

**JGE454/2003**

**DICTAMEN RESPECTO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN CONTRA DEL CONSEJO LOCAL Y LOS CONSEJOS DISTRITALES EN EL ESTADO DE OAXACA, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**

Distrito Federal, a 29 de septiembre de dos mil tres.

**V I S T O** para resolver el expediente JGE/QPRI/JL/OAX/411/2003, integrado con motivo de la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional, por posibles infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y

### **RESULTANDO**

I. Con fecha siete de julio de dos mil tres, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el oficio número SCL/1203/2003 de fecha seis de julio del año en curso, suscrito por el Ing. Jorge Carlos García Revilla, Vocal Ejecutivo de la Junta Local del Instituto Federal Electoral en el estado de Oaxaca, mediante el cual remitió el escrito de fecha cuatro de julio de dos mil tres, suscrito por Elías Cortés López, en su carácter de representante del Partido Revolucionario Institucional, en el que expresó medularmente que:

*"PRIMERO.- El día cuatro de julio de dos mil tres, en la edición de esa fecha del periódico 'Noticias' de la ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, en la página 10ª, primera sección, aparentemente el Instituto Federal Electoral emitió un comunicado al rubro de 'Al pueblo de Oaxaca, a los partidos políticos, a las instituciones gubernamentales', mismo en el que en la parte final del documento emitido aparecen al calce los*

*nombres de todos los integrantes del consejo local y los consejos distritales en el estado de Oaxaca, del Instituto Federal Electoral, por lo que se responsabiliza a los mismos de la emisión de dicho comunicado.*

*SEGUNDO.- En la publicación señalada en el punto que antecede, se hacen diversas alusiones de carácter subjetivo, genéricos, sin sustento y soporte probatorio que hacen nugatorio el respeto por parte de la autoridad electoral de los principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad que debe imperar en el ejercicio de su función estatal como organizadores de las elecciones y garantes de la vigilancia del ejercicio libre del sufragio.*

#### **DERECHO**

*I.- Es competente la Junta General Ejecutiva de este Instituto Federal Electoral para conocer de la vigilancia del presente libelo, atento a lo establecido en los Lineamientos Generales para el Conocimiento de Faltas Administrativas y de las Sanciones Previstas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

*El artículo 265 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece con meridiana claridad que:*

- 1. El Instituto conocerá de las infracciones y violaciones que a las disposiciones de este Código cometan los funcionarios electorales, procediendo a su sanción, la que podrá ser amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de cien días de salario mínimo, en los términos que señale el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.'*

*En tal contexto y de manera correlativa el artículo 4, párrafo 3 del citado ordenamiento legal previene:*

*2. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.*

*Por su parte el artículo 75, párrafo 1, inciso i) de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en materia electoral, dispone que:*

*La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualquiera de las siguientes causales:*

*...*

*i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de las mesas directivas de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación.*

*II. En el presente caso, la conducta desplegada por los ciudadanos citados en el proemio del presente ocurso, al parecer en su calidad de servidores públicos del Instituto Federal Electoral, de manera evidente y plena configura la conculcación de la hipótesis normativa contenida en los dispositivos legales en cita, dado que en días prohibidos por ley se induce al electorado a no emitir su voto respecto de los partidos cuya conducta pueda ser interpretada de manera subjetiva por los electores como aquella aparentemente denunciada por los funcionarios electorales, situación que lejos de contribuir al fortalecimiento alguno de la cultura democrática en que deben estar sustentados los actos de autoridad, sólo constituyen una serie de apreciaciones subjetivas, genéricas e inciertas que tienen como resultado evidente generar en el sufragante la incertidumbre y falta de credibilidad de que el desarrollo de la etapa preparatoria de las elecciones federales en el estado de Oaxaca, no se ha llevado a cabo dentro del marco del respeto a la ley.*

*Lo anterior es así, dado que en la especie el artículo 190 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone en su parte conducente*

- 1. Las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.*
- 2. El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.*

