

**PROCEDIMIENTO  
SANCIONADOR**

**ESPECIAL**

**EXPEDIENTE:** SRE-PSC- 265/2015

**INICIO DEL PROCEDIMIENTO:** VISTA DE LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN A LA UNIDAD TÉCNICA DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL DE LA SECRETARIA EJECUTIVA, AMBOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

**PARTE INVOLUCRADA:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y OTRA.

**MAGISTRADA:** GABRIELA VILLAFUERTE COELLO

**SECRETARIA:** IMELDA GUADALUPE GARCÍA SÁNCHEZ.

México, Distrito Federal, a veintisiete de octubre de dos mil quince.

Esta Sala Regional Especializada<sup>1</sup> dicta **SENTENCIA** en el procedimiento sancionador al rubro indicado, conforme a los siguientes antecedentes y consideraciones.

**ANTECEDENTES:**

**I. Proceso electoral federal.** El siete de octubre de dos mil catorce, dio inicio el proceso electoral federal para la renovación de los diputados del Congreso de la Unión.

---

<sup>1</sup> En adelante Sala Especializada.

**II. Periodo de Precampaña.** De conformidad con el acuerdo INE/CG/209/2014, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, comprendió del diez de enero al dieciocho de febrero del año en curso.

**III. Sustanciación en el Instituto Nacional Electoral<sup>2</sup>**

**1. Vista.** El **veinticinco de agosto<sup>3</sup>**, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva<sup>4</sup>, tuvo por recibido el oficio signado por el Secretario del Consejo General, mediante el cual le remitió el diverso firmado por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización, en el que informa las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes de Precampaña de los Ingresos y Gastos de los Precandidatos de los Partidos Políticos Nacionales a los cargos de diputados federales correspondientes al proceso Electoral Federal 2014-2015 en cumplimiento a la resolución INE/CG194/2015, aprobada por el Consejo General del Instituto en sesión extraordinaria de quince de abril del año en curso.

La vista consistió esencialmente, en hacer del conocimiento que: *“...El PAN presentó artículos promocionales por concepto de 500 bolsas de papel y 500 bolsas de plástico, aun cuando benefician a los precandidatos, se observó que **no fue elaborada con material textil [...].”***

---

<sup>2</sup> En adelante Instituto.

<sup>3</sup> Todos los hechos sucedieron en dos mil quince.

<sup>4</sup> En adelante la Unidad Técnica.

Hechos que, a consideración de la Unidad Técnica, pudieran inobservar la normativa electoral (en específico el artículo 209, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), porque **la propaganda reportada es utilitaria elaborada con material diverso al textil.**

Cabe precisar, la vista se refiere a la propaganda de la precandidata del Distrito II en el estado de Aguascalientes por el Partido Acción Nacional, Raquel Soto, sin resultar electa como candidata por su partido.

**2. Radicación y diligencias preliminares.** En la misma fecha, la Unidad Técnica:

- ❖ **Integró** el expediente y lo **registró** con la clave **UT/SCG/PE/CG/481/PEF/525/2015.**
- ❖ **Admitió** a trámite.
- ❖ **Reservó** el emplazamiento hasta el momento procesal oportuno.
- ❖ **Requirió** a la Unidad Técnica de Fiscalización, un ejemplar o muestra de las bolsas, objeto de la vista, así como los elementos de prueba que se consideraron para llegar a la conclusión que fueron elaboradas con material diverso al textil.

El dos de septiembre, el Director Técnico de Fiscalización remitió copia simple de la muestra fotográfica que, aparentemente, ampara las referidas bolsas (ofrecida por el Partido Acción Nacional), así como copia simple de una factura con número 982 (novecientos ochenta y dos), en la que se

detalla como concepto *“bolsas de papel #2 promocional”* y *“bolsas de plástico #1”*, copia simple de un cheque y copia simple de la verificación de comprobantes fiscales digitales por Internet.

- ❖ Mediante acuerdo de cuatro de septiembre, la Unidad Técnica, para contar con mayores elementos para generar certeza sobre los hechos materia de la vista, **requirió** al Partido Acción Nacional por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto, **proporcionara** un ejemplar de las bolsas de plástico y un ejemplar de las bolsas de papel.

