

**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL
ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SM-JRC-112/2015

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

RESPONSABLE: TRIBUNAL ESTATAL
ELECTORAL DE GUANAJUATO

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: SERGIO IVÁN REDONDO
TOCA

Monterrey, Nuevo León, a diez de junio de dos mil quince.

Sentencia definitiva que **revoca** la resolución del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato en el procedimiento especial sancionador TEEG-PES-11/2015, con respecto a la sanción impuesta al Partido Revolucionario Institucional, porque las consideraciones que se utilizaron al momento de individualizar la sanción son incongruentes.

G L O S A R I O

Consejo Municipal:	Consejo Municipal Electoral de San Miguel de Allende del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato
Ley Electoral Local:	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato
PAN	Partido Acción Nacional
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
Tribunal Responsable:	Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato

1. ANTECEDENTES DEL CASO. Los hechos narrados corresponden al año dos mil quince.

1.1 Denuncia. El veintiséis de enero, el PAN presentó ante el Consejo Municipal una denuncia en contra del PRI y quien resultara responsable, por la presunta comisión de actos anticipados de campaña, la difusión de propaganda indebida violatoria de la Ley Electoral Local y, la indebida aplicación de recursos públicos. La denuncia se registró el veintisiete de enero con el número 2/2015-PES-CM3.

1.2 Diligencia de inspección. El veintinueve de enero, el presidente y el secretario del Consejo Municipal realizaron varias diligencias de inspección para verificar la existencia de los mensajes pintados en bardas, los postes de luz y de teléfono.

Asimismo, se requirió al ayuntamiento que informara acerca de la entrega de apoyos a la ciudadanía.

1.3 Medida cautelar. Mediante el acuerdo sin fecha¹, el Consejo Municipal ordenó al PRI medida cautelar consistente en el retiro de la propaganda colocada en los sitios en los que se llevó a cabo la inspección otorgando para ello, un plazo de veinticuatro horas.

1.4 Envío del expediente. El veinticuatro de febrero, el Consejo Municipal ordenó el envío del expediente 2/2015-PES-CM3 al Tribunal Responsable, que lo registro con el número TEEG-PES-11/2015.

2 **1.5 Resolución impugnada.** El diecinueve de mayo, el Tribunal Responsable dictó sentencia en el procedimiento especial sancionador en el cual determinó: **a)** declarar infundadas las violaciones atribuidas al presidente provisional del Comité Municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato; **b)** declarar infundada la violación atribuida al PRI por lo referente a los actos anticipados de campaña; **c)** declarar fundadas las violaciones imputadas al partido consistentes en la pinta de un edificio público y demás elementos de equipamiento urbano de San Miguel de Allende; **d)** sancionar al PRI con una amonestación pública.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Regional puede conocer el presente juicio, pues se combate la sentencia dictada por el Tribunal Responsable, vinculada con un procedimiento especial sancionador relacionado con el proceso electoral local que se desarrolla en el municipio de San Miguel Allende, Guanajuato, entidad federativa que pertenece a la circunscripción de esta Sala Regional.

Lo anterior encuentra sustento en lo dispuesto por los artículos 186, fracción III, inciso b); 195, párrafo primero, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y artículo 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

¹ Visible a fojas de la 472 a la 504 del cuaderno accesorio 2.

3. ESTUDIO DE FONDO

3.1. Planteamiento del caso

Este juicio se originó en el procedimiento especial sancionador en contra del PRI por la presunta comisión de actos anticipados de campaña, difusión de propaganda violatoria de la Ley Electoral Local e indebida aplicación de recursos públicos.