*Sobre el particular, es importante que esa autoridad advierta que dicha conducta transgresora de la norma se da a partir de diversos aspectos, dado que no sólo se configura la hipótesis legal de carácter restrictivo que impone la limitante de llevar a cabo actos de índole proselitista electoral, durante tres días anteriores al de la jornada electoral, esto es antes del 6 de julio de 2003, y si tenemos que el comunicado suscrito por los integrantes de los órganos electorales de mérito, incide en la promoción negativa del voto, ello se traduce en la celebración de actos de índole proselitista, que agravia de sobre manera a los partidos políticos participantes en la presente contienda electoral, y que confunde y crea incertidumbre y falta de credibilidad en el electorado de que el desarrollo del presente proceso electoral se da dentro del respeto a la ley.*

*Esto es, si tomamos en cuenta que a partir de las cero horas del 3 de julio de 2003, existe impedimento legal para llevar a cabo actos de cualquier índole electoral que pueda generar o infundir al electorado en la emisión de su sufragio, se desprende que la propia autoridad, quien precisamente debe ser garante de la legalidad de dicho precepto normativo, es quien la vulnera, dicha situación sin lugar a dudas, debilita y afecta la credibilidad no solo de la Institución Electoral encargada del desarrollo de esta contienda electoral, sino además que de antemano está señalando las irregularidades suscitadas a su parecer y que no fueron sancionadas por ella misma, ya que por su incapacidad o porque en su defecto carece de los elementos suficientes que sustenten sus apreciaciones.*

*En efecto, es de explorado derecho que una de las características inherentes de todo acto de autoridad es que estos deben encontrarse debidamente fundados y motivados, no observar tal imperativo sólo se traduce en la concesión de actos arbitrarios, de abuso de autoridad, y sin lugar a dudas ilegales, en perjuicio no sólo de las instituciones sino de la propia ciudadanía quien ve vulnerada su garantía de gobernabilidad y derecho al ser sus propias autoridades quienes transgreden la ley.*

*Lo anterior debe ser comprendido a partir de la lectura simple que se efectúe al citado documento, en el que se precisa:*

*'Estamos ante un nuevo proceso electoral cuya culminación será el 6 de julio cuando la ciudadanía decida mediante el voto elegir a los 500 diputados que integrarán el Congreso Federal.*

*El pasado proceso electoral del 2 de julio de 2000 no sólo trajo un aporte a la democracia por cuanto hay una mayor pluralidad de posiciones en los espacios gubernamentales, sino además, porque el Instituto Federal Electoral pudo demostrar que es un organismo que defiende el voto ciudadano, actuando con transparencia y legalidad.*

*Sin embargo es necesario reconocer que en el camino de la democracia electoral todavía faltan acciones para su consolidación. Ha sido de nuestro conocimiento que en diferentes regiones y en esta ciudad, persisten prácticas que no permiten que el ciudadano pueda ejercer su derecho al voto con plena libertad. Entre la serie de irregularidades se encuentran: la compra y coacción del voto por medio de la entrega de despensas y la presión que se ejerce sobre funcionarios estatales para que proporcionen listas de personas que comprometerán su voto a favor de un partido, la utilización de recursos públicos como estrategia de propaganda gubernamental en tiempos electorales, el excesivo gasto en la publicidad para las campañas más allá de lo permitido, e incluso, el*

*condicionamiento de programas gubernamentales a favor de determinado signo político.*

*Estas prácticas constituyen delitos electorales*

*Nosotros consejeros electorales nombrados para vigilar el cumplimiento a cabalidad del proceso electoral, no podemos callarnos ante tales prácticas ilegales. Sin dejar de reconocer los avances significativos, pensamos que es necesario no renunciar al esfuerzo de garantizar que el voto pueda ejercerse libremente.*

*Pero esto no será posible si no hacemos cada uno el esfuerzo que nos corresponde: gobierno, partidos políticos, el Instituto Federal Electoral y la propia ciudadanía.*

*El gobierno y los partidos políticos tienen un papel importante que cumplir en este proceso; consideramos que con el ejemplo pueden animar a la ciudadanía a participar en esta elección.*

