

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: TEEP-A-238/2013.

ACTOR: COALICIÓN 5 DE MAYO.

**AUTORIDAD
RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO
ELECTORAL DEL ESTADO.**

**TERCERO INTERESADO:
PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL.**

**MAGISTRADO PONENTE:
FRANCISCO JAVIER DE
UNANUE Y BRETÓN.**

**SECRETARIO INSTRUCTOR:
JESÚS ALÍ REYES ORTEGA.**

Heroica Puebla de Zaragoza, a catorce de
septiembre de dos mil trece.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de
apelación, promovido por el Licenciado Silvino
Espinosa Herrera, en su carácter de representante
propietario de la Coalición 5 de Mayo, en contra de la
resolución del Consejo General del Instituto Electoral
del Estado de Puebla, de veintisiete de agosto de
este año, recaída al expediente
PQD/ESP/CCM/026/2013.

G L O S A R I O

Actor, Coalición, C 5 M	Coalición 5 de Mayo.
Código comicial, de la materia, rector, electoral poblano	Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.
Consejo General, autoridad responsable	Consejo General del Instituto Electoral del Estado.
Constitución Federal, Ley Fundamental	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
Instituto	Instituto Electoral del Estado.
C P U	Coalición Puebla Unida.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Regional	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, IV Circunscripción, Distrito Federal.
PAN	Partido Acción Nacional.

R E S U L T A N D O:

I. Antecedentes. De lo narrado por el recurrente en el escrito de demanda y de las constancias que obran en autos se advierte lo siguiente:

[En lo sucesivo, las fechas que se señalen corresponden al año dos mil trece, salvo precisión en contrario]

a. Convocatoria a elecciones. El catorce de noviembre de dos mil doce, el Consejo General emitió acuerdo a través del cual declaró el inicio del proceso electoral ordinario dos mil doce-dos mil trece, para renovar a los integrantes del Poder Legislativo y a los miembros de los Ayuntamientos en la entidad.

b. Procedimiento interno de selección de candidatos del Partido Acción Nacional. El catorce de abril, los ciudadanos José Antonio Gali Fayad y Francisco Javier Torres Sánchez, se inscribieron en el proceso interno como aspirantes del PAN, para ser precandidatos a la candidatura oficial al cargo de Presidente Municipal en el Estado de Puebla.

c. Evento masivo. En la misma fecha, el ciudadano José Antonio Gali Fayad, participó en un evento popular que tuvo lugar en la Junta Auxiliar de San Andrés Azumiatla, Puebla.

d. Designación de candidato oficial. Mediante acuerdo CEN/SG/064/2013, el Comité Ejecutivo del PAN designó oficialmente como candidato a la Presidencia Municipal de Puebla, a José Antonio Gali Fayad.

e. Denuncia e integración de procedimiento administrativo. El treinta de abril, la Coalición 5 de Mayo, interpuso denuncia ante el Instituto Electoral por la supuesta comisión de actos anticipados de pre campaña realizados tanto por el PAN, como por el ciudadano José Antonio Gali Fayad.

f. Resolución del procedimiento especial sancionador. El veintitrés de junio, en sesión ordinaria, el Consejo General, aprobó la resolución correspondiente al expediente identificado con la clave CPQD/ESP/CCM/ 026/2013, en la que absolvió a los denunciados.

g. Impugnación ante instancia federal. El día veintiséis de junio, la Coalición 5 de Mayo, acreditada ante el Consejo General, promovió juicio de revisión constitucional electoral, vía *per saltum*, en contra de la decisión adoptada en el procedimiento especial sancionador.

h. Reencauzamiento a instancia local. El dos de julio, la Sala Regional mediante acuerdo, declaró improcedente el juicio constitucional y lo reencauzó a recurso de apelación local, para conocimiento y resolución de este Tribunal Electoral. El veintiséis de julio se resolvió en el sentido de confirmar la resolución administrativa.

i. Segunda impugnación. El treinta de julio, el representante propietario de la Coalición 5 de Mayo, ante el Consejo General impugnó la sentencia referida vía juicio de revisión constitucional y le recayó la clave de expediente SDF-JRC-39/2013, en la instancia federal y quien a su vez, emitió resolución el veintidós de agosto en los términos siguientes:

"PRIMERO. Se modifica la resolución emitida en el recurso de apelación TEEP-A- 225/2013, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla.

SEGUNDO. Se revoca la resolución recaída al procedimiento especial sancionador CPQD/ESP/CCM/026/2013, para el efecto de tener por acreditada la realización de actos anticipados de campaña por parte de José Antonio Galí Fayad y el Partido Acción Nacional al haber participado en el evento que tuvo lugar el catorce de abril de dos mil trece, en la localidad de San Andrés Azumiatla, Puebla.

TERCERO- El Instituto Electoral de Puebla deberá emitir una nueva resolución en la que califique la falta e individualice la sanción de conformidad con lo previsto en el artículo 392 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en los plazos establecidos en la parte final de la presente ejecutoría."

j. Resolución del Consejo General. Como consecuencia de lo determinado por la Sala Regional el veintisiete de agosto, el Consejo General emitió resolución en los términos de declarar fundada la denuncia la falta como leve y fijar a los denunciados una sanción consistente en amonestación pública.

II. Recurso de apelación.

1. Demanda. Inconforme con la decisión, el treinta de agosto siguiente, el actor presentó recurso de apelación en la Oficialía de Partes del Instituto Electoral y del cual se omite su transcripción por obrar en autos.

En correspondencia, el dos de septiembre siguiente, el Director Jurídico, dictó el auto de recepción del recurso y ordenó su publicitación, dando con ello cumplimiento a lo señalado en el artículo 363 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

2. Certificación de interposición de escrito de tercero interesado. Mediante certificación de cuatro de septiembre, el Director Jurídico hizo constar que se recibió en la Oficialía de Partes de dicho Instituto, escrito de tercero interesado, signado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el propio Consejo General.