Los mensajes pintados en bardas, postes de luz y teléfono que guardan relación con los hechos denunciados son los siguientes:

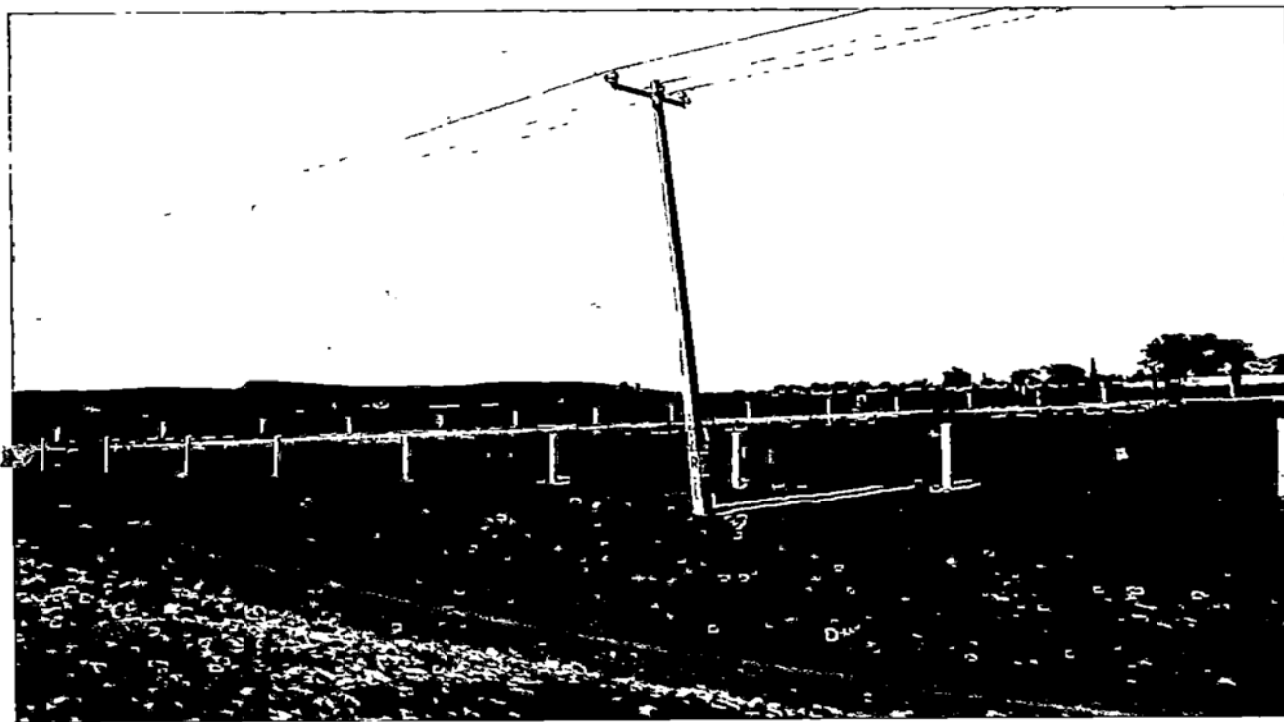
1. "PRI MOVIENDO SAN MIGUEL DE ALLENDE"
2. "PRI En cada camino pavimentado, estamos presentes"
3. "PRI En cada despensa entregada, estamos presentes"
4. "PRI En cada semilla entregada, estamos presentes"

A continuación se reproducen únicamente las imágenes de los anuncios relevantes para el caso:



3





En la sentencia impugnada el Tribunal Responsable determinó lo siguiente:

- No se acreditan los actos anticipados de campaña porque en el contenido de los mensajes no se incluía invitaciones al voto ni se promovía un determinado candidato o partido político.
- No existió la indebida utilización de recursos públicos por parte del presidente municipal de San Miguel de Allende, porque los apoyos a los que se hacía alusión en la propaganda denunciada y que fueron entregados a la ciudadanía estaban debidamente presupuestados.



- Es legal que el instituto político mencione en su propaganda electoral los programas y logros del gobierno municipal.
- La conducta relativa a la pinta del logotipo del PRI en los postes de luz y teléfono a lo largo de once kilómetros de carretera y la publicidad del partido en la barda de una escuela pública, contravienen la prohibición legal de colocar propaganda en equipamiento urbano.
- Por tanto, se sanciona al PRI con una amonestación pública.

En contra de la sentencia impugnada el promovente alega lo siguiente:

a) Según el actor el noveno considerando relativo a la individualización de la sanción le causa agravio, porque el Tribunal Responsable en la resolución impugnada concluyó que existió una acción reiterada con el objetivo de posicionar al PRI en el proceso electoral que se desarrolla, por la reincidencia de los elementos de la propaganda que se encuentra en la barda y en los postes de luz.