*Queremos insistir a la población oaxaqueña de que es con su voz, con su voto y su participación en la gestión pública como podrá avanzar en una verdadera democracia. Si nos callamos o nos abstenemos en lo que hemos logrado. No lo permitamos.'*

*De lo expuesto, es dable advertir que en la especie, resulta evidente la violación a la ley por parte de los propios encargados de los órganos electorales, ya que en fechas prohibidas por la norma, difunden un comunicado que carece de sustento probatorio, y que sólo confunde al electorado, al contenerse en tal escrito aseveraciones de carácter ambiguo y que pueden ser interpretadas de manera negativa en contra de los partidos políticos y de diversas instancias del actual gobierno, las que si bien es cierto, el Partido Revolucionario Institucional las comparte en gran parte de ellas, de manera responsable no han sido denunciados con la misma ligereza que ahora nos ocupa, ya que en diversos casos no hemos contado con los elementos suficientes de convicción que las sustenten de manera legal, es decir, en efecto como lo señala la autoridad electoral y como lo ha denunciado este partido político, existen diversos casos documentados y en lo que se estima que existen elementos procedentes, en lo que se desprende y configuran las conductas*

*señaladas en el comunicado de mérito, conductas todas ellas llevadas a cabo por el Partido Acción Nacional y el gobierno federal, quienes de manera conjunta han llevado a cabo prácticas que atentan contra los principios de legalidad, imparcialidad, equidad e igualdad que deben imperar en la actual contienda electoral, sin embargo a pesar de que tales acciones en algunos casos han sido del conocimiento público, sólo a través del respeto y el acatamiento formal a los procesos legales se deben sujetar sus denuncias y consecuentes sanciones, mas no a través de la difusión de comunicados que difunden posturas personales sin sustento y que incluso pueden ser interpretados desde diversos puntos de vista. Esta no es otra cosa que el respeto al ejercicio responsable del servicio público, situación que es pasada por alto por lo funcionarios denunciados .*

*Así, debe desprenderse que bajo ninguna tesitura puede sostenerse como válido o jurídicamente legal la emisión de un comunicado que afecta de sobremanera al desarrollo pulcro y debido de la actual contienda electoral, al asumir la autoridad funciones que no tiene conferidas, ello no sólo atenta contra el principio de legalidad que versa en el sentido de que la autoridad solo puede hacer aquello que la ley le permite o faculta, sino que además es insostenible conceder que asuma o adopte la generación de denuncias con tal ligereza, ya que al margen de que ello está prohibido por la ley, en nada contribuye en el actual proceso democrático.*

*Sirve de apoyo el siguiente criterio sostenido por el máximo Tribunal Electoral:*

*PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL. (...)*

*Igualmente el comunicado que nos ocupa, se aleja de sobre manera del respeto a la observancia de los dispuesto en el artículo 6º constitucional que consagra como garantía y derecho la libertad de expresar ideas y prohíbe correlativamente a los*

*gobernantes someter dichas manifestaciones a la inquisición judicial.*

*Esto es así ya que los ahora denunciados adoptaron una determinación que se aleja del marco normativo constitucional, a saber de que el artículo 6 de la Constitución previene:*

*'La manifestación de ideas no será objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho o la información será garantizado por el Estado'*

*Sin embargo, la autoridad responsable, en la argumentación de mérito desatiende, que el derecho ciudadano a expresarse libremente debe circunscribirse en el sentido de que éste, si tiene límites, y no son estos sino aquellos que la propia ley prevé, cuando no afecte los derechos de tercero, perturbe el orden público o configure delito y para el caso concreto, se vulnera el respeto a la armónica competencia democrática entre los partidos políticos en contienda electoral, situación que consecuentemente altera el orden público durante la misma, mediante ideas que se exteriorizan tendientes a destruir el conjunto de valores que sustenta la cohesión de la sociedad en el respeto mutuo y en el cumplimiento de los deberes que tienen por base la dignidad humana y los derechos de la persona; siendo que publicaciones como las que ahora se impugnan dañan los derechos de terceros, e incitan a la provocación de un delito o a la perturbación del orden público. Sirva de apoyo la siguiente jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación:*