En **cumplimiento** a tal requerimiento, el nueve de septiembre, el representante propietario del instituto político mencionado **remitió** fotografía de las muestras de las bolsas y expresó que se relacionan con la factura número 982 (novecientos ochenta y dos), *“...las cuales corresponden a la propaganda utilitaria de Raquel Soto Orozco, Precandidata a Diputada Federal por el Distrito 2 de Aguascalientes...”*.

El veinticinco de septiembre, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización, **remitió** muestra física original consistente en una bolsa de papel con calcomanía y otra de plástico, materia de la vista.

**3. Emplazamiento.** El veintinueve de septiembre, se emplazó a la audiencia de pruebas y alegatos a Raquel Soto Orozco, quien fuera precandidata del Distrito II en el estado de Aguascalientes por el Partido Acción Nacional, y a los demás interesados.

**4. Audiencia de pruebas y alegatos.** Se llevó a cabo el **seis de octubre**, de conformidad a lo previsto por el artículo 472 de la Ley General.

**5. Remisión de expediente e informe circunstanciado.** En su oportunidad, la Unidad Técnica, remitió a la Oficialía de Partes de esta Sala Especializada el expediente, así como el informe circunstanciado correspondiente.

#### **IV. Trámite en la Sala Especializada.**

**1. Recepción del expediente.** El **seis de octubre**, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Especializada, el oficio INE-UT/13008/2015, mediante el cual se remitió el expediente formado con motivo de la etapa de instrucción del presente procedimiento especial sancionador.

**2. Revisión de la integración del expediente.** Recibido el expediente por esta Sala, la Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores<sup>5</sup> verificó su debida integración y en su oportunidad informó al Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional sobre su resultado.

---

<sup>5</sup> En adelante Unidad Especializada

**3. Turno a Ponencia.** Mediante acuerdo de veintiséis de octubre el Magistrado Presidente de esta Sala Especializada asignó la clave **SRE-PSC-264/2015**, y turnó el expediente a la Ponencia de la Magistrada Gabriela Villafuerte Coello.

**4. Acuerdo de la Magistrada.** El veintisiete de octubre dictó acuerdo en el que tuvo por radicado el procedimiento especial sancionador.

#### **CONSIDERACIONES:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Especializada es competente para resolver el procedimiento especial sancionador tramitado por la Unidad Técnica, cuando se denuncie la comisión de conductas que, entre otras, **contravengan las normas sobre propaganda política o electoral**, con fundamento en lo previsto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 186, fracción III, inciso h), 192 y 195, fracción XIV y último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 470, inciso b) y 475, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior, porque la materia del asunto se refiere a la posible inobservancia de la normativa electoral por la propaganda elaborada a favor de una precandidata, para la elección a Diputada Federal que pudo incidir en el proceso electoral federal.

**SEGUNDO. Planteamientos de la vista; manifestaciones del instituto político y la precandidata.**

❖ Los hechos expresados en la vista de la Unidad de Fiscalización refieren al "...uso de artículos promocionales consistentes en quinientas bolsas de papel y quinientas bolsas de plástico, utilizadas por precandidatos del Partido Acción Nacional durante el Proceso Electoral Federal 2014-2015, respecto de los cuales se observó que no fueron elaborados con material textil...".

De ahí que pudiera actualizarse inobservancia al artículo 209, párrafo 4 de la Ley General, porque los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil y las bolsas se elaboraron con papel y plástico.

❖ Al respecto, la **precandidata a diputada federal** y el **instituto político** al comparecer a la audiencia de pruebas y alegatos en forma escrita, manifestaron su acatamiento a las normas de la propaganda electoral al utilizar material reciclable y ser amigable al medio ambiente, por tanto, fue el adecuado y permitido por la legislación electoral.

Además el instituto político indicó, el proveedor está registrado ante el Instituto Nacional Electoral y es quien sabe las reglas en materia de publicidad impresa, pues es la autoridad que marca los lineamientos y formas para que las personas morales o físicas puedan ser proveedores autorizados para los procesos en materia electoral.

