrados de propiedad pública, deberán estarse a lo siguiente:

a) Las autoridades federales, estatales y municipales deberán dar un trato equitativo en el uso de los locales públicos a todos los partidos políticos que participan en la elección; y

b) Los partidos políticos deberán solicitar el uso de los locales con suficiente antelación, señalando la naturaleza del acto a realizar, el número de ciudadanos que se estima habrán de concurrir, las horas necesarias para la preparación y realización del evento, los requerimientos en materia de iluminación y sonido, y el nombre del ciudadano autorizado por el partido político o el candidato en cuestión que se responsabilice del buen uso del local y sus instalaciones.

3. El Presidente del Consejo General podrá solicitar a las autoridades competentes los medios de seguridad personal para los candidatos que lo requieran, así como a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, desde el momento en que de acuerdo con los mecanismos internos de su partido, se ostenten con tal carácter.

ARTÍCULO 184

1. Los partidos políticos o candidatos que decidan dentro de la campaña electoral realizar marchas o reuniones que impliquen una interrupción temporal de la vialidad, deberán hacer conocer a la autoridad competente su itinerario a fin de que ésta provea lo

necesario para modificar la circulación vehicular y garantizar el libre desarrollo de la marcha o reunión.

ARTÍCULO 185

1. La propaganda impresa que los candidatos utilicen durante la campaña electoral deberá contener, en todo caso, una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato.

2. La propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no tendrán más límite, en los términos del artículo 7o. de la Constitución, que el respeto a la vida privada de candidatos, autoridades, terceros y a las instituciones y valores democráticos.

ARTÍCULO 186

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

2. Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que realicen propaganda electoral a través de la radio y la televisión deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros.

3. Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, podrán ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales. Este derecho se ejercerá, sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.

ARTÍCULO 187

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

ARTÍCULO 188

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

ARTÍCULO 189

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 190

1. Las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de

candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.

2. El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.

...

ARTÍCULO 191

1. Cualquier infracción a las disposiciones contenidas en el presente capítulo será sancionada en los términos de este Código.”

Como se advierte de la transcripción anterior, dentro de la etapa preparatoria de la elección, cobra relevancia como una de las actividades trascendentes de los partidos políticos, el registro de su plataforma electoral, el registro de candidatos y los actos relacionados con la propaganda electoral, actividades que les permitirán materializar en su mayor expresión los fines que conforme a su naturaleza propia les asigna la Constitución Federal a tales entidades a las que califica de interés público.

Precisamente, es a través de la postulación de candidatos, que asumen contender bajo una determinada plataforma electoral, que los partidos políticos podrán participar en una contienda electoral y alcanzar los fines para los que han sido constituidos.

Según se aprecia, la legislación electoral federal regula las actividades antes enunciadas, pero no contiene normatividad alguna tendiente a regular la selección interna de candidatos en cada uno de los partidos políticos para determinar al que habrán de postular para los cargos de elección popular a nivel federal, más allá de los lineamientos mínimos que deben contener los estatutos en este aspecto y que recoge en el artículo 27, párrafo 1, inciso d), del código invocado, limitándose a reglamentar su registro, una vez que al interior de cada instituto se ha dado la designación correspondiente, así como las actividades que podrán desplegar en pro de su candidatura una vez registrada ante la autoridad electoral, y la temporalidad en las que pueden llevarlas a cabo.

Tampoco se desprende que el legislador federal haya previsto alguna disposición que norme la actividad de quienes fueron designados como candidatos al interior de los partidos políticos, previa a la presentación de su solicitud de registro ante los órganos del Instituto Federal Electoral, sino tan sólo el propio registro y lo que constituye la campaña electoral.