*'Novena época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*(...)'*



*En tal tesitura la madurez y evolución democrática de nuestro sistema jurídico electoral, no puede entenderse a partir de la concesión de libertades absolutas exentas de observar la ley, ya que ello sólo contribuye en el deterioro de la vida y cultura democrática tutelada por nuestro marco jurídico.*

*En tal contexto de ninguna forma es procedente la afirmación de la autoridad de que la pluralidad de posiciones gubernamentales es un requisito mismo de la democracia, tal afirmación además de ser una apreciación personal de los signantes del curso denunciado, es incorrecta, ya que la pluralidad en la integración de los órganos gubernamentales, entendiéndose está desde la perspectiva de que diversos integrantes partidos políticos distintos conformen órganos de gobierno (sic), sólo constituye un escenario o postura del electorado respecto de la conformación de sus órganos de gobierno, mas de ninguna forma puede afirmarse que un estado democrático de derecho no se encuentra consolidado o legal y democráticamente electo cuando, en el mismo, el sufragante o gobernado tiene a bien elegir una expresión uniforme de gobierno, esto es, no puede influirse al electorado para que emita su voto de manera diversificada, aludiendo una presunta cultura democrática sustentada en la existencia de innumerables cantidades de corrientes políticas, eso no es la democracia, y tampoco la autoridad puede entrar a estas interpretaciones e inducción de sus apreciaciones para el electorado, a estas alturas de la contienda electoral.*

*Por otro lado, resulta por demás grave el señalamiento de la autoridad de que ha sido de su conocimiento la comisión de diversas conductas transgresoras de la norma, máxime si consideramos que la autoridad incurre en una grave violación a la ley, al omitir cumplir con su función de garantes de la legalidad y conceder que se lleven a cabo actos contrarios a la ley, no es dable conceder conductas de tal irresponsabilidad y ligereza, los pronunciamientos de autoridad deben hallar sustento no solo en la ley, sino en el mundo fáctico, con elementos de prueba y de convicción que los hagan verosímiles.*

*Las autoridades confunden su función estatal y se colocan como una instancia encargada de la denuncia pública sin mayor sustento que el rumor, las denuncias sin sustento y las suspicacias, probablemente prefabricadas por actores cuyo único afán es generar incertidumbre y falta de certeza en los procesos democráticos e instituciones en que está inmerso nuestro país, la delación y las conjeturas no pueden ser labor o sustento alguno, en el que se base la autoridad para llegar a la adopción de posturas o determinaciones con consecuencias jurídicas o fácticas en perjuicio de los actores en la presente contienda.*

*Lo anterior se considera de mayor relevancia al advertirse que tal intervención pone en riesgo los principios constitucionales de equidad e igualdad que deben imperar en el desarrollo de la presente contienda electoral, así como la debida neutralidad que debe respetarse por parte de los actores y funcionarios electorales, a través de su abstención a realizar cualquier tipo de proselitismo político o electoral, tres días antes de la jornada electoral, toda vez que al conducirse de manera contraria a lo dispuesto en la ley, se hace nugatorio el derecho a la libertad de sufragio, ya que éste se puede ver indebidamente influenciado por señalamientos oportunistas y contrarios a la ley en franco perjuicio de los demás partidos políticos que si respetan la norma.*

*En efecto el Instituto Federal Electoral tiene la obligación de observar en el ejercicio de su función el respeto a la legislación electoral, máxime cuando el artículo 41, fracción III, párrafo primero, de nuestra Constitución, así como el numeral 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen que en ejercicio de su función estatal dicho Instituto tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Principio este último que en el caso no se atiende al llevar a cabo pronunciamientos sin sustento o soporte jurídico y en la que la ambigüedad, lo genérico, y las aseveraciones subjetivas imperan en el contenido del mismo.*