3. Recepción del expediente en este Tribunal. El seis de septiembre, fue recibido en la Oficialía de Partes de este organismo, el expediente formado con motivo de la apelación interpuesta, el cual contenía el informe con justificación rendido en términos de lo dispuesto por el artículo 366 fracción IV, del Código de la materia y del cual se omite su transcripción por también obrar en autos del expediente de mérito.

a. Turno. Mediante proveído de seis de septiembre, el Magistrado Presidente de este Tribunal ordenó integrar el expediente respectivo, registrarlo en el libro de gobierno bajo la clave TEEP-A-238/2013 y turnarlo a la ponencia a su cargo para su respectiva sustanciación.

b. Admisión, cierre de instrucción y cita a sesión. Radicado el expediente, admitido y recibidas las probanzas, se decretó el cierre de instrucción y toda vez que los autos guardan estado se formula la sentencia que hoy se pronuncia.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. Este Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y

Soberano de Puebla; 1 fracciones V y VII, 3, 8, 325, 338 fracción III, 340 fracción II, 350 y 354 párrafo segundo del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

En primer término, por tratarse de recurso jurisdiccional de apelación, interpuesto por el Representante Propietario de la Coalición 5 de Mayo, acreditado ante el Consejo General por el que se inconforma con la resolución de ese organismo colegiado, en relación con el expediente CPQD/ESP/CCM/026/2013.

En segundo lugar porque es el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, según lo dispuesto en los artículos 3 fracción IV de la Constitución de Puebla y 325 del código rector, máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del Estado, organismo de control constitucional local, autónomo e independiente, de carácter permanente, encargado de garantizar el orden constitucional y restituir, en su caso, al impetrante en el uso y goce de un derecho violado.

SEGUNDO. Tercero interesado. En este expediente se apersonó el representante propietario del PAN ante el Consejo General, en calidad de tercero interesado, siendo que la presentación de su recurso fue en tiempo y forma.

En efecto, tal y como se constata de la razón levantada por el Director Jurídico del Instituto Electoral del Estado, a las dieciocho horas del dos de septiembre quedó fijada la cédula de notificación respectiva, la cual hace los efectos de inicio de plazo para que los partidos puedan apersonarse en calidad de terceros interesados.

En contestación a dicho documento, el PAN, presentó a las diecisiete horas del cuatro de septiembre, escrito de mérito, arguyendo que tiene un interés contrario al del actor.

Finalmente consta en autos la copia certificada de la acreditación que el suscribiente tiene ante el Consejo General, por lo que al ajustarse a la norma electoral, es conducente su personería en este asunto.

TERCERO. Requisitos de procedencia. Se surten los requisitos de procedencia contemplados por los artículos 351, 353 y 361 del Código de la materia, en virtud de que el escrito fue presentado oportunamente y se satisfacen los presupuestos de forma, personería, legitimación e interés que exigen los numerales en cita.

No es óbice a lo anterior que el tercero interesado señale que el presente asunto debe ser improcedente porque se trata de un proceso

inacabado y que por tanto, el Consejo General no tiene facultad para imponer sanciones.

Sin embargo dicha apreciación es inexacta, puesto que en primer orden, este asunto se genera en cumplimiento a una resolución federal; en segundo lugar, porque este Tribunal tiene facultades hacer cumplir la constitucionalidad de los actos que se reclamen, con la finalidad de garantizar que el código rector y la actuación de la autoridad administrativa electoral, se ajusten a los principios constitucionales en materia electoral, de ahí la legal procedencia por este medio.

CUARTO. Síntesis de agravios. En esencia el apelante resiente agravio con la determinación tomada por la responsable al emitir la resolución hoy combatida, ya que desde su perspectiva, se conculcaron diversos principios electorales y se incumple con la normatividad constitucional y electoral. Los motivos de disenso para el actor son básicamente clasificados en tres:

Primer agravio. La emisión de la resolución combatida, al determinar amonestar al ciudadano José Antonio Gali Fayad, vulnerándose el contenido de los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Federal; 23 y 35 de la Convención Interamericana de

Derechos Humanos y los diversos 200 bis y 392 del Código.

Segundo agravio. La inobservancia de la responsable respecto de analizar la calidad de garante que debía tener el Partido Acción Nacional respecto de sus militantes o simpatizantes; y

Tercer agravio. Falta de fundamentación y motivación en el acuerdo combatido, pues a juicio del actor, la responsable interpreta y aplica de forma incorrecta el artículo 392 Bis del código comicial.

A su vez, el informe del Consejero Presidente al momento de rendirlo y enviarlo al expediente, es en el sentido de sostener la legalidad de la evaluación de las probanzas y por ende justifica la decisión adoptada como legal.

Finalmente, por cuanto hace a la PAN al momento de apersonarse en el presente asunto, se pronuncia en el sentido de denotar la incompetencia de la responsable para decidir sobre la sanción a imponerse y la existencia de agravios inoperantes, ante la preclusión de etapas electorales.

Por razón de método los conceptos de agravio expresados por el actor, serán analizados en el orden expuesto en su escrito de demanda, sin que tal forma se omita emitir estudio de algún tema de

agravio distinto, de ser procedente. El criterio mencionado ha sido sustentado por la Sala Superior, en reiteradas ocasiones, lo que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, con el rubro y texto siguiente:¹

AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.— *El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos, ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.*

Así, de la lectura integral del ocurso de demanda presentada por la coalición actora, se advierte que la pretensión consiste en que se revoque la resolución impugnada para el único efecto de que emita una nueva resolución en la que, en uso de sus atribuciones, individualice otra vez la sanción.

QUINTO. Estudio de fondo.

Agravio: Indebida fijación de sanción. El recurrente sostiene que la responsable erró su determinación al fijar como sanción, la amonestación al candidato José Antonio Gali Fayad, pues a su parecer, no se respetaron los principios acordes a la función legal de sanciones y a la estricta aplicación

¹ Consultable a fojas ciento diecinueve y ciento veinte de la "Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral", volumen 1 "Jurisprudencia",

de la ley, pues además se apartó de observar los principios del *ius puniendi*, dejando de observarse el monopolio estatal de la fuerza.

Al respecto este Tribunal considera pertinente invocar el marco legal al que se debe circunscribir el presente asunto, para delimitar a su vez, los alcances del agravio y en su caso, los efectos que legalmente se obtienen de este medio impugnativo.

De conformidad con los artículos 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; 185, 186, 188, 200 bis, 350, 392 y 393 del código de la materia disponen en esencia que:

- El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la ley realizados por las autoridades electorales, los ciudadanos y los partidos políticos de manera corresponsable, en ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones para hacer posible la renovación periódica y pacífica de los integrantes de los Poderes y miembros de los Ayuntamientos.
- Dicho proceso comprenderá las etapas de: preparación de las elecciones, jornada electoral y resultados y declaraciones de validez de las elecciones, entre ellas, las de los Ayuntamientos, siendo que la primera etapa a su vez, incluye la

regulación de todos los actos encaminados a la celebración de la jornada electoral, por ende los actos de precampaña y campaña se ubican en esta etapa.