La precandidata agregó, al tratarse de propaganda electoral impresa de material reciclable, biodegradable y sin sustancias tóxicas, encuadra en lo descrito por el artículo 211 de la Ley General, pues contiene imágenes con el propósito de dar a conocer su propuesta y conseguir una candidatura.

**TERCERO. Valoración probatoria.** Antes de analizar la legalidad o no del hecho materia de la vista, es necesario verificar su existencia y las circunstancias en que se realizó, a partir de los medios de prueba que constan en el expediente.

Recordemos que el veinticinco de septiembre, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización, **remitió** muestra física original de la bolsa de papel con calcomanía y otra de plástico, así como copia simple de una factura con número 982 (novecientos ochenta y dos), en la que se detalla como concepto “*bolsas de papel #2 promocional*” y “*bolsas de plástico #1*”, copia simple de un cheque y copia simple de la verificación de comprobantes fiscales digitales por Internet.

De dichas muestras se advierte fueron elaboradas, una con papel y otra con plástico. Cuestión que se corrobora con la factura número 982 (novecientos ochenta y dos), en la que se detalla como concepto “*bolsas de **papel** #2 promocional*” y “*bolsas de **plástico** #1*”.

[Lo resaltado en negrita es nuestro, para mejor ilustración].



A continuación se realizará por separado la valoración de cada una de las bolsas, para poder diferenciarlas.

**Valoración bolsa de papel**

La bolsa de papel está elaborada con el material conocido como estraza o kraft, que es obtenido a partir de pulpa de fibra de madera.

De esta forma, para tener mejor idea de la bolsa de papel estraza, podemos decir, mide diecinueve centímetros de largo por ocho y medio centímetros de ancho, tiene pegada una calcomanía de la que se desprende la imagen de dos personas de sexo femenino y la leyenda **“ella es quien realmente te escucha y ayuda. RAQUEL SOTO. PRE CANDIDATA. DIPUTADA FEDERAL. DISTRITO II. ¡Sólo Ella! #PanistaDeCorazón. PUBLICIDAD DIRIGIDA A MIEMBROS ACTIVOS DEL PAN”**; así como el emblema del Partido Acción Nacional y el símbolo representativo de reciclaje.

Además, de la lectura de la factura mencionada, se desprende que al referirse a la bolsa de papel, menciona la palabra **“promocional”**, lo que significa: *Conjunto de actividades cuyo objetivo es dar a conocer algo*<sup>6</sup>

Con todo lo anterior, se acredita se trata de una bolsa de papel elaborada con material diverso al textil, conocido como estraza o kraft (craft), que da a conocer (propaganda) a los militantes

<sup>6</sup> Diccionario de la Real Academia Española, consultable en la página digital: <http://buscon.rae.es/drae/srv/search?id=cuaCpsgSnDXX2fB8xkNC>

del Partido Acción Nacional las acciones de la precandidata Raquel Soto.

Para mejor ilustración se muestra la imagen de la **Bolsa de Papel Estraza o Kraft con calcomanía:**



**Valoración bolsa de plástico**

La bolsa de plástico mide nueve centímetros de largo por seis centímetros de ancho, es transparente sin imagen o leyenda alguna.

Para mejor ilustración se muestra la imagen:

***Bolsa de plástico.***



**Valoración conjunta para su diferenciación**

De las dos imágenes se advierte que la bolsa de papel estraza es la única que contiene propaganda en favor de una precandidata del Partido Acción Nacional y dirigida a miembros activos del propio instituto político.

Las pruebas referidas se valoran por su propia naturaleza, las cuales dan cuenta del material con el cual fueron elaboradas; esto es una de papel estraza o kraft y otra de plástico.

Cabe precisar, solo la bolsa de papel contiene propaganda electoral; puesto que como se explicó, la de plástico ninguna alusión propagandística tiene.

Sobre el particular, debe decirse que esta circunstancia no impide el pronunciamiento respecto de las bolsas de plástico a la luz de la normativa electoral; en específico, de las reglas sobre los artículos de precampaña, habida cuenta que tanto el Partido Acción Nacional como su precandidata, reportaron el gasto como una erogación de precampaña.