*Por ello, cabe destacar que en la especie la conducta desplegada por los denunciados constituyen una afectación directa a la esfera jurídica de mi representado, ya que las alusiones de índole político electoral, al margen de ser contrarias a la ley, contribuyen de manera negativa en el desarrollo del presente proceso electoral, toda vez que se pretende confundir al electorado, al no señalarse con puntualidad que partidos o actores son quienes han llevado a cabo las supuestas conductas transgresoras de la norma.*

*En tal contexto debe atenderse que tal razonamiento se robustece a la luz de lo dispuesto en el artículo 69, párrafo I, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el cual establece que dentro de los fines del Instituto Federal Electoral está, entre otros, el relativo a llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática; en ese mismo contexto el artículo 4, párrafo 3, del citado cuerpo normativo señala que están prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.*

*De esa guisa, es que se solicita de manera urgente a ese Instituto Federal Electoral, lleve a cabo las diligencias y medidas pertinentes, a efecto de que a la brevedad se sancione a los denunciados y se provean los mecanismos y medios legales conducentes, tendientes a que se respete y reestablezca el marco legal violentado, toda vez que al margen de lo ilícito de la conducta denunciada, se está irrogando un perjuicio evidente a los actores políticos de la presente contienda electoral, y que afecta de igual manera la equidad que debe imperar.*

*Por otro lado, no debe pasar desapercibido de ese Instituto Federal Electoral que, en el caso, los hechos denunciados de igual forma pueden tipificarse como un ilícito penal, atento a lo dispuesto en el artículo 405 fracciones II, VI, XI, del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal. Situación que debe ser ponderada por esa autoridad a la luz de que en la especie no poner del conocimiento de la autoridad competente los hechos en*

*cuestión, constituyen de igual manera una transgresión al principio de legalidad del cual tiene la obligación de velar por su observancia, por tanto se deberá constituir como parte denunciante de los hechos.*

(...)”

Anexando las siguientes pruebas:

1. Original del ejemplar número nueve mil quinientos veinte del periódico “Noticias, Voz e imagen de Oaxaca”, de fecha cuatro de julio de dos mil tres.
- II. Por acuerdo de fecha doce julio de 2003, se tuvo por recibida en la Secretaría de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral la queja señalada en el resultando anterior, ordenándose integrar el expediente respectivo, el cual quedó registrado en el libro de gobierno con el número JGE/QPRI/JL/OAX/411/2003, proponiendo el desechamiento por actualizarse la causal de improcedencia contemplada en el artículo 15, párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- III. Con fundamento en los artículos 270, párrafos 1 y 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 43 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de las Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el numeral 15 de los Lineamientos para el Conocimiento y la Sustanciación de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se procede a formular el dictamen correspondiente, al tenor de los siguientes:

## **CONSIDERANDOS**

- 1.- Que en términos del artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General tiene facultades para conocer de las infracciones a la normatividad electoral federal, y sustanciar el procedimiento

administrativo respectivo a través de la Junta General Ejecutiva del Instituto, la cual elabora el Dictamen correspondiente para ser sometido, previos los trámites a que se refieren los artículos 42, 43 y 44 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de las Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la consideración del órgano superior de dirección, para que en ejercicio de las facultades que le otorga el Código de la materia determine lo conducente.

2.- De una lectura cuidadosa de los hechos denunciados se desprende que los mismos no sirven para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan, por lo que aplicando las leyes procesales correspondientes, la presente denuncia debe desecharse por frívola con fundamento en el artículo 15, párrafo 1, inciso e), del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tal y como lo corrobora la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, misma que señala:

***“ FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE.—En los casos que requieren del estudio detenido del fondo para advertir su frivolidad, o cuando ésta sea parcial respecto del mérito, el promovente puede ser sancionado, en términos del artículo 189, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. El calificativo frívolo, aplicado a los medios de impugnación electorales, se entiende referido a las demandas o promociones en las cuales se formulen conscientemente pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en que se apoyan. Cuando dicha situación se presenta respecto de todo el contenido de una demanda y la frivolidad resulta notoria de la mera lectura cuidadosa del escrito, las leyes procesales suelen determinar que se decrete el desechamiento de plano correspondiente, sin generar artificiosamente un estado de incertidumbre; sin embargo,***