Lo anterior, permite concluir que no se encuentra prevista alguna etapa que pudiera denominarse de “precampaña” y los actos que pudieran ser posibles realizar dentro de la misma. Sin embargo, no es válido arribar a que en tales etapas previas al registro de quienes obtuvieron una postulación interna y así se constituyen en candidatos de un partido político, aunque formalmente no han adquirido tal carácter, puedan desplegar actos de proselitismo o propaganda electoral en su favor y tendiente a la obtención del voto popular, pues el legislador federal las acotó a una temporalidad determinada. Esto es, el que no se hubieren fijado reglas específicas para la realización de una actividad proselitista en una etapa previa al registro de candidatos ante los órganos del Instituto Federal Electoral, no implica la ausencia de norma alguna que permita obrar a su arbitrio a partidos políticos y candidatos, sino que tales actividades quedan constreñidas a las así permitidas y acotadas a un tiempo determinado, debiéndose tener por sentado, que si no dispone la reglamentación de las etapas previas al registro de candidatos e inicio de campaña, es precisamente porque la ley no concede una labor propagandística previa a la campaña electoral, tendiente a la obtención del sufragio popular, por parte de partidos políticos y candidatos.

Dicho en otros términos, el que no se encuentren reguladas tales etapas previas al registro de candidatos ante la autoridad electoral y el inicio de la campaña electoral, no conlleva la autorización de actividades propias de una campaña electoral dentro de éstas, sino que tales actividades quedan bajo el imperio de la normatividad existente.

En este orden de ideas, puede afirmarse que si bien no existe regulación alguna en el código electoral federal relativa a etapas previas al registro de candidatos, lo cierto es que esta ausencia no atribuye a partidos políticos y candidatos la opción de realizar actividades que quedan acotadas por la propia ley a una cierta temporalidad, como es el caso de las campañas electorales que conforme a lo dispuesto por el artículo 190, párrafo 1, del código electoral federal, inician a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección de que se trate, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.

El código electoral federal prescribe la temporalidad dentro de la cual podrán llevarse a cabo las campañas del proceso electoral y la prohibición a que se refiere el párrafo 2, del numeral 190, para los partidos políticos y sus miembros o militantes, de realizar actos de propaganda o de proselitismo electorales, fuera de los tiempos estipulados para ello.

Con base en lo antes considerado, se destaca lo siguiente:

1. Existen actos de “**selección interna de candidatos**” que pueden llevarse a cabo por los partidos políticos y sus militantes o simpatizantes con el fin de obtener la postulación de una candidatura ante las instancias partidistas, que pueden trascender a la comunidad a través de diversa propaganda, sin incurrir en vulneración a los dispositivos de la materia.
2. Existe la prohibición legal de realizar actos de proselitismo electoral antes de los tiempos previstos para el despliegue de las campañas, tales como verificar actos **anticipados de campaña** por denominarlos de alguna manera, que son aquellos que realizan las personas que han obtenido al interior de los partidos políticos la calidad de “candidatos” y que se realizan de manera previa al registro de la candidatura ante la autoridad electoral administrativa.

En efecto, la circunstancia de que el código electoral federal no reglamente actividades de “precampaña”, esto es, las que pudieran realizar los ciudadanos que han sido seleccionados al interior de los partidos políticos para ser postulados como candidatos a un cargo de elección popular, en el tiempo que media entre su designación por los institutos políticos y el registro formal de su candidatura ante el Instituto Federal Electoral, no implica que éstos puedan realizarse, pues el legislador estableció la prohibición legal de llevar a cabo actos de campaña fuera de los tiempos contemplados en el invocado artículo 190, párrafo 1.

3. Existen los actos de campaña electoral que realizan los partidos y sus candidatos con el fin de obtener el voto de la ciudadanía y difundir su plataforma electoral, que inician al día siguiente al de la fecha en que se realizó el registro de candidaturas por parte de los órganos del Instituto Federal Electoral.

De conformidad con el artículo 69, párrafo 1, inciso e), de la normatividad electoral federal, corresponde al Instituto Federal Electoral garantizar el desarrollo del proceso electoral. Por su parte, el Consejo General es el encargado de vigilar que las actividades de los partidos políticos se realicen con apego a la ley y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, según lo establece el artículo 82, párrafo 1, inciso h). Asimismo, el artículo 190, del código en comento, establece que las campañas electorales de los partidos iniciarán a partir del día siguiente a la fecha de la sesión de registro de candidatos y concluirán tres días antes de la elección. Aunado a que en diversas de las disposiciones antes transcritas, han quedado consignadas las relativas a la campaña electoral, que se define como “el conjunto de

actividades llevadas a cabo por los partidos, las coaliciones y los *candidatos registrados* para la obtención del voto”, definiendo también lo que ha de entenderse por actos de campaña, propaganda electoral, entre otros actos de proselitismo electoral.