En ese sentido, la resolución es incongruente porque determinó que era una falta reiterada que generó un provecho al PRI y sólo impuso un amonestación pública, sanción mínima contemplada en la Ley Electoral Local

5

El Tribunal Responsable tergiversó el artículo 354 de la legislación local, lo que se advierte de la individualización de la sanción que se encuentra en las fojas ciento sesenta y tres a la ciento sesenta y siete de la sentencia combatida.

Por tanto, la sentencia impugnada solo estudia parcialmente lo expuesto, lo cual contraviene el artículo 327, fracciones III y IV de la Ley Electoral Local.

b) El Tribunal Responsable utilizó una indebida motivación cuando señaló que los partidos políticos tienen el derecho de usar programas que se generan en el gobierno, lo anterior porque:

- I. La propaganda denunciada no cumple con los parámetros de la legalidad pues hace uso de programas de gobierno y no cumple con el fin partidista.
- II. En este caso, el Tribunal Responsable determinó que la propaganda sí se vincula a la actividad política porque los partidos políticos tienen como objetivo promover la participación del pueblo en la vida pública y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder, de

acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan. Esta situación no acontece en este caso porque la propaganda no utiliza un programa gubernamental sino que está haciendo uso de apoyos electorales indebidos, ya que la frase "EN CADA CAMINO ESTAMOS PRESENTES Y EN CADA DESPENSA ENTREGADA ESTAMOS PRESENTES" es una invitación al voto.

III. No se debió eximir al partido de responsabilidad, ya que la frase antes señalada solo aparece el logotipo del PRI pero no del gobierno municipal, por lo que no se puede acreditar que se trate de algún programa gubernamental.

IV. La propaganda denunciada no es gubernamental porque no difunde logros o acciones del municipio de San Miguel de Allende, sino que son alusiones del PRI a la entrega de apoyos lo cual es una mala utilización de recursos públicos para beneficiarse electoralmente.

c) No es correcto lo que sostuvo el Tribunal Responsable respecto a que en el expediente no está acreditado que el PRI se benefició con la entrega de despensas, porque de las pruebas se advierte lo contrario.

6

Por lo anterior, los problemas jurídicos a resolver en el orden que se analizarán son:

¿Está acreditada en autos la indebida utilización de recursos públicos para favorecer al PRI en el proceso electoral?

¿El PRI puede mencionar sus logros y programas sociales en su propaganda electoral?

¿Es incongruente la sentencia impugnada cuando argumenta que se trata de una conducta reiterativa que otorga un provecho al PRI, pero impone solamente una sanción mínima?

3.2 Está acreditado en el expediente que el gobierno de San Miguel de Allende, Guanajuato, entregó a los ciudadanos apoyos y beneficios como parte de programas sociales.

No tiene razón el actor en cuanto a que está probado en autos el uso indebido de recursos públicos para beneficiar al PRI, por lo que se razona lo siguiente.

El Tribunal Responsable argumentó en relación con este tema, que las afirmaciones del actor no tenían ningún soporte en las pruebas que se encuentran en el expediente, pues de las mismas se acredita que los



recursos utilizados por el gobierno estaban destinados al cumplimiento de los programas de gobierno.

En efecto, tal como se argumentó en la sentencia impugnada, en el expediente se encuentran el primer y segundo informe de gobierno. En estos informes se hace alusión al programa "semilla mejorada" en el que describe el objetivo y la cantidad de bultos de semilla entregados a los productores; asimismo, al programa de entrega de despensas a personas con carencia alimentaria y los recursos que se destinaron a la pavimentación de calles².

También, como se señaló en la resolución impugnada, obran en el expediente los oficios SM-47/2015 y SM-48/2015 ambos emitidos el cinco de febrero del presente año, mediante los cuales el síndico del ayuntamiento informó al Consejo Municipal que: la Secretaría de Desarrollo Social es la encargada de otorgar dichos apoyos; que no se entregó ninguna semilla en el periodo que comprende el siete de octubre de dos mil catorce al veinticinco de enero del año en curso, y que se repartieron despensas del siete de octubre del año pasado al veintitrés de enero del año en curso³.