En efecto, a fojas 31 (treinta y uno), obra agregada copia simple del cheque de dieciocho de febrero por la cantidad de \$2,853.60 (dos mil ochocientos cincuenta y tres pesos, 00/100 M.N.), por concepto de pago de la factura número 982 (novecientos ochenta y dos).

A fojas 30 (treinta), obra agregada la factura 982 (novecientos ochenta y dos), de diecinueve de febrero, expedida por Expertos en Soluciones Empresariales, Sociedad Anónima de Capital Variable por concepto, entre otros, de quinientas bolsas de papel número 2 (dos) promocional y quinientas bolsas de plástico número 1 (uno), por un total de \$2,853.60 (dos mil ochocientos cincuenta y tres pesos, 00/100 M.N.).

En la foja 32 (treinta y dos), obra agregada la Verificación de comprobante Fiscal Digital por Internet, de la factura 982 (novecientos ochenta y dos).

Tanto la copia simple del cheque así como de la factura y del comprobante fiscal digital por Internet, constituyen documentales privadas, en términos de lo dispuesto en los artículos 462, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 14, párrafo 5, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 29 del Código Fiscal de la Federación, 39 y 40 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación (estos últimos disponen la obligación de los propios contribuyentes para emitir los comprobantes fiscales digitales por Internet, lo que le da el origen de documentos privados).

Tal como se anunció, con las referidas documentales concatenadas con las muestras físicas originales de las bolsas de papel estraza y plástico, se acredita que el instituto político pagó por la elaboración de quinientas bolsas de plástico y

quinientas bolsas de papel, éstas últimas para ser utilizadas como propaganda electoral en favor de Raquel Soto, precandidata a Diputada Federal por el Distrito II, en el estado de Aguascalientes y que fue dirigida a miembros activos del Partido Acción Nacional; las de plástico no contienen ninguna alusión propagandística.

**CUARTO. Marco Normativo.** Con el propósito de determinar lo que en Derecho corresponda, se estudiará el marco normativo aplicable al caso concreto.

### ***Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales***

#### ***Artículo 227.***

1. Se entiende por **precampaña** electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

2. Se entiende por **actos de precampaña** electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

3. Se entiende por **propaganda de precampaña** el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

4. **Precandidato** es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta Ley y a los Estatutos de un partido

político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

5. Ningún ciudadano podrá participar simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición. **Durante las precampañas está prohibido el otorgamiento de artículos promocionales utilitarios.**

**Artículo 209.**

1. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

2. Toda la propaganda electoral impresa deberá ser reciclable, fabricada con materiales biodegradables que no contengan sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente. Los partidos políticos y candidatos independientes deberán presentar un plan de reciclaje de la propaganda que utilizarán durante su campaña.

3. Para efectos de esta Ley **se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.**

4. **Los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil.**

5. La entrega de cualquier tipo de material [que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos], en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

*Párrafo declarado inválido por sentencia de la SCJN a Acción de Inconstitucionalidad notificada 10-09-2014 y publicada DOF 13-08-2015  
(En la porción normativa que indica "...que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos...")*

**6. El partido político, candidato registrado o simpatizante que viole lo dispuesto en este artículo, será sancionado en los términos previstos en la presente Ley.**

**Artículo 211.**

**1. Para los efectos de este Capítulo, se entenderá por *propaganda de precampaña* al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.**

**2. Durante las precampañas sólo se podrán utilizar artículos utilitarios textiles.**

**3. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.**

Los preceptos legales recién transcritos permiten establecer que la **propaganda de precampaña** es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por la Ley General; en este caso del diez de enero al dieciocho de febrero del año en curso, y el que señale la convocatoria respectiva, difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

**Precandidato** es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular,

conforme a la Ley General y a los Estatutos de un partido político, en el **proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.**

El artículo 209 de la Ley General, prevé lo relativo a la propaganda electoral durante el tiempo que comprenden las campañas y también dispone lo que debemos entender por **artículos promocionales utilitarios**, esto es, aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición, candidato o precandidato con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular. **Los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil.**

Por su parte el artículo 211 de la mencionada ley general prevé que durante las precampañas sólo se podrán utilizar artículos utilitarios textiles.