Lo hasta aquí razonado encuentra sustento en el criterio emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el juicio de revisión constitucional electoral expediente SUP-JRC-003/2003 resuelto en la sesión pública de treinta de enero de dos mil tres.

Por otra parte, si al Consejo General del Instituto Federal Electoral corresponde vigilar el cumplimiento de las disposiciones en la materia electoral, así como que los partidos políticos realicen sus actividades con apego a las mismas, y dentro de los términos previstos en la ley, entre las que se encuentran las relativas a la campaña electoral, comprendiendo tanto los actos propios a realizar dentro de la misma como la temporalidad en que han de llevarse a cabo, resulta inconcuso que dicho Consejo General tiene la facultad de investigar y, en su caso, sancionar, aquellos actos que se realicen en contravención a la legislación electoral federal.

En este orden de ideas, la prohibición de que se viene hablando, impide a quienes conforme a los estatutos de un determinado partido fueron designados para contender en las elecciones, pero que no han sido formalmente registrados ante la autoridad electoral competente, realizar labores de proselitismo antes del inicio de la campaña electoral, en tanto que los actos anticipados de campaña no se encuentran autorizados por la legislación electoral federal, y busca imprimir mayor equidad a la contienda electoral, al evitar la realización de actos anticipados de campaña, en detrimento de aquellos partidos que con pleno respeto a las reglas que establece la legislación electoral federal, inician actividades tendientes a la obtención del sufragio una vez que ha sido concedido por la autoridad electoral administrativa el registro al candidato que determinaron postular.

Es importante destacar que si bien los ciudadanos que han sido seleccionados por los partidos políticos para postularlos como candidatos a un cargo de elección popular, aun cuando no cuentan con un registro formal ante los Consejos del Instituto Federal Electoral, sí tienen una calidad equiparable a aquel ciudadano que es registrado formalmente como candidato ante la autoridad electoral, pues su candidatura es producto de haber participado en una contienda al interior del partido político que lo postula, logrando obtener el respaldo mayoritario de sus correligionarios, para que el partido político, de conformidad con sus estatutos, solicite el registro oficial ante el órgano electoral

competente, existiendo la presunción lógica de que satisface los requisitos legales necesarios para participar como candidato, al haber reunido las exigencias estatutarias, pues las reglas de la sana crítica, la lógica y la experiencia, permiten afirmar que los estatutos de los partidos políticos recogen los requisitos legales con la finalidad de que sus candidatos puedan aspirar objetivamente al registro oficial.

Consecuentemente, tanto el candidato elegido estatutariamente como el que cuenta con registro oficial ante la autoridad electoral, guardan identidad material en su calidad, pues este último elemento distintivo constituye una mera formalidad, en tanto que, válidamente, puede inferirse que el candidato seleccionado internamente por el instituto político al que pertenece, tiene una orientación natural hacia su registro formal, dado que se colmaron materialmente los requisitos necesarios, y no puede ser otra la finalidad de esa designación, que la de formalizarse legalmente ante la autoridad electoral administrativa, salvo que excepcionalmente ocurra alguna circunstancia accidental ajena a la pretensión fundamental de contender como candidato en la elección que corresponda, que impida tal fin.

De ahí que, también exista coincidencia de intereses en buscar la obtención del voto del electorado en general, -que ya no sólo al interior de un partido político- mediante actos de campaña en favor de sus candidaturas, cuya realización, de suyo conlleva un impacto fáctico sobre el electorado, indiferente al hecho de que exista o no el registro formal, afectándose en igual magnitud el valor o bien jurídico que el legislador pretendió tutelar al prohibir actos de campaña fuera de los plazos legalmente señalados, que es la equidad.