- Por la comisión de actos anticipados de campaña o la inobservancia a los límites y tiempos de campaña, los candidatos, precandidatos o aspirantes, así como partidos políticos podrán ser sancionados con amonestación pública, multa de trescientos a cinco mil veces el salario mínimo general vigente en el Estado, con la suspensión o con la pérdida del registro para efectos de elecciones locales.

En este último caso la sanción se impondrá únicamente cuando se acredite la responsabilidad directa del candidato.

- En tratándose de anomalías realizadas por candidatos o partidos políticos, estas pueden ser denunciadas a través del procedimiento especial sancionador previsto en la ley electoral poblana, concretamente en el artículo 392 Bis, de la que conocerá en una primera fase el Instituto Electoral, a través de sus órganos y el Tribunal Electoral Local, para la determinación de la sanción.

Determinación de la Sala Regional. Tal y como consta en autos de la propia sentencia federal y como se narró en la parte de antecedentes de esta sentencia, en fecha veintidós de agosto, en sesión pública la Sala Regional resolvió el expediente de clave SUP-JRC-39/2013, en el sentido de tener por acreditados como actos anticipados de campaña, los realizados el catorce de abril en la Junta Auxiliar de San Andrés Azumiatla, fincando responsabilidad al ciudadano José Antonio Gali Fayad y al PAN, bajo la organización y permisión de este último.

En esencia, la resolución federal sostuvo que al ser el ciudadano Gali Fayad, precandidato registrado ante el PAN para Presidente Municipal del Ayuntamiento de Puebla, se encontraba sujeto a la prohibición de realizar actos de precampaña, conforme a la convocatoria del Comité Ejecutivo Nacional del propio PAN, concretamente los numerales 1 y 3 de las *Disposiciones Generales*, a través del método de selección directa, por lo que resultaba innecesario convencer a la militancia partidista de apoyar su candidatura, en un evento masivo.

Al tenor de lo anterior, la Sala determinó que lo procedente era revocar la resolución del Instituto Electoral, para que emitiera una nueva, en la que

calificara la falta e individualizara la sanción, de conformidad con lo previsto en el artículo 392.

Ubicación del tema. Este Tribunal procede a verificar si la determinación de la responsable es acorde a los fines del sistema electoral y concretamente, a los principios que rigen el proceso electoral, los cuales se circunscriben a las reglas del procedimiento especial sancionador, que a su vez se basa del *ius puniendi*, dada la semejanza y fines que persiguen.

En primer lugar se debe constatar el estudio de la antijuridicidad, esto es, se deben verificar los hechos acontecidos con la disposición legal, deducir la contradicción entre ambos datos y en su caso, descartar la presencia de causas excluyentes de responsabilidad.

En segundo lugar, deben analizar los elementos personales de la culpabilidad, pues para la imposición de una sanción, no basta que la infracción esté tipificada y sancionada, sino que es necesario apreciar en el sujeto infractor la culpabilidad, que es el reproche formulado a una persona porque ésta debió haber actuado de modo distinto a como lo hizo. Este juicio de reproche constituye un presupuesto para la imposición de sanciones.

Esto es así, pues en el derecho administrativo sancionador, la culpabilidad se acepta por el mero incumplimiento de la ley y la capacidad de las personas jurídicas para cometer infracciones y ser sancionadas administrativamente.

Incluso, en la materia electoral se ha distinguido la responsabilidad de los partidos políticos (en su calidad de entes jurídicos) por infracciones que les son propias y por infracciones ajenas, lo que a su vez, tiene que ver con los agravios que también invocó el actor respecto del PAN, en este asunto.

El derecho administrativo sancionador electoral constituye un medio de control social como el derecho penal, ambos como medios de control jurídico formalizados que tienden a evitar determinados comportamientos sociales que se reputan indeseables, acudiendo para ello a la amenaza de imposición de distintas sanciones para el caso en que se realicen.

En este sentido, el derecho administrativo sancionador está estructurado por tres elementos en la forma siguiente: norma, sanción y proceso. Por ende resulta fundamental apegarse a las reglas y límites que al efecto se han fijado en la materia electoral y que se contienen en la jurisprudencia y tesis identificadas con las claves 7/2005 y XLV/2002

emitidas ambas, por la Sala Superior, cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

Jurisprudencia 7/2005

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES.

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

comisión del hecho; c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad) y, d) Las normas requieren una interpretación y aplicación estricta (odiosa sunt restringenda), porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.

Tercera Época.

Tesis XLV/2002

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.

Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha

establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de

peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

Tercera Época:

Entonces el principio inquisitivo, consiste en que una vez que las autoridades competentes tienen conocimiento de alguna violación al marco legal por la interposición de una denuncia, derivada del incumplimiento a la norma legal electoral, éstas tienen la obligación de seguir con su propio impulso el procedimiento por las etapas correspondientes, lo que implica agotar todas las medidas necesarias para el esclarecimiento de los hechos planteados.

En tal virtud, los principios anotados deberán ser observados por este organismo jurisdiccional al momento de verificar la sanción correspondiente, a fin de salvaguardar las garantías de seguridad jurídica de los denunciados, pero más aún, del sistema electoral mexicano, tutor de la equidad y legalidad en la renovación de los poderes constitucionales.

Calificación de la falta.

En la resolución combatida la responsable esgrimió que a consecuencia del fallo federal, se determinaba la falta como leve. Para determinar dicho calificativo,

es menester señalar que el sistema electoral mexicano se allega de criterios jurisprudenciales y de fallos judiciales, a través de los cuales la Sala Superior ha sentado precedentes y criterios, en este caso, de la individualización de las conductas ilegales y de las sanciones a imponer.

Así este Tribunal reconoce y hace suyo como parte del marco legal, el criterio orientador sostenido en la tesis XXVIII/2003, emitida por la Sala Superior, cuyo rubro y texto son:

Tesis XXVIII/2003

SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.- *En la mecánica para la individualización de las sanciones, se debe partir de que la demostración de una infracción que se encuadre, en principio, en alguno de los supuestos establecidos por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los que permiten una graduación, conduce automáticamente a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre los extremos mínimo y máximo. Una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción.*

3ra Época.

Como se ve, en dicho criterio se indica que respecto de la individualización y la fijación de la sanción, deben tomarse en consideración las circunstancias particulares de cada caso y la gravedad de la falta cometida, indicando como parámetros a verificar, las características de modo, tiempo, lugar y la reiteración en su caso, de la conducta, a fin de evitar su habitualidad.