Lo anterior informa que el deber de cara al diseño normativo de los institutos políticos, precandidatos y candidatos es observar este mandato tanto en la precampaña como en la campaña electoral, esto es, los artículos promocionales utilitarios, distribuidos tanto en los procedimientos internos de selección de candidatos (precampañas) como entre la ciudadanía (campañas), **deben ser elaborados con material textil.**

Ahora bien, se considera **propaganda de carácter utilitario**, aquella que tiene como finalidad dar a conocer algo y que por sí



misma trae o produce un provecho, comodidad, fruto o interés; esto es, para que un artículo sea promocional "utilitario", se debe estar en presencia de productos que por su propia naturaleza cuentan con esa característica de utilidad, los cuales, de manera ejemplificativa, pueden consistir, entre otros, en: banderas, banderines, gorras, playeras, chalecos, chamarras, sombrillas, paraguas y otros similares<sup>7</sup>.

La palabra **propaganda** proviene del latín *propagare*, que significa reproducir, plantar, lo que, en sentido más general quiere decir expandir, diseminar o, como su nombre lo indica, propagar. Persigue influir en la opinión de los ciudadanos para que adopten determinadas conductas; supone un conjunto de acciones que, técnicamente elaboradas y presentadas, particularmente por los medios de comunicación colectiva, influyen en los grupos para que piensen y actúen de determinada manera<sup>8</sup>.

En ese sentido, la propaganda no difiere en esencia de la publicidad, concepto éste último que supone dar a conocer algo, publicarlo, una forma de propagarlo con la finalidad de estimular la demanda de bienes y servicios<sup>9</sup>.

Este concepto persigue promover una conducta en un sentido determinado. La **propaganda electoral** es publicidad política, y aunque el producto que se busca vender es una candidatura, un programa o unas ideas, las técnicas utilizadas son las

---

<sup>7</sup> SRE-PSD- 193/2015

<sup>8</sup> González Llaca, Edmundo: Teoría y Práctica de la Propaganda, Editorial Grijalbo, 1981, p. 35.

<sup>9</sup> Caláis-Aulois, Jean: Droit de la Consummation, Dalloz, 1980, p. 20.

mismas de las ventas de mercancías, en las cuales se utilizan “slogan” de fuerte impacto emocional, que en nada difieren de la promoción de otros productos<sup>10</sup>.

En conclusión, la propaganda política pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas<sup>11</sup>.

Por otra parte, es necesario precisar que durante las campañas electorales los partidos políticos realizan diversos gastos, los cuales en términos del artículo 76 de la Ley General de Partidos Políticos comprenden los siguientes:

- **Gastos de propaganda:** Comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares;
- **Gastos operativos de la campaña:** Comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares;
- **Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos.**
- **Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión.**
- Los gastos que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su respectiva promoción;
- Los gastos que tengan como finalidad el propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de los candidatos registrados, así como la plataforma electoral;
- Cualquier gasto que difunda la imagen, nombre o plataforma de gobierno de algún candidato o de un partido político en el periodo que transita de la conclusión de la precampaña y hasta el inicio de la campaña electoral.

---

<sup>10</sup> Guinsber, Enrique: Publicidad: Manipulación para la reproducción, Plaza y Valdés, 1987. p. 12.

<sup>11</sup> Herreros Arconada, Mario: Teoría y Técnica de la Propaganda Electoral. Editorial Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1994, p. 195.

Esto permite distinguir, para el caso, que además de los gastos relativos a la propaganda, reportados a la autoridad electoral fiscalizadora, se informa respecto de diversas erogaciones las cuales tienen como propósito final la oferta a la ciudadanía de las plataformas electorales.

**QUINTO. Caso concreto.** Para estar en posibilidad de determinar la inobservancia de la normativa electoral en materia de propaganda electoral, en primer término analizaremos las bolsas de plástico y posteriormente las bolsas de papel estraza.

**Bolsas de plástico**

Como ya se precisó el instituto político ordenó la elaboración de quinientas bolsas de plástico.

Ha quedado demostrado que se trata de una bolsa transparente sin alusión de propaganda electoral alguna, sin alguna leyenda o imagen.