Por todo lo anterior, se torna operante para el ciudadano seleccionado como candidato por un partido político, que aún no cuenta con registro oficial, la regulación que para campañas electorales establece el código electoral federal en el artículo 190, párrafo 1, en relación con el numeral 191, concretamente, la relativa a la prohibición y correlativa sanción, por realizar actos de campaña fuera de los plazos señalados en la legislación electoral para llevar a cabo tal actividad.

Así las cosas, se arriba a la conclusión de que el código electoral federal prohíbe la realización de actos de campaña electoral fuera de los plazos establecidos por el propio ordenamiento, es decir, existe una prohibición legal con la única finalidad de hacer efectivas las disposiciones del código e impedir que los actos destinados única y exclusivamente a obtener presencia en el electorado, sean realizados fuera de la temporalidad estrictamente acotada por los tiempos marcados en la legislación.

Se destaca que si bien no se puede constreñir la actividad de los partidos políticos a la duración de la campaña electoral, por lo que no es dable pretender sancionar cualquier promoción institucional de carácter interno, como lo es la promoción de los candidatos que aspiran a ser postulados por un partido político, lo cierto es que tales actos no serán objeto de sanción mientras los ciudadanos motivo de la propaganda no se ostenten como candidatos de un partido político determinado a un puesto de elección popular ni soliciten el voto para acceder al mismo.

Tomando en consideración que los partidos políticos desarrollan actividades políticas inmanentes a su naturaleza, que no solamente se dan durante las campañas electorales, pues si bien los institutos políticos, como organizaciones de ciudadanos, tienen como finalidad hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo a los programas, principio e ideas que postulan, no menos cierto es que para la consecución de tal objetivo, deben realizar una serie de actos que van desde la selección de las personas que serán postuladas a un cargo de elección popular, hasta la realización de actos tendientes a obtener el triunfo en la elección respectiva para cumplir con los fines previstos en la Constitución Federal.

Lo antes razonado de manera alguna pretende limitar los derechos de los partidos políticos o de los ciudadanos integrantes de los mismos, sino que tiene como fin reiterar la prohibición legal que existe de realizar actos de campaña electoral fuera de los plazos establecidos por el código electoral federal y acotar las actividades que realizan los ciudadanos, que habiendo sido designados por su partido para contender en las elecciones populares respectivas, no han obtenido registro formal de dicha candidatura ante la autoridad electoral competente.

A fin de determinar si los partidos políticos y sus militantes o simpatizantes han realizado actos de selección interna de candidatos, o bien, actos anticipados de campaña, es menester tener presente lo siguiente:

- a) La fecha en que se realizaron los hechos denunciados y verificar si se llevaron a cabo antes de la fecha en que se realizó la selección de candidatos o con posterioridad a ésta.
- b) Analizar el contenido de la propaganda denunciada para determinar si se hace referencia al ciudadano de que se trate con la calidad de candidato, si invita a la ciudadanía a votar a su favor en las elecciones federales, o bien, se constriñe a buscar el voto en la contienda interna de selección de candidatos,

porque invita a sufragar en su favor en una fecha distinta, obviamente anterior, a la celebración de la jornada electoral.

c) Verificar si el ciudadano que se estaba promocionando como candidato de un determinado partido político, para ocupar un cargo de elección popular, fue registrado como tal ante el Instituto Federal Electoral.

Este dato es relevante en atención a que puede suceder que un ciudadano que se haya promocionado como “candidato” de un partido político para determinado cargo público, no sea registrado como tal ante la autoridad electoral, lo que podría suponer que esa propaganda se realizó dentro de un proceso interno de selección de candidato llevado a cabo por un instituto político y que, finalmente, esa persona no resultó seleccionada, por lo que la propaganda que hubiere emitido no tiene efecto alguno en el electorado, ya que su promoción carecería de trascendencia ante la ciudadanía, porque su nombre no aparecerá en las boletas electorales.

10.- A continuación se procede a realizar el estudio de fondo de la queja planteada.