Además, como lo evidenció el Tribunal Responsable, en autos se encuentra el acuerdo del ayuntamiento registrado con el número LVIII/VII-F)29-IX-1, mediante el cual se aprobó la propuesta de modificación al programa de inversión en el que se encuentran contemplados los tres rubros mencionado: apoyos alimenticios, semilla mejorada y pavimentación en distintos puntos del municipio⁴.

7

Por consiguiente, está acreditado que la entrega de apoyos a los ciudadanos se hizo con motivo de diversos programas sociales del gobierno municipal de San Miguel de Allende, Guanajuato y que inclusive, los recursos están debidamente programados y, por el contrario, no se advierte que las afirmaciones del promovente estén sustentadas en prueba alguna.

Así las cosas, se concluye que el actor no prueba sus alegatos en cuanto al uso indebido de recursos públicos para favorecer al PRI en el proceso electoral.

Finalmente, si lo que pretende el actor es demostrar que las bardas denunciadas fueron pintadas por el gobierno de San Miguel de Allende o que esto se hizo con recursos otorgados por el ayuntamiento de ese municipio, no

² Véanse páginas 75 a 413 del cuaderno accesorio dos. Al respecto del programa de la entrega de despensas el segundo informe de gobierno no hace referencia alguna.

³ Véanse páginas 415 y 449 del cuaderno accesorio único.

⁴ Véanse páginas 416 a 448.

se desprende prueba o indicio de que esto haya sido así, de las documentales y elementos que se encuentran en el expediente.

3.3 La mención de programas y logros del gobierno municipal en la propaganda electoral del PRI es una práctica permitida por la ley

El promovente no tiene razón cuando argumenta que: la propaganda denunciada no es gubernamental y por eso no se le puede eximir de responsabilidad al partido político; que en los mensajes no se difunden logros o acciones gubernamentales del municipio de San Miguel de Allende, sino que son alusiones a la entrega de apoyos, y que hubo una mala utilización de recursos públicos para beneficiarse electoralmente.

Por un lado, como ya se dijo en el apartado anterior, está acreditado en autos que los apoyos entregados a los ciudadanos de San Miguel de Allende, forman parte de los programas sociales impulsados por el ayuntamiento de ese municipio, por lo que no constituyen dádivas indebidas a cambio del voto.

8

Por otro lado, el promovente parte de una premisa equivocada al sostener que no es posible deslindar al PRI de la responsabilidad de la publicidad denunciada porque no se trata de propaganda gubernamental. Esto es así, pues los partidos políticos en su propaganda electoral pueden hacer uso de la información derivada de los logros y programas implementados por los gobiernos, por lo tanto, lo que señala el actor es incorrecto, ya que la difusión de esta información no está restringida a la propaganda gubernamental.

En ese sentido, la Sala Superior de este Tribunal Electoral sostiene que la utilización y difusión de los programas de gobierno con fines electorales está permitida a los partidos políticos quienes la pueden utilizar en ejercicio del derecho que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral.

Lo anterior, como parte del debate público que sostienen los partidos políticos con el fin de conseguir un mayor número de adeptos y votos entre el electorado⁵.

Por tanto, es legal que el PRI en su propaganda electoral haya utilizado mensajes como: “En cada despensa entregada estamos presentes”; “En cada semilla estamos presentes”; “En cada camino pavimentado estamos

⁵ Véase la **jurisprudencia 2/2009. PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.** Compilación Oficial 1997-2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pág.583-584. Las jurisprudencias y tesis de este Tribunal Electoral pueden consultarse en la en la página oficial de internet: www.te.gob.mx

presentes”, los cuales hacen alusión a los programas sociales implementados por el gobierno municipal de San Miguel Allende, Guanajuato.

3.4 La resolución impugnada es incongruente en la parte relativa a la individualización de la sanción

Asiste la razón al promovente cuando señala que la resolución impugnada viola el principio de congruencia de acuerdo con lo siguiente:

El actor alega que la resolución es incongruente pues al momento de individualizar la sanción señaló que la falta era reiterada con la intención de posicionar y otorgarle una ventaja al PRI; sin embargo, el Tribunal Responsable determinó la imposición de una amonestación pública, sanción mínima lo que tergiversa el artículo 354 de la Ley Electoral Local, disposición legal donde se prevén los tipos de sanciones a los que podrá ser acreedor un partido político.