En ese sentido, conforme a lo que señala el artículo 350 del Código rector se procede a estudiar si el actuar del Instituto fue el correcto.

Individualización de la falta por parte de la responsable.

La individualización de la sanción es el acto por el cual el juez pondera la infracción a la norma y la transforma en una medida de pena o sanción determinada, la magnitud de la pena debe ser siempre la expresión de la ponderación del ilícito culpable, que no es otra cosa que la “cuantificación de la culpabilidad”.²

En este tópico debe atenderse a lo previsto en el artículo 393, pues para la fijación e imposición de sanción, es menester valorarse las circunstancias y

² Horn, E., citado por Patricia S. Ziffer en su artículo “Consideraciones acerca de la problemática de la individualización de la pena”, en *Determinación judicial de la pena*. Compilador Julio B. J. Maier, ediciones del Puerto, Buenos Aires, 1993, p. 89

la gravedad de la infracción con el objeto de fijar el monto de la multa.

En el caso de los partidos políticos, cuando persistan en la misma infracción, serán sancionados con el doble de la primera multa.

Entonces, acorde al marco legal, jurisprudencial y fáctico de este asunto, se procede a verificar los elementos de individualización y fijación de la sanción que tomó en cuenta la autoridad responsable. En tal sentido, se analizará el primero de los referentes, confrontándolo con lo que se esgrimió en la resolución administrativa, lo cual fue segregado en los siguientes términos:

Análisis del factor modo. La resolución de la responsable al respecto señala:

a) Modo.³ *El acto denunciado que motiva este cumplimiento, es la reunión pública en el que participó el ciudadano José Antonio Gali Fayad, el cual tuvo una afluencia de entre tres mil y cinco mil personas y en el que difundió su plataforma electoral del referido ciudadano.*

En ese sentido, se clarifica y se hace propio como fundamento para verificar la individualización de la conducta, el criterio contenido en la tesis emitida por la Sala Superior transcrita anteriormente bajo el rubro: **SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA**

³ Texto extraído de la resolución relativa al expediente de clave CPQD/ESP/CCM/026/2013, del Consejo General de fecha veintisiete de agosto y que consta en autos del expediente.

PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.

Así, lo determinado por la responsable tiene que ver con una reunión pública en la Junta Auxiliar de Azumiatla, Puebla, la cual pertenece a la jurisdicción del Municipio de Puebla, en la que por determinación de la instancia federal, se toma como un evento de tinte político pues el mismo se organizó, a iniciativa del PAN, en la que la gente ahí reunida habló de temas de política y de seguridad, evento masivo en el que asistieron entre tres mil y cinco mil personas,⁴ sin que ello pueda ser comprobado de modo exacto, ni que los ahí reunidos eran vecindados del lugar, pues incluso, en la demanda y en la sentencia federal se mencionó que *bajaban aproximadamente doscientas personas de camiones*.⁵

Ello, tal y como lo afirma la responsable, no permite tener una inferencia de que fueran vecinos, ni por otro lado, de que exista lógica en el argumento para darlo por veraz, pues es imposible que quepan doscientas personas en un solo autobús, para tener por acreditada tal afirmación y ante tal circunstancia,

⁴ Lo que se puede observar en la página treinta y cuatro de la resolución SDF-JRC-39/2013, emitida por la Sala Regional Distrito Federal.

⁵ Cantidad que se obtiene de dividir diez mil personas entre cincuenta camiones, dato que se puede verificar en la página 43 de la sentencia dictada por la Sala Regional Distrito Federal, dentro del expediente SDF-JRC-39/2013.

este Tribunal cita el principio general de derecho *in dubio pro reo*, que a su vez se tutela en el artículo 14 de la Constitución Federal, para tener por acreditada la conducta, sin que en el mismo se pueda tener por demostrado el número de personas que en él intervinieron, ni la calidad de las mismas, tal y como se afirma en la resolución que se revisa.

Lo anterior es así, pues atendiendo a que el derecho administrativo sancionador electoral, de aplicación estricta al asunto que nos ocupa y que persigue una aplicación exacta de la ley y no a base de presunciones, es imposible que en este asunto se pueda determinar con exactitud el número de personas y ante ello se debe estar a la aplicación de principio *pro homine*, que debe imperar el mayor beneficio de la persona tutelado por el artículo 1 de la Constitución Federal.

Decisión del factor **modo**. Existe la acreditación de un acto masivo de tinte político, acaecido el catorce de abril, definido por la Sala Regional, como acto anticipado de campaña, que vulnera la equidad en la contienda electoral y lo previsto en los artículos 200 Bis y 217 del código de la materia.

Análisis del factor tiempo. La resolución hoy combatida señala:

b) Tiempo. De acuerdo con la queja presentada y las pruebas aportadas por el denunciante, se evidencia que el acto anticipado de campaña se celebró el catorce de abril de dos mil trece.

En cuanto a la intervención del denunciado en el evento consistió en una intervención de 3 minutos aplicando el principio de in dubio pro reo, que comparados con los 86400 minutos que duró la campaña electoral, resultado obtenido de los 60 días que duró la campaña, por 24 horas que tiene cada día, por los 60 minutos que tiene cada hora, significan tan sólo 0.0034%.

De acuerdo a lo anterior, el parámetro que utilizó la responsable para medir el tiempo de duración del acto ilícito, corresponde a tres minutos que el entonces aspirante subió al templete para hacer uso de la voz, siendo que lo razonó bajo el aspecto de que al dividir la participación del ciudadano José Antonio Gali Fayad, entre los 86,400 minutos que duró la campaña electoral, ello representó únicamente el 0.0034% del tiempo que se utilizó.

A juicio de este Tribunal dicho criterio es correcto, pues al no tener mayor dato del cual se pueda allegar para poder determinar el tiempo que José Antonio Gali Fayad intervino, la operación aritmética que efectúa, es válida para su participación al tiempo que comprenden las campañas electorales, por lo que es oportuno tomarlo como referente.

Refuerza lo anterior los aspectos que son extraídos de los datos que obran en el expediente, al tenor siguiente:

- Se hace alusión a que sólo una vez el candidato subió al templete;
- Dicha participación duró entre tres y diez minutos, como máximo, en caso contrario, dicho tiempo estaría probado en autos federales;⁶ y
- Solo hay evidencia de que se configuró un acto anticipado de campaña electoral, según la autoridad electoral federal, en todo el periodo de pre- campañas y sólo en esa Junta Auxiliar.