Bajo el marco normativo recién expuesto, si la característica esencial de la propaganda es mostrar o dar a conocer las propuestas a fin de obtener la preferencia del electorado, en el caso, de los miembros del instituto político involucrado, debe decirse que la bolsa de plástico, materia de análisis, carece de tal elemento esencial.

En efecto, las bolsas de plástico carecen de leyenda o imagen alguna que pudiera darnos indicio de propagar o dar a conocer

alguna plataforma política, en el caso, de la entonces precandidata a Diputada federal por el Distrito II del estado de Aguascalientes o del instituto político al cual pertenece.

En consecuencia, la bolsa de plástico no es propaganda utilitaria porque omite dar a conocer algo, al ser transparente sin imagen ni leyenda alguna, aunque su uso sea la de guardar cosas, por lo que el material de su elaboración para los efectos de las reglas sobre propaganda electoral deviene intrascendente.

De esta forma, si bien la adquisición de la bolsa de plástico fue registrada como gasto de una precampaña, las aludidas bolsas de plástico, al no contener propaganda electoral alguna del instituto político o de su entonces precandidata, esa conducta no puede ser sancionada a la luz de las normas atinentes al procedimiento especial sancionador.

De ahí que, en consideración de esta Sala Especializada, es **inexistente** la inobservancia a la normativa electoral federal atribuida a la precandidata a diputada federal y al instituto político mencionado, respecto a las bolsas de plástico.

**Bolsas de papel estraza**

El instituto político ordenó la elaboración de quinientas bolsas de papel estraza, como artículos promocionales utilitarios en favor de Raquel Soto, precandidata a Diputada Federal por el

Distrito II, en el estado de Aguascalientes y esa publicidad fue dirigida a miembros activos del instituto político.

Así, tenemos acreditado que la bolsa de papel estraza, constituye propaganda de carácter utilitario, porque tiene como finalidad dar a conocer algo, esto es, propaganda electoral en favor de Raquel Soto, precandidata a Diputada Federal por el Distrito II, en el estado de Aguascalientes, dirigida a miembros activos del Partido Acción Nacional; además, por sí misma trae o produce un provecho, comodidad, fruto o interés; esto es, no solamente promueve o promociona algo, sino que se usa o sirve (utilidad), para guardar cosas u objetos y no está elaborada con material textil.

A diferencia de la bolsa de plástico, anteriormente analizada, la bolsa de papel estraza contiene imágenes, emblemas, símbolos y leyendas que permiten establecer se trata de la propagación de la plataforma política de la entonces precandidata a Diputada federal por el estado de Aguascalientes y del instituto político referido; además de servir o ser de utilidad para guardar objetos, por lo que constituyen artículos promocionales utilitarios elaborados con material diverso al textil.

Esto es así porque:

- ❖ Por sí misma trae o produce un provecho o comodidad; esto es, se usa o sirve para guardar cosas u objetos, de ahí que se considere como un promocional utilitario.

- ❖ La bolsa de papel está elaborada con material conocido como estraza o kraft, es decir, diverso al textil.
  
- ❖ Contiene propaganda electoral, al propagar o dar a conocer a miembros del instituto político mencionado la imagen, signos, emblema, expresiones y propuestas de la precandidata a Diputada Federal por el Distrito II, en el estado de Aguascalientes.

En consecuencia, en opinión de este órgano jurisdiccional las bolsas de papel estraza constituyen artículos promocionales utilitarios que al estar elaborados con material diverso al textil, inobservan lo dispuesto en los artículos 211, en relación con el diverso 209, párrafos 3 y 4, todos de la Ley General.

**SEXTO. Calificación e individualización.**

En principio se debe señalar que el derecho administrativo sancionador electoral, consiste en la imputación o atribuibilidad a una persona, de un hecho identificado y sancionado por las normas electorales.