El Partido Acción Nacional sostiene que durante el proceso interno del Partido Revolucionario Institucional para seleccionar a sus candidatos a Diputados Federales por el principio de mayoría relativa, el C. José Peñuelas que en ese entonces contendía en calidad de precandidato, desplegó y colocó propaganda en diversos puntos del 01 distrito electoral federal en el estado de Baja California, consistentes en gallardetes y mantas en las que se hace alusión al referido ciudadano como **candidato** a Diputado Federal y no como precandidato, lo que en principio confunde a la ciudadanía, al darse la impresión de haber iniciado las campañas electorales federales.

Asimismo, el partido inconforme aduce que una vez finalizado el proceso de selección interna del Partido Revolucionario Institucional (el día veintitrés de marzo de dos mil tres), resultando ganador el ciudadano mencionado anteriormente, la propaganda en cuestión permaneció colocada en diversos puntos de ese distrito, con lo cual se violentó lo dispuesto por el artículo 190, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Lo anterior, no obstante que el 01 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el estado de Baja California emitió un acuerdo exhortando a los partidos políticos nacionales a retirar su propaganda una vez finalizados sus procesos de selección interna de candidatos a diputados federales.

Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional, al contestar la queja instaurada en su contra, reconoce que colocó la propaganda a que se refiere el quejoso, pero que ésta no contenía en ninguna parte símbolo o leyenda que tuviera como fin la difusión de la plataforma electoral que sostiene dicho partido, ya que el C. José Peñuelas no pretendía la obtención del voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular en ese momento, sino sólo en su carácter de **precandidato**, argumentando que no está prohibido en la legislación electoral realizar actos de selección interna de los candidatos de los partidos políticos, los cuales son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad en la que se encuentran inmersas sus bases partidarias.

De las manifestaciones de las partes, se advierte que la litis consiste en determinar si la propaganda desplegada por el Partido Revolucionario Institucional puede constituir un acto anticipado de campaña electoral o simplemente se refiere a un proceso de selección interna de candidatos.

Para dilucidar lo anterior, esta autoridad procede a valorar las constancias que obran en el expediente.

Con fecha nueve de abril de dos mil tres se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el oficio número CL/SRIA/0588/03, de fecha siete de abril de dos mil tres, signado por el Profesor Miguel Angel Solís Rivas, Vocal Ejecutivo de la Junta Local del Instituto Federal Electoral en el estado de Baja California, mediante el cual informó sobre diversas acciones realizadas con el objeto de aportar mayores indicios de los hechos constitutivos de la queja que nos ocupa. En dicho oficio refiere que en algunos lugares del 01 distrito continuaba colocada la propaganda electoral del C. José Peñuelas.

Tal afirmación se sustenta en el contenido de las investigaciones realizadas por el Vocal Ejecutivo del 01 Distrito Electoral del Instituto Federal Electoral en el estado de Baja California, y que constan en el oficio JDE/443/03, de fecha tres de abril de dos mil tres, que en su parte conducente señala:

“En respuesta a su oficio No. CL/SRIA/0584/03 de fecha 1° de abril de dos mil tres, al respecto me permito informar a Usted lo siguiente:

1. Dado que en su oficio sólo se señalan los poblados rurales en los cuales se supone se encuentra colocada la propaganda que motivó la queja de Acción Nacional y al no haberse identificado los domicilios o alguna seña que lo facilitara, la

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPAN/JL/BC/048/2003

tarea de verificación resultó ser de una manera sumamente difícil, incluso las fotografías que obtuve de la Vocal Secretario no ofrecieron datos suficientes para su localización.