Lo anterior para esta autoridad se trata de un hecho aislado, a diferencia de una conducta semejante a un ilícito continuado,⁷ que no puede por sí mismo, probar una trasgresión grave a la norma electoral poblana, ni a los principios que la materia tutela, pues la participación aislada no representa en sí, una acción permanente ni eterna que afecte la equidad ni

⁶ Situación que considera la Sala Regional como indicio, consultable en la página 44 de la resolución SDF-JRC-39/2013, emitida por la Sala Regional Distrito Federal.

⁷ La definición legal de delito continuado se halla en el artículo 49 del Código Penal: "*Cuando varias violaciones de la misma ley hubieran sido cometidos en el momento de la acción o en momentos diversos, con actos ejecutivos de la misma resolución criminal serán considerado como un solo delito continuado y se sancionará con la pena correspondiente a éste*". Para el autor FRANCISCO MUÑOZ CONDE explica que el delito continuado es: "*Consiste en dos o más acciones homogéneas, realizadas en distinto tiempo pero en análogas ocasiones, que infringen la misma norma jurídica o norma de igual o semejante naturaleza. El delito continuado se caracteriza por que cada una de las acciones que lo constituyen representan ya de por sí un delito consumado o intentado, pero todas ellas se valoran juntas como un solo delito*". Teoría General del delito, 4ª edición, Editorial Tirant lo Blanch. p. 238.

la legalidad, a modo que los demás contendientes pierdan espacio o fuerza política *per se*.

En ese sentido, se tiene el factor temporal por acreditado, sin que el mismo sea determinante o grave en cuestión de afectación de valores o espacios en el proceso electoral, pues de una verificación exhaustiva de parte de este organismo jurisdiccional, se pudo constatar en la página oficial del Instituto Electoral, que los resultados preliminares para esa Junta Auxiliar denotan que hubo dos fuerzas electorales de relevante posición: la Coalición Puebla Unida, que formó parte de la candidatura común entre ésta y los partidos Pacto Social de Integración y Movimiento Ciudadano y en segundo lugar la Coalición 5 de Mayo, hoy actora en este asunto.⁸

Para este organismo decisor, el tiempo en el que sucedió la infracción es mínimo, en comparación con los actos de campaña que ordinariamente abarcan espacios más prolongados que los minutos que sostiene la autoridad electoral federal y al tratarse de un hecho aislado, no reiterado en el tiempo anterior a las campañas electorales.

Suma a lo anterior, en concordancia el principio *pro personae* es decir, estar siempre a favor de la

⁸ Ver resultados en página oficial del Instituto Electoral del Estado. <http://www.preppuebla.org/Detalle.html?elec=A&id=115>

persona, si en el caso concreto, se tiene que el tiempo en que intervino el infractor, fue determinado como tres minutos, lo que es mínimo o un lapso breve, por lo que se debe estar a un razonamiento o aplicación de ley que favorezca a la persona.

De ahí que la determinación de la responsable sea correcta, pues efectivamente el tiempo de duración del acto ilícito, corresponde a tres minutos que subió al templete para hacer uso de la voz, siendo que lo razonó bajo el aspecto de que al dividir la participación del ciudadano José Antonio Gali Fayad, entre los 86,400 minutos que duró la campaña electoral, ello representó únicamente el 0.0034% del tiempo que se utilizó.

Más aún, este Tribunal toma en consideración que el hecho acreditado como un acto anticipado de campaña, es exactamente un referente que lo ubica mucho tiempo antes de la jornada electoral y que además no es reiterado, por lo que su impacto no puede tomarse como importante, si se toma de referencia a su vez, que el día de los hechos fue el catorce de abril y la jornada electoral lo fue el siete de julio.

Es decir, se estaba en una etapa en la que no necesariamente se tenía que quedar en el registro o recuerdo inmediato de los electores de Azumiatla, -

en el supuesto de que los asistentes fueren todos electores de la localidad- y entre ese día y el momento en que decidieron su voto transcurrieron ochenta y cuatro días, en los que no necesariamente el mitin político debió tener impacto o repercutió en la reflexión previa del elector, pues incluso, después del catorce de abril, comenzaron las campañas electorales.⁹

Ya en el tiempo de la búsqueda del voto no solamente el Partido Acción Nacional participó a través de su candidato y aliados electorales en candidatura y coalición, en la mencionada localidad, sino también lo hicieron otros partidos políticos opuestos a su candidatura común haciendo ya en campaña electoral abierta en dicha Junta Auxiliar y más próximo a la elección.

Así que la pluralidad de oferta políticas que recibió el ciudadano de Azumiatla antes de la jornada electoral, demerita el hecho del catorce de abril, que es más distante, reforzándolo como un hecho aislado y alejado a la jornada electoral, lo que se toma como referente temporal para esta sentencia.

Decisión del factor **tiempo**. Se considera su impacto de menor gravedad, pues en todo caso, no hay un

⁹ Tal y como se observa del Acuerdo emitido por el Consejo General identificado con clave CG/AC-079/12, de veintiuno de diciembre de 2012, las fechas para inicio de pre campaña corresponden al 10 de marzo y a la campaña al 5 de mayo de este proceso electoral.

estudio técnico o formal, para medir objetivamente la intención de voto del elector de San Andrés Azumiatla, Puebla y que ello hubiere sido decisivo en la contienda electoral.

Análisis del factor lugar: La resolución al respecto señala:

c) Lugar. El acto anticipado de campaña se llevó a cabo en la localidad de San Andrés Azumiatla, dentro del municipio de Puebla.

Sobre dicho factor, este organismo jurisdiccional sostiene que tal y como lo afirma la responsable, en autos no hay elemento probatorio alguno que desvirtué la existencia de lugar diverso al descrito en la resolución federal.

Pero además, este Tribunal toma en cuenta que San Andrés Azumiatla es una de las diecisiete Juntas Auxiliares que integran el Municipio de Puebla, la cual por su ubicación geográfica, la sitúa en la periferia del Municipio.¹⁰

Ese dato sirve de reflexión para este Tribunal en el sentido de que el mitin celebrado el catorce de abril, fue en un lugar apartado del centro del Municipio, lo cual tiene menor impacto y menor difusión que si se hiciera en la plaza de armas o zócalo, o en algunas

¹⁰ Esta información es visible en la página del Ayuntamiento de Puebla, Página oficial <http://www.pueblacapital.gob.mx/juntas-auxiliares>

de las otras Juntas Auxiliares que si se encuentran en los primeros cuadros de ubicación del Municipio.