El propósito esencial es reprimir conductas que trastoquen el orden jurídico, para lograr el respeto de los principios constitucionales y legales en la materia electoral. Para ello el operador jurídico debe hacer un ejercicio de ponderación, a efecto que la determinación que, en su caso, se establezca, guarde parámetros efectivos y legales, tales como:

- **Adecuación;** es decir, considerar la gravedad de la infracción, las circunstancias en que ésta se cometió, así como las condiciones particulares del infractor;
- **Proporcionalidad;** lo cual implica tomar en cuenta, para individualizar la sanción, el grado de participación de cada implicado, la gravedad del hecho y las circunstancias de modo, tiempo y lugar;
- **Eficacia;** esto es, procurar la imposición de sanciones mínimas pero necesarias para asegurar la vigencia de los bienes jurídicos puestos en peligro o, en su caso, lesionados con la conducta irregular, a fin de lograr el restablecimiento del Estado constitucional democrático de derecho.
- **Perseguir** que sea ejemplar, como sinónimo de prevención general.
- **La consecuencia** de esta cualidad es disuadir la comisión de conductas irregulares, a fin de propiciar el absoluto respeto del orden jurídico en la materia electoral.

A partir de los parámetros citados, se realiza la calificación e individualización de la infracción con base en elementos objetivos concurrentes, en específico, se analizarán los elementos de carácter objetivo (gravedad de los hechos, sus consecuencias, circunstancias de tiempo, modo y lugar de ejecución), así como elementos subjetivos (enlace personal entre el autor y su acción), a efecto de graduarla como:

- **Levísima.**
- **Leve.**
- **Grave:**
  - **Ordinaria.**
  - **Especial.**
  - **Mayor.**

Una vez calificada la falta, procede localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, tomando en cuenta, entre otras, las siguientes directrices:

## SRE-PSC-265/2015

- La importancia de la norma transgredida, es decir, señalar qué principios o valores se violaron o se vieron amenazados y la importancia de esa norma dentro del sistema electoral (principio, valor, ordenamiento, regla).
- Efectos que produce la transgresión, los fines, bienes y valores jurídicos tutelados por la norma (puesta en peligro o resultado).
- El tipo de infracción, y la comisión intencional o culposa de la falta, análisis que atañe verificar si el responsable fijó su voluntad para el fin o efecto producido, o bien, pudo prever su resultado.
- Si existió singularidad o pluralidad de las faltas cometidas, así como si la conducta fue reiterada.

En términos generales, la determinación de la falta corresponde a una condición o paso previo para estar en condiciones de determinar la clase de sanción que legalmente se deba aplicar al caso concreto, y seleccionar de entre alguna de las previstas en la ley, la que corresponda.

Esto guarda relación con el nuevo criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015 y sus acumulados.

Lo anterior resulta útil para lograr el efecto principal de la sanción que consiste en mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico y reprimir las conductas contrarias al mandato legal.

Toda vez que se acreditó la inobservancia a los artículos 41 y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Federal; 209, párrafos 3 y 4 en relación con el 211; 227 párrafos 1 y 4; 470, párrafo 1 inciso b), todos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por parte del Partido Acción



Nacional y su entonces precandidata a Diputada Federal por el Distrito II, en el estado de Aguascalientes, Raquel Soto, por la distribución de propaganda electoral en objetos utilitarios elaborados con material diverso al textil, ello permite a este órgano jurisdiccional imponerles alguna de las sanciones previstas en la legislación electoral.

Al respecto, los artículos 442, párrafo 1, incisos a) y c); 443, 445 y 456, párrafo 1, incisos a) y c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece a los partidos políticos y precandidatos como sujetos regulados, y el catálogo de sanciones que pueden imponérseles.

Ahora bien, este catálogo de sanciones debe usarse por el operador jurídico en forma discrecional, en atención a las particularidades de la conducta, a fin de tomar una decisión fundada y motivada, en donde se ponderen todos los elementos para definirla acorde con el artículo 458, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

#### **I. Bien jurídico tutelado.**

Privilegiar el respeto a las normas sobre los artículos que partidos políticos y precandidatos pueden distribuir a fin de dar a conocer su oferta política.

En específico, por el sentido de las normas de estudio lo que se pretende es limitar el uso indiscriminado de promocionales utilitarios; es decir, aquellos que producen un provecho,

comodidad o uso, de cualquier material, para que solo sean elaborados aquellos con material textil.