Para evidenciar lo anterior, el actor reproduce en su demanda lo que argumentó el Tribunal Responsable al momento de individualizar la sanción y señaló que éste tribunal analizó parcialmente las consideraciones para imponer la amonestación pública y, que por lo tanto, se dejaron de observar los principios de congruencia y exhaustividad.

9

Respecto del estudio de las demandas que originan los juicios o recursos en materia electoral, la Sala Superior ha sostenido el criterio de que el juzgador al momento de resolver un medio de impugnación debe determinar con exactitud la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia en materia electoral; por tanto, el escrito de demanda debe ser analizado integralmente para que el juzgador interprete en forma válida el sentido de lo que se pretende⁶.

Bajo esta óptica, se advierte que el actor considera que los argumentos utilizados al momento de individualizar la sanción, entre ellos, el relativo a que la conducta atribuida al PRI se había realizado en forma reiterada con la intención de posicionar al partido político, no son congruentes con la sanción que finalmente se le impuso al partido.

⁶Véase la **Jurisprudencia 4/99. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.** Compilación Oficial 1997-2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pág.445-446. Las jurisprudencias y tesis de este Tribunal Electoral pueden consultarse en la en la página oficial de internet: www.te.gob.mx

Así, para determinar si existió una violación al principio de congruencia, deben analizarse todas las consideraciones que el Tribunal Responsable utilizó al momento de individualizar la sanción.

Existen dos tipos de congruencia, la externa que consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto en un medio de impugnación con los argumentos planteados por las partes en la demanda respectiva y, la congruencia interna, la cual exige que la sentencia no contenga consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos⁷.

En el presente caso el promovente combate la congruencia interna de la resolución impugnada, ya que sostiene que las consideraciones utilizadas en la individualización de la sanción son contradictorias.

Ahora bien, el Tribunal argumentó lo siguiente al momento de imponer la sanción al PRI:

10

- Está acreditado que el PRI pintó propaganda electoral en una barda de un edificio público y en diversos postes de luz y teléfono a lo largo de nueve kilómetros de una carretera, con lo cual se violaron los artículos 202 fracción IV y V, y 346 fracción XI de la Ley Electoral Local.
- Las conductas imputadas al PRI constituyeron **una pluralidad de infracciones o faltas administrativas.**
- La propaganda pintada en el equipamiento urbano **trajo un beneficio directo al infractor pues se encontraba en postes de luz y teléfono a lo largo de nueve kilómetros de la calzada Guadalupe San Miguel de Allende, Guanajuato, y en una institución educativa a la que concurre un gran número de ciudadanos.**
- Las conductas infractoras se realizaron por lo menos en el mes de enero, cuando los hechos fueron denunciados, con lo cual se incumple con la obligación de observar la normativa electoral en todo momento.
- Sí existió la **intención del PRI para realizar las mencionadas conductas aun cuando se prohíbe fijar propaganda en elementos de equipamiento urbano.**

⁷ Véase la jurisprudencia 28/2009, de rubro: **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.** Compilación Oficial 1997-2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pág.231-232. Las jurisprudencias y tesis de este Tribunal Electoral pueden consultarse en la en la página oficial de internet: www.te.gob.mx



- Atendiendo a los elementos objetivos y subjetivos precisados a lo largo de la sentencia, **la infracción debe calificarse como ligeramente superior a la mínima**, porque los hechos denunciados vulneraron el principio de legalidad. No obstante, no se produjo una afectación real al proceso electoral en curso.
- La conducta en relación con la propaganda pintada en una barda de un edificio público no implica una reiteración pues fue en una sola ocasión; sin embargo, por lo que hace a las pintas en postes de luz y teléfono **está acreditado que la conducta fue reiterativa** porque el hecho se repitió a lo largo de nueve kilómetros de la calzada Guadalupe.
- No existen antecedentes en los archivos del órgano jurisdiccional local mediante los cuales se pueda establecer que el PRI es reincidente en la realización de conductas irregulares como la que se sanciona.
- Con lo anterior, se afecta el principio de legalidad, por lo que se impone al PRI la sanción prevista en el artículo 354, fracción, I inciso a) de la Ley Electoral Local consistente en una amonestación pública; la cual resulta idónea para evitar en el futuro conductas que infrinjan la normatividad electoral.