2. De manera inmediata solicité el auxilio del personal técnico de la Vocalía de Organización Electoral, los cuales realizaron un recorrido durante el día 3 de abril por distintas vías de acceso y localidades; obteniéndose el siguiente resultado:

<i>1. Poblado Cd. Morelos Av. Cuauhtémoc</i>	<i>3 fotografías que muestran propaganda del candidato del PRI.</i>
<i>2. Carretera Paredones Benito Juárez</i>	<i>2 fotografías que coinciden con las tomas que realizó el PAN, ya no aparece la propaganda del PRI en los postes.</i>
<i>3. Poblado de lázaró Cárdenas Calle Principal y calle 6</i>	<i>6 fotografías que no coinciden con las tomas que realizó el PAN, aún existe propaganda del PRI en los postes.</i>
<i>4. Poblado de Paredones Av. Constitución</i>	<i>1 fotografía que coincide con la toma que realizó el PAN, ya no aparece la propaganda del PRI en el poste.</i>

<p>5. Ejido Hermosillo C. Lázaro Cárdenas y Av. López Mateos</p>	<p>1 fotografía en la que aparece propaganda el PRI en el poste, el PAN no ofreció fotografía en este caso.</p>
<p>6. Poblado Benito Juárez C. Miguel Hidalgo C. José Ma. Morelos</p>	<p>4 fotografías en las que aparece propaganda del PRI en los postes, el PAN no ofreció fotografía en este caso.</p>
<p>7. Ejido Michoacán de Ocampo Paradero N° 1 Carretera Ejido Puebla Carretera Geotérmica</p>	<p>4 fotografías adicionales de lugares que no están incluidos en el escrito.</p>

Derivado de lo anterior, el Vocal Ejecutivo de la Junta Local en Baja California envió el oficio número CL/SRIA/0586/03, dirigido al Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional en esa entidad, solicitándole el retiro de dicha propaganda, a saber:

“...Asimismo, que en la propaganda electoral que no ha sido retirada aparece el nombre del C. José Peñuelas como Candidato a Diputado Federal, incluyéndose el Distrito por el que contiene y el emblema del Partido Revolucionario Institucional.

El Código en el artículo 190, párrafo 1, estipula que las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a

partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas, sesión que celebrarán los Consejos Distritales, el día 16 de abril del año en curso.

El Consejo Distrital del 01 Distrito Electoral de Baja California, en la sesión ordinaria celebrada el día 19 de marzo del año en curso, acordó por mayoría exhortar al Partido Revolucionario Institucional para que una vez concluido el proceso de selección interna retirara la propaganda electoral...en virtud de lo antes expuesto... me permito solicitarle que se retire de inmediato la propaganda colocada por su partido..."

De las constancias que obran en autos, consistentes en los oficios números CL/SRIA/0584/03 y CL/SRIA/0586/03, suscritos por el Profesor Miguel Ángel Solís Rivas, Vocal Ejecutivo de la Junta Local del Instituto Federal Electoral en el estado de Baja California, así como el oficio JDE/443/03 y las fotografías que se acompañan como anexos, suscrito por el C. Leopoldo Martínez Herrera, Vocal Ejecutivo de la 01 Junta Distrital del Instituto Federal Electoral en el estado mencionado, se desprende que, como lo afirma el quejoso, en la propaganda electoral que se encontró colocada en los poblados de Ciudad Morelos, Lázaro Cárdenas, Paredones, Benito Juárez, Ejido Hermosillo y Ejido Michoacán de Ocampo, en Baja California, se publicita al C. José Peñuelas, "para diputado federal del distrito 01", por el Partido Revolucionario Institucional, destacando que en ninguna parte de la propaganda referida se especificó que dicha persona contendía en un proceso de selección interna de candidatos, lo cual podía haberse logrado con la simple inclusión de la leyenda: "precandidato" o indicando la fecha de la elección interna (en este caso, el veintitrés de marzo de dos mil tres).

Por lo que hace al argumento del Partido Revolucionario Institucional respecto de que los hechos denunciados por el Partido Acción Nacional no le pueden ser atribuibles, debe decirse que el propio denunciado reconoce expresamente en su escrito de contestación de queja la autoría de tales hechos, según se detalla a continuación:

- a) Uno de los hechos denunciados por el Partido Acción Nacional consistió medularmente en:

"2.- Durante el desarrollo del proceso interno a que se refiere el hecho anterior, el candidato mencionado, que en ese entonces contendía en calidad de precandidato, desplegó y colocó una serie de propaganda en diversos

puntos del distrito señalado, consistentes en gallardetes y mantas en las que se hace alusión al referido como candidato a Diputado Federal, se incluye el distrito por el cual contiene y además el logo del partido.