Decisión del factor lugar: Quedó acreditado en sus términos la comisión del acto anticipado de campaña, pues a juicio de la autoridad federal, existieron elementos suficientes que concatenados entre sí, generaron plena fuerza probatoria respecto de la acreditación del lugar de los hechos y para este Tribunal, se ratifica tal determinación, pero que se aminorar con la perspectiva de identificación del lugar que no es de ubicación estratégica en el Municipio.

Análisis del factor reincidencia. La resolución combatida señaló:

d) Reincidencia. No existe constancia en los archivos de este Instituto Electoral de que el ciudadano José Antonio Gali Fayad, en anteriores procesos electorales hubiere cometido este mismo tipo de falta.

Sobre el particular y atentos a la exhaustividad electoral que rige a esta autoridad, se observa que la responsable fue escueta al señalar que no existía información en sus archivos que acreditara este elemento.

Sin embargo, ese no es motivo suficiente para cambiar el sentido de la sentencia que se revisa, pues este Tribunal, verificó a través de la Secretaría General de Acuerdos de este mismo organismo,

información respecto de los antecedentes que pudieran existir por la imposición de sanciones, dado que esta autoridad en términos de los artículos 392 y 392 Bis del código de la materia, que faculta a esta instancia para la fijación e imposición de sanciones.

Entonces se procedió a verificar si no se acreditaba tal elemento respecto del ciudadano José Antonio Gali Fayad y del PAN, en anteriores procesos electorales, por la comisión de actos anticipados de campaña.

En respuesta a ello, el Secretario General determinó que luego de buscar y verificar los resolutivos de expedientes análogos al actual, en ninguno de ellos, se encontró precedente que vinculara ni al candidato José Antonio Gali Fayad, ni al PAN, del que hubieren resultado responsables por la comisión de actos anticipados de campaña.

Luego de tener en autos del expediente, la certificación emitida tanto por la autoridad electoral administrativa en la resolución combatida y la emitida por el Secretario General de Acuerdos de este Tribunal, en el sentido de que ninguno de los dos denunciados, ha sido sancionado por la comisión de actos anticipados de campaña, es que tal circunstancia es útil como elemento favorable a los denunciados.

Decisión del elemento **reincidencia**. En aras de un mayor beneficio al infractor y al tener plenamente acreditado que la conducta que le atribuye sólo ha sido cometida una vez, no se les puede tener considerado como reincidente.

Circunstancias particulares del transgresor.

En autos del expediente se tiene que el ciudadano José Antonio Gali Fayad, no ha sido vinculado a ningún procedimiento especial sancionador por la comisión de conductas similares, por lo que se tiene al ciudadano como infractor en términos de la responsabilidad fincada, de acuerdo a la resolución del Instituto Electoral, no puede comprobarse dolo respecto a su actuar.

Este Tribunal considera que en efecto, no puede comprobársele dolo, pues atendiendo a la definición de dolo según el artículo 13 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, citada como norma referencial integradora se tiene:

Dolo: La conducta es dolosa, si se ejecutó con intención y coincide con los elementos del tipo penal o se previó como posible el resultado típico y se quiso o aceptó la realización del hecho descrito por la Ley.¹¹

¹¹Concepto definido en el Código Penal del Estado,
http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=23&Itemid=68

Conforme a la definición de dolo, de autos y de pruebas aportadas del expediente, no se advierte que la conducta desplegada por Gali Fayad haya sido con conocimiento del resultado que iba a ocasionar. Es decir no buscaba realizar actos anticipados de campaña, inclusive no obra constancia en autos que así lo pruebe, por lo que atendiendo al principio *pro homine* que menciona que se debe estar siempre a favor del hombre, es posible presumir que no hubo dolo, dicho de otro modo no quiso y consintió la conducta.

En razón de los elementos legales y jurisprudenciales esgrimidos y de argumentos fijados para cada uno de ellos, este Tribunal que tal y como lo ha dicho la autoridad responsable, la conducta es leve, en razón de que no se vulneraron principios electorales de manera grave ni sistemática y que es la primera vez que el ciudadano es denunciado y sancionado por este tipo de conductas. En este sentido el agravio resulta **infundado**.

Agravio. Ausencia de sanción al partido Acción Nacional.

Derivado de la revisión a la resolución hoy combatida este Tribunal observa que la misma sí atendió la determinación de imponer una sanción al PAN, por culpa in vigilando como se advierte de la resolución

reclamada, la cual consistió en una amonestación pública.

Lo anterior se estima correcto por las siguientes razones:

Factor modo. Este se tiene por acreditado, pues de autos del expediente, se acreditó que se trató de un acto anticipado de campaña, que fue organizado por el PAN, dadas las pancartas y el contenido del tema que se manejó en dicho evento.

Factor tiempo. Este quedo demostrado pues la ejecución de la conducta es un acontecimiento celebrado el catorce de abril y para esta autoridad, que el hecho es en un tiempo delimitado y definido por única ocasión en el periodo anterior a las campañas electorales, de ahí su menor afectación a la norma electoral.

Factor lugar de la ejecución de los hechos. En similitud de estudio se tiene la postura de este organismo para la acreditación del lugar, al concatenar elementos probatorios y concluir que se trata de San Andrés Azumiatla, Puebla.

Reincidencia. En el asunto en estudio, obra también la certificación hecha por el Secretario General de Acuerdos en el sentido de no haber antecedente que vincule al PAN con actos anticipados de campaña, por los cuales se deba hacer acreedor a una

sanción, o en su caso, a la agravante de la sanción, por ende, este factor se tiene por inexistente para el PAN.

En virtud de lo anterior y en aras de un mayor beneficio al infractor, es inconcuso que no puede tenersele si quiera con la calidad de reincidente, pues a razón de lo señalado en párrafos anteriores, este es la primera vez que incurre en una falta a la normatividad electoral.

Circunstancias particulares del transgresor.

Sobre este tópico se debe tener en cuenta lo siguiente:

- Los partidos políticos pueden ser **directamente responsables** por actos de sus representantes, dirigentes o de personas que inequívocamente concreticen su voluntad como entidad jurídica de acuerdo con sus facultades.
- Un partido puede ser directamente responsable, cuando, a través de las personas autorizadas para expresar su voluntad, **participen mediante una acción u omisión** en la preparación, ejecución o ayuda para la comisión de algún acto ilícito.
- **Son entes garantes.** Por la naturaleza de los partidos políticos, el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Electoral les impone el deber de vigilar que las conductas de sus militantes, simpatizantes e,

incluso, de terceros, se realicen conforme con la normativa vigente, lo cual los convierte en entes garantes y por tanto, responsables indirectos, pues dicho precepto reconoce la *culpa in vigilando*, la cual se puede definir como la responsabilidad que resulta cuando sin mediar una acción concreta existe un deber legal, contractual o de facto para impedir la acción vulneradora de la hipótesis legal, destacándose el deber de vigilancia que tiene una persona jurídica o moral sobre las personas que actúan en su ámbito de actividades.