11

De las consideraciones antes mencionadas, se advierte que existen contradicciones en los argumentos utilizados.

Por una parte, en la resolución impugnada se sostuvo que **las irregularidades le otorgaron un beneficio directo al infractor**; por lo tanto, es evidente que se reconoce que las conductas denunciadas vulneraron el principio de **equidad del proceso electoral** y no solamente el de legalidad como finalmente se determinó al momento de imponer **una amonestación pública al partido político**.

Por otro lado, es incongruente que el propio Tribunal Responsable acredite que: 1) las irregularidades denunciadas están comprobadas, señalando inclusive que a la institución educativa donde se pintó el mensaje “**(PRI) En cada camino pavimentado estamos presentes**” concurre un gran número de ciudadanos; 2) las conductas trajeron un beneficio directo al infractor; 3) las conductas denunciadas constituían una pluralidad de infracciones o faltas administrativas; 4) hubo intención del PRI de realizar las conductas, 5) está probado **que existió una reiteración en la conducta** y, no obstante, que

estos aspectos constituyen consideraciones para calificar la irregularidad como “apenas” superior a la leve, determinó imponer una amonestación pública la cual es la sanción mínima que contempla el artículo 354 de la Ley Electoral Local⁸.

En ese sentido, si se demostró la falta y de acuerdo a las circunstancias antes descritas se consideró su gravedad como superior a la leve, lo procedente era que se hubiera impuesto al partido una sanción mayor a la mínima.

Bajo esta lógica, la imposición de una amonestación pública sería congruente si la conducta irregular se hubiera calificado como leve.

Cabe mencionar que la única atenuante en el caso, es que el Tribunal Responsable consideró que no existía reincidencia en la conducta desplegada por el PRI; sin embargo, esto no significa que la autoridad no pueda imponer una sanción mayor a la mínima, si de las circunstancias particulares del infractor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos se demuestra que la sanción de la conducta debe ser mayor, como sucede en el presente caso⁹.

- 12 En consecuencia, la imposición al PRI de la sanción más baja, consistente en una amonestación pública es incongruente con la argumentación y los elementos que tuvo por probados el Tribunal Responsable al momento de individualizar la sanción.

4. EFECTOS

Por lo anterior, se debe **revocar** la sentencia impugnada únicamente por lo que hace a la individualización de la sanción.

⁸ **Artículo 354.** Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

I. Respecto de los partidos políticos:

a) **Con amonestación pública;**

b) Con **multa** de cincuenta a mil días de salario mínimo general vigente en el Estado, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

c) Según la gravedad de la falta, con la **reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones** del financiamiento público que les corresponda a los partidos políticos, por el periodo que señale la resolución;

d) Con **suspensión del financiamiento**, hasta que se subsane la causa que le dio origen, y

e) En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución del Estado y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la **cancelación de su registro** como partido político estatal.

⁹ Véase la **Tesis XXVIII/2003, de rubro y texto: SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.** Compilación Oficial 1997-2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pág.1794-1795. Las jurisprudencias y tesis de este Tribunal Electoral pueden consultarse en la en la página oficial de internet: www.te.gob.mx.



Al respecto, se **ordena** al Tribunal Responsable que de inmediato emita una nueva resolución donde reitere lo que no fue materia de revocación e imponga la sanción que corresponda, tomando en cuenta lo que se argumentó en el presente fallo.

Una vez cumplido lo anterior, deberá informar a esta Sala Regional dentro de las **veinticuatro** horas siguientes, para lo que deberá anexar el original o copia certificada de la documentación que así lo acredite.

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia impugnada únicamente por lo que hace a la individualización de la sanción, para los efectos precisados en el apartado 4 de la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE. En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida por la responsable.

Así lo resolvió la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, por **unanimidad** de votos de los Magistrados que la integran ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

L3

MAGISTRADO PRESIDENTE

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

MAGISTRADO

MAGISTRADO

YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

IRENE MALDONADO CAVAZOS