Es importante señalar que en la citada propaganda no se contempla información que haga referencia aun proceso interno de selección de candidatos, ni señala al Sr. José Peñuelas como precandidato, ni establece la fecha para llevar a cabo dicha selección, por lo que confunde y desorienta a la ciudadanía en cuanto al inicio de la campaña electoral federal.”

- b) El hecho correlativo que contestó el Partido Revolucionario Institucional consistió medularmente en lo siguiente:

*“HECHO N° 2.- El párrafo primero de este hecho **se contesta en sentido afirmativo.** Agregando además, que en la propaganda que refiere el quejoso, no se contenía en ninguna parte, símbolo o leyenda que tuviera como fin la difusión de plataforma electoral que sostiene el Partido Revolucionario Institucional y sus candidatos para estas elecciones federales de 2003, ni pretendió el candidato la obtención del voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular en ese momento, si no de precandidato a Diputado Federal por el Distrito 01 en Baja California, entre su militancia y sus simpatizantes.*

El segundo párrafo de este hecho se contesta en sentido negativo, toda vez que como el mismo promovente afirma en el párrafo primero: “El Señor José Peñuelas contendía en calidad de precandidato” cuya fecha de elección interna era del conocimiento de los militantes y simpatizantes del partido sin considerarse como actos anticipados de campaña formal sino al interior del Partido únicamente, lo que no confundió ni desorientó a la ciudadanía en cuanto al inicio de campaña electoral toda vez que su requisito de procedibilidad es el registro y aprobación de los Candidatos ante y por el órgano correspondiente del Instituto Federal Electoral y que tiene fechas conocidas por todos. Además, como se señaló en el primer párrafo de este punto, en la propaganda que alude el quejoso, no se contenía en ninguna parte, símbolo o leyenda

que tuviera como fin la difusión de plataforma electoral que sostiene el Partido Revolucionario Institucional y sus candidatos para estas elecciones federales de 2003, tal como se acredita con las mismas fotografías aportadas por él, por lo tanto solicito la operancia del principio de adquisición procesal...”

Como puede advertirse, el Partido Revolucionario Institucional reconoce expresamente la existencia de propaganda de su candidato, circunstancia que al no ser controvertida se tiene como cierta.

Tal hecho se encuentra corroborado con el contenido de las copias simples de doce fotografías aportadas por el Partido Acción Nacional, que administradas con las remitidas por el Profesor Miguel Ángel Solís Rivas, Vocal Ejecutivo de la Junta Local del Instituto Federal Electoral en el estado de Baja California, permiten establecer que la propaganda electoral aludida contenía los siguientes elementos: a) fotografía de una persona, b) emblema del Partido Revolucionario Institucional, c) el nombre de “Profesor José Peñuelas”, d) la leyenda “*para diputado federal del distrito 01*”, y e) la frase “*presente por ti*”.

Así las cosas queda plenamente acreditada la existencia y las características de la mencionada propaganda, misma que no hace referencia al proceso de selección interna de candidatos del Partido Revolucionario Institucional, que según el dicho del propio denunciado se llevó a cabo el veintitrés de marzo de dos mil tres, en tanto que en ella no se señaló textualmente la palabra “precandidato” o la fecha de la elección interna antes mencionada, por lo cual podemos determinar, de conformidad con la redacción textual de la propaganda, que únicamente se hizo referencia a que el C. José Peñuelas era candidato a diputado federal.

Por lo anterior, podemos concluir que la propaganda controvertida en la presente queja efectivamente confundió y desorientó a la ciudadanía que no forma parte de las bases, militantes o simpatizantes del partido denunciado, la cual no tiene conocimiento de los procesos internos para la selección de candidatos establecidos en los estatutos del Partido Revolucionario Institucional.