En este tipo de responsabilidad culposa, por incumplimiento al deber de garante y la culpa in vigilando, el repudio es una medida eficaz para hacer fehaciente el rechazo o la inconformidad por la aportación realizada por el aportante.

Sustenta lo anterior, la tesis XXXIV/2004, emitida por la Sala Superior cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

XXXIV/2004

PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES.- *La interpretación de los artículos 41, segundo párrafo, bases I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38, apartado 1, inciso a) y 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales permite concluir, que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso*

personas ajenas al partido político. Para arribar a esta conclusión, se tiene en cuenta que las personas jurídicas (entre las que se cuentan los partidos políticos) por su naturaleza, no pueden actuar por sí solas, pero son susceptibles de hacerlo a través de acciones de personas físicas, razón por la cual, la conducta legal o ilegal en que incurra una persona jurídica sólo puede realizarse a través de la actividad de aquéllas. El legislador mexicano reconoce a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales a través de personas físicas, tanto en la Constitución federal, al establecer en el artículo 41 que los partidos políticos serán sancionados por el incumplimiento de las disposiciones referidas en el precepto, como en el ámbito legal, en el artículo 38, que prevé como obligación de los partidos políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático; este precepto regula: a) el principio de respeto absoluto de la norma, que destaca la mera transgresión a la norma como base de la responsabilidad del partido, lo que es acorde con el artículo 269 mencionado, el cual dispone que al partido se le impondrá una sanción por la violación a la ley y, b) la posición de garante del partido político respecto de la conducta de sus miembros y simpatizantes, al imponerle la obligación de velar porque ésta se ajuste a los principios del Estado democrático, entre los cuales destaca el respeto absoluto a la legalidad, de manera que las infracciones que cometan dichos individuos constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante —partido político— que determina su responsabilidad por haber aceptado o al menos tolerado las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político; esto conlleva, en último caso, la aceptación de las consecuencias de la conducta ilegal y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual. El partido político puede ser responsable también de la actuación de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su estructura interna, si le resulta la calidad de garante de la conducta de tales sujetos. Lo anterior sobre la base de que, tanto en la Constitución como en la ley electoral secundaria, se establece que el incumplimiento a cualquiera de las normas que contienen los valores que se protegen con el establecimiento a nivel constitucional de los partidos políticos, acarrea la imposición de sanciones; estos

valores consisten en la conformación de la voluntad general y la representatividad a través del cumplimiento de la función pública conferida a los partidos políticos, la transparencia en el manejo de los recursos, especialmente los de origen público, así como su independencia ideológica y funcional, razón por la cual es posible establecer que el partido es garante de la conducta, tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, si tales actos inciden en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines. Lo anterior se ve reforzado con lo establecido en la doctrina, en el sentido de que los actos que los órganos estatutarios ejecutan en el desempeño de las funciones que les competen se consideran como actos de la propia persona jurídica, y del deber de vigilancia de la persona jurídica — culpa in vigilando— sobre las personas que actúan en su ámbito.

3ra Época.

Como se ve, se ha sostenido que los partidos políticos pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes e, incluso, personas ajenas, pero también ha señalado que los partidos sólo pueden ser considerados responsables y por ende, imputables, de aquellos casos en que podían evitar o, al menos, no tolerar la comisión de las infracciones y no lo hicieron.

Además se tiene lo siguiente:

- La interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 36 y 38 del Código Electoral, relacionados con los principios rectores en materia electoral, conduce a sostener que la

responsabilidad de los partidos políticos se actualiza, cuando dichos entes tienen conocimiento de una conducta infractora de la normativa electoral y no llevan a cabo las medidas idóneas para evitar la consumación o continuación de esa infracción.

- Derivado de lo anterior, es claro que el PAN incumplió su deber de garante previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código Electoral, pues no rechazó ni repudió la conducta, ni tampoco evitó o impidieron la publicación de las inserciones que los beneficiaba; y

- No hay en autos prueba que acredite la comisión reiterada del partido en este tipo de situaciones en la entidad, por ende el daño causado es menor, porque además, el hecho probado no implica una ilicitud continuada o permanente, sino un hecho aislado.

En consecuencia, se acredita la responsabilidad indirecta del PAN y de acuerdo a lo antes expuesto se estima correcto que la responsable calificara de **leve**, toda vez que tampoco hay constancia en autos que acredite la reincidencia, que se pudiera fincar al instituto político.

Determinación de la sanción.

Una vez que se ha estudiado la calificación de la falta, procede analizar si la determinación de la sanción que impone la responsable, corresponde,

según el catálogo previsto en el artículo 392 del Código Electoral y que señala desde una amonestación pública hasta la sanción pecuniaria máxima de elección entre trescientos a cinco mil veces el salario mínimo.

Para ello este Tribunal hace suyo el contenido de la tesis CXXXIII/2002, emitida por la Sala Superior bajo el texto y rubro siguientes:

CXXXIII/2002

SANCIONES. EN SU DETERMINACIÓN, LAS AGRAVANTES O ATENUANTES DERIVADAS DE UNA CONDUCTA IMPUTABLE A UN PARTIDO POLÍTICO, NO PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE OTROS SUJETOS O ENTES DISTINTOS A AQUEL, AUN CUANDO INTEGREN UNA COALICIÓN.- Conforme a los artículos 82, párrafo 1, inciso w); 269 y 270, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la determinación y en su caso, la aplicación de las sanciones derivadas de infracciones a la normatividad electoral, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debe tomar en cuenta las circunstancias particulares de cada caso concreto y para cada partido político, contando con una amplia facultad discrecional para calificar la gravedad o levedad de una infracción. Sin embargo, dicha calificación de las agravantes o atenuantes de una conducta no puede realizarse en forma arbitraria o caprichosa, es decir, debe contener los acontecimientos particulares que en cada supuesto específico se suscitan, así como los razonamientos lógicos, motivos y fundamentos en que se apoya pero sobre todo, no puede afectar la esfera jurídica de sujetos o entes distintos a aquél, que haya realizado o tipificado la conducta o circunstancia que merezca ser agravada o atenuada, puesto que, el perjuicio o beneficio que se otorgue por la autoridad responsable, en la determinación y en su caso, la aplicación de una sanción, exclusivamente le concierne a quien la haya generado, siendo imposible extender sus efectos a quienes no se les