## **II. Circunstancias de modo, tiempo y lugar.**

- **Modo.** Difusión de propaganda electoral alusiva a la entonces precandidata a Diputada Federal por el Distrito II, en el estado de Aguascalientes del Partido Acción Nacional, en bolsas de papel estraza.
- **Tiempo.** La propaganda cuestionada se usó durante el periodo de precampaña.
- **Lugar.** La propaganda electoral fue distribuida a los miembros activos del instituto político referido en el Distrito II en el estado de Aguascalientes.

## **III. Beneficio o lucro.**

La falta no es de naturaleza pecuniaria sino que su efecto puso en riesgo principios del proceso electoral.

## **IV. Intencionalidad.**

Esta Sala Especializada carece de elementos para afirmar que la inobservancia a la normativa electoral atribuible al Partido Acción Nacional y su precandidata, ocurrió en forma intencional.

## **V. Calificación.**

Atento a lo considerado por esta Sala Especializada la conducta cometida por el instituto político mencionado debe calificarse como **levísima**, pues inobservó los artículos 41, de la Constitución Federal; 209, párrafos 3 y 4 en relación con el 211; 227 párrafos 1 y 4; 470, párrafo 1 inciso b), todos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al

difundir propaganda electoral del Partido Acción Nacional y su entonces precandidata a Diputada Federal en el distrito II en el estado de Aguascalientes, en bolsas de papel estraza, esto es en material diverso al textil.

**VI. Contexto fáctico y medios de ejecución.**

El medio de ejecución fue a través de artículos utilitarios consistentes en bolsas de papel estraza.

**VII. Singularidad o pluralidad de las faltas.**

La comisión de la conducta es singular, puesto que sólo fue una infracción la que se actualizó.

**VIII. Reincidencia**

De conformidad con el artículo 458, párrafo 6, de la Ley General, se considerará reincidente, quien ha sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la propia ley e incurre nuevamente en la misma conducta infractora, lo que en el presente caso no ocurre.

**IX. Sanción a imponer.**

El artículo 456, párrafo 1, incisos a) y c), fracción I de la Ley General, disponen el catálogo de sanciones a imponer cuando se trate de partidos políticos y precandidatos:

[...]

I. Con amonestación pública;

[...]

Si se toman en consideración los elementos objetivos y subjetivos de la infracción, especialmente, los bienes jurídicos protegidos, así como la conducta y su calificación, se determina que el partido político y su entonces precandidata a Diputada Federal por el Distrito II en Aguascalientes, deben ser objeto de una sanción que tenga en cuenta las circunstancias particulares del caso.

Conforme a las consideraciones anteriores, **se procede a imponerles amonestación pública.**

Esta Sala Especializada considera la sanción impuesta como **adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva.**

Finalmente, para una mayor publicidad de la sanción que se impone, la presente ejecutoria deberá registrarse, en su oportunidad, en la página de Internet de esta Sala Especializada, en el apartado relativo al catálogo de sujetos sancionados en los procedimientos especiales sancionadores.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** Es **inexistente** la inobservancia a la normativa electoral federal atribuible a la precandidata a diputada federal por el distrito electoral II en el estado de Aguascalientes y al Partido Acción Nacional, por lo que respecta a las bolsas de plástico.

**SEGUNDO.** Se **acredita la existencia** de la inobservancia a la normativa electoral federal atribuible a la precandidata a diputada federal por el distrito electoral II en el estado de Aguascalientes y al Partido Acción Nacional, por lo que respecta a las bolsas de papel.

**TERCERO.** Se impone a la entonces precandidata a diputada federal por el distrito electoral II en el estado de Aguascalientes y al Partido Acción Nacional, la sanción consistente en amonestación pública al calificarse como levísima la conducta infractora.

**CUARTO.** Publíquese la sanción en el apartado relativo al catálogo de sujetos sancionados en los procedimientos especiales sancionadores de esta Sala Especializada.

**Notifíquese**, en términos de ley.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

**SRE-PSC-265/2015**

Así lo resolvió la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por unanimidad de votos de los Magistrados que la integran, ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

CLICERIO COELLO GARCÉS

**MAGISTRADO**

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**MAGISTRADA**

GABRIELA VILLAFUERTE  
COELLO

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

FRANCISCO ALEJANDRO CROKER PÉREZ