En efecto, los actos realizados durante las **campañas electorales**, tienen como finalidad, entre otras, **presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas**, en este caso, el C. José Peñuelas no era aún un candidato registrado ante esta autoridad electoral, en virtud de que los términos para la

realización de dicho registro, así como la autorización para el inicio de las campañas todavía no habían llegado; sin embargo, su propaganda electoral materialmente lo estaba presentando ante la ciudadanía como candidato a diputado federal por el 01 distrito en el estado de Baja California, hecho que contraviene de manera evidente lo establecido por el artículo 190, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece:

“ARTÍCULO 190

1. Las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.”

El hecho de que se realicen actos **anticipados de campaña** deja en condición de desigualdad a los demás contendientes por el mismo cargo público, pues resulta obvio que aquel partido que inicia prematuramente la difusión de sus candidatos, tiene la oportunidad de influir por mayor tiempo en el ánimo y la decisión de los electores, lo que no sucedería si todos los partidos políticos comenzaran sus campañas electorales en fechas iguales.

El principio de equidad que rige a la materia electoral permite a los partidos políticos encontrarse en igualdad de circunstancias para poder difundir su plataforma política entre la ciudadanía y el hecho de que en la propaganda de selección interna de los posibles candidatos a puestos de elección popular de los partidos políticos no se indique que son **precandidatos, ni la fecha de la elección interna**, confunde al electorado y deja en situación de desventaja a los demás partidos políticos y sus posibles candidatos.

Los actos de selección interna de los candidatos que pretendan buscar la postulación por parte de un partido político, son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad en la que se encuentran inmersas sus bases, a través de medios convencionales de publicidad, cuyo resultado se traduce en la elección del candidato idóneo para ser postulado por el instituto político, pero con la condicionante que dicha propaganda sea clara y precise cuál es el cargo para el que se postula la persona propuesta como posible candidato, lo cual no aconteció en el caso bajo estudio, ya que pareciera que el cargo por el que se está postulando el C. José Peñuelas es por el de Diputado Federal para el 01 Distrito Electoral en Baja California.

En virtud de que los hechos denunciados encuadran dentro de los denominados “actos anticipados de campaña”, mismos que han sido ampliamente analizados y explicados en los párrafos que anteceden, esta autoridad considera **fundada** la queja presentada por el Partido Acción Nacional.

11. 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 Revolucionario Institucional, consiste en haber colocado en los poblados de Ciudad Morelos, Lázaro Cárdenas, Paredones, Benito Juárez, Ejido Hermosillo y Ejido Michoacán de Ocampo, en Baja California, propaganda electoral en la que se publicita al C. José Peñuelas como **candidato** a Diputado Federal, antes de que dicho ciudadano hubiese sido registrado ante este Instituto con tal carácter, lo que trasgrede lo dispuesto por el artículo 190, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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

El Partido Revolucionario Institucional reincidió en la comisión de la conducta irregular, en tanto que en el procedimiento administrativo seguido en su contra, identificado con el número de expediente JGE/QPAN/JD18/JAL/038/97, el

Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó sancionarlo por haber quedado demostrado, en esa ocasión, que había realizado actos anticipados de campaña.

Adicionalmente, como agravante se señala que en el presente expediente se acreditó que el partido denunciado colocó propaganda en siete poblados del 01 Distrito Electoral en Baja California, aunado a que el Vocal Ejecutivo de la Junta Local en ese estado envió el oficio número CL/SRIA/0586/03, dirigido al Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, con el objeto de exhortar al partido denunciado para que una vez concluido el proceso de selección interna de sus candidatos retirara su propaganda, sin que dicho partido atendiera al exhorto.

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

De esta manera, al considerar, conjuntamente, las circunstancias y la gravedad de la falta, esta autoridad estima que la infracción cometida por el partido denunciado debe ser sancionada con una multa consistente en dos mil quinientos 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) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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

RESOLUCIÓN

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

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

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

CUARTO.- Notifíquese personalmente a la presente resolución.

QUINTO.- En su oportunidad archívese del 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, Dr. Jaime Cárdenas Gracia, 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, Mtro. Alonso Lujambio Irazábal.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**MTRO. JOSE WOLDENBERG
KARAKOWSKY**

**LIC. FERNANDO ZERTUCHE
MUÑOZ**