pueda imputar directamente la realización de cada acontecimiento, aun cuando el partido político al cual se le deba agravar o atenuar su sanción, pertenezca a una coalición de partidos. Lo anterior es así, porque conforme a la doctrina, las conductas agravantes son una serie de circunstancias modificativas que determinan una mayor gravedad de la culpabilidad, puesto que, ponen de manifiesto un riesgo mayor del sujeto o ente que las ejecuta, por ello, las agravantes se pueden clasificar en objetivas y subjetivas, siendo las primeras, es decir las objetivas, las que denotan peligrosidad del hecho, bien sea, por la facilidad de comisión en atención a los medios, sujetos, circunstancias o, por la especial facilidad para resultar impune; y las segundas, esto es las subjetivas, las que incluyen la premeditación o la reincidencia, mismas que revelan una actitud aún más reprobable en el ejecutante; por su parte, las conductas atenuantes son igualmente circunstancias modificativas de la responsabilidad, que son definidas necesariamente por el efecto sobre la determinación de la sanción, puesto que son aquellas que inciden en el grado en que finalmente se impondrá dicha sanción, y que lo hacen en sentido reductor o atenuatorio de la misma, sin llegar al extremo de excluirla, ya que se estaría hablando de otra figura jurídica, la de eximientes.

3ra Época.

El anterior criterio, sirve para este Tribunal para determinar que la sanción impuesta por la responsable fue razonable, proporcional y atendió a las circunstancias particulares del partido político, en cuanto a su menor daño.

Lo anterior bajo la consideración de que la sanción impuesta debe ser acorde a la naturaleza de la infracción cometida atendiendo al tiempo en el que sucedieron los hechos, sobre todo a lo breve de la

ilicitud, pues no se puede medir cuantitativa ni cualitativamente la magnitud del daño en votos objetivamente; que la localidad de San Andrés Azumiatla se encuentra en la zona periférica del Municipio y porque no hay antecedentes de la ilicitud de la conducta, es que se ratifica la fijación de una amonestación pública.

Así en apoyo de los razonamientos lógicos, motivos y fundamentos en que se apoya esta sentencia, se sostiene que en aras de dejar a modo limitante y ejemplificativo este fallo, se insta para que en lo sucesivo, ni el partido, ni el candidato implicado vuelvan a apartarse de los tiempos y reglas que la ley y la jurisprudencia electoral al efecto señalan, pues de ello depende el buen funcionamiento de un proceso electoral, de la corresponsabilidad de todos los en él implicados, de conformidad con el artículo 185 del código comicial.

Sin que para este Tribunal deje de apreciarse que siendo la primera vez que infringen ambos la norma electoral en el modo que lo acreditó la autoridad federal, corresponde imponerles la mínima sanción. Sustenta lo anterior el criterio orientador identificado con la clave XXVIII/2003, emitido por la Sala Superior, cuyos rubros son los siguientes:

SANCION. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES. En la

mecánica para la individualización de las sanciones, se debe partir de que la demostración de una infracción que se encuadre, en principio, en alguno de los supuestos establecidos por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los que permiten una graduación, conduce automáticamente a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre los extremos mínimo y máximo. Una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción.

Tercera Época.

Por ende, dadas las reglas de proporcionalidad, de objetividad y de responsabilidad, fijadas en la ley y tesis electorales y a fin de no exceder la fijación de la sanción en materia de derecho administrativo sancionador, este Tribunal toma como criterio, el proporcional, derivado de que el daño causado no ha sido cometido con anterioridad, ni fue reiterado, es por lo que se confirma la mínima de imposición de sanción, acorde además a las reglas del derecho penal mexicano, rector de este sistema administrativo electoral.

Ello sin dejar de pasar por alto uno de los lineamientos uniformes en el derecho penal, en relación a la imposición de las sanciones, es el que

recoge el aforismo latino: "*in dubio pro reo*"; manifestación del principio de estar a lo que más favorezca a quien se le atribuye una conducta que amerite la imposición de una sanción, siendo que dicho principio jurídico se traduce en aplicar lo que resulte más favorable al reo, en concordancia con el principio del *ius puniendi*.

Dado el tratamiento que sigue en la vía interpuesta, como recurso de apelación, se **confirma** la decisión de la responsable por cuanto a la elección de **amonestación pública como pena por los actos anticipados de campaña realizados por José Antonio Gali Fayad y se confirma la decisión respecto a la amonestación pública para el Partido Acción Nacional**, conforme a lo señalado en la presente resolución.

Por lo antes expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 fracción IV, 102 fracción IV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 1 fracciones V y VII, 3, 8 fracciones I y IV, 325, 338 fracciones I y III, 340 fracción II, 348 fracción II, 350, 354 párrafo segundo y 372 II del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla se:

R E S U E L V E:

ÚNICO. Se **confirma** la resolución tomada por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla, por el cual se aprobó la resolución del expediente CPQD/ESP/CCM/026/2013, de veintisiete de agosto de este año, en términos del considerando **quinto**, rector de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE A LA COALICIÓN ACTORA y AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL; POR OFICIO AL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO Y POR ESTRADOS A LOS DEMÁS INTERESADOS.

Así lo resolvieron y firmaron en esta fecha, por unanimidad de votos y en sesión pública los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FRANCISCO JAVIER DE UNANUE Y BRETÓN.

MAGISTRADA

CLAUDIA BARBOSA RODRÍGUEZ.

MAGISTRADO

RICARDO ADRIÁN RODRÍGUEZ PERDOMO.

SECRETARIO GENERAL

ISRAEL ARGÜELLO BOY.

SECRETARIO INSTRUCTOR

JESÚS ALÍ REYES ORTEGA.

-----**CERTIFICO**-----
Que la presente hoja con las firmas de un Magistrado Integrante del Pleno de este Tribunal Electoral del Estado, el suscrito Secretario General de Acuerdos y el Secretario Instructor, corresponden a la resolución dictada dentro del recurso de inconformidad identificado con la clave número TEEP-A-238/2013, en un total de cuarenta y nueve fojas en original. **CONSTE.**-----
Heroica Puebla de Zaragoza, a catorce de septiembre de dos mil trece.-----

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ISRAEL ARGÜELLO BOY.