*cuando la frivolidad del escrito sólo se pueda advertir con su estudio detenido o es de manera parcial, el desechamiento no puede darse, lo que obliga al tribunal a entrar al fondo de la cuestión planteada. Un claro ejemplo de este último caso es cuando, no obstante que el impugnante tuvo a su alcance los elementos de convicción necesarios para poder corroborar si efectivamente existieron irregularidades en un acto determinado, se limita a afirmar su existencia, y al momento de que el órgano jurisdiccional lleva a cabo el análisis de éstas, advierte que del material probatorio clara e indudablemente se corrobora lo contrario, mediante pruebas de carácter objetivo, que no requieren de interpretación alguna o de cierto tipo de apreciación de carácter subjetivo, lo que sucede en los casos en que el actor se limita a afirmar que en la totalidad de las casillas instaladas en un municipio o distrito, la votación fue recibida por personas no autorizadas, y del estudio se advierte que en la generalidad de las casillas impugnadas no resulta cierto. El acceso efectivo a la justicia, como garantía individual de todo gobernado y protegida tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en las leyes secundarias, no puede presentar abusos por parte del propio gobernado, pues se rompería el sistema de derecho que impera en un estado democrático. La garantía de acceso efectivo a la justicia es correlativa a la existencia de órganos jurisdiccionales o administrativos que imparten justicia, por lo que a esas instancias sólo deben llegar los litigios en los que realmente se requiera la presencia del juzgador para dirimir el conflicto. Por tanto, no cualquier desavenencia, inconformidad o modo particular de apreciar la realidad puede llevarse a los tribunales, sino que sólo deben ventilarse ante el juzgador los supuestos o pretensiones que verdaderamente necesiten del amparo de la justicia. Por tanto, si existen aparentes litigios, supuestas controversias, o modos erróneos de apreciar las cosas, pero al verificar los elementos objetivos que se tienen al alcance se advierte la realidad de las cosas, evidentemente tales hipótesis no deben, bajo ninguna circunstancia, entorpecer el correcto actuar de los tribunales; sobre todo si se tiene en cuenta que los órganos electorales deben resolver con celeridad y antes de ciertas fechas. En tal virtud, una actitud frívola afecta el estado de derecho y resulta grave para los intereses de otros institutos*

*políticos y la ciudadanía, por la incertidumbre que genera la promoción del medio de impugnación, así como de aquellos que sí acuden con seriedad a esta instancia, pues los casos poco serios restan tiempo y esfuerzo a quienes intervienen en ellos, y pueden distraer la atención respectiva de los asuntos que realmente son de trascendencia para los intereses del país o de una entidad federativa, e inclusive el propio tribunal se ve afectado con el uso y desgaste de elementos humanos y materiales en cuestiones que son evidentemente frívolas. Tales conductas deben reprimirse, por lo que el promovente de este tipo de escritos, puede ser sancionado, en términos de la disposición legal citada, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso.*

***Tercera Época:***

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-033/2002.— Partido de la Revolución Democrática.—13 de febrero de 2002.— Unanimidad de votos.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-050/2002.— Partido de la Revolución Democrática.—13 de febrero de 2002.— Unanimidad de votos.*

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-051/2002.— Partido de la Revolución Democrática.—13 de febrero de 2002.— Unanimidad de votos.*

***Sala Superior, tesis S3ELJ 33/2002.”***

Es menester reiterar que la frivolidad de la queja en estudio es notoria puesto que de una lectura cuidadosa de los hechos denunciados se puede observar que los mismos no pueden generar consecuencia jurídica alguna, por lo que los mismos resultan intrascendentes.

A continuación, de manera ilustrativa, se exponen las razones por las cuales esta autoridad determinó la frivolidad de la queja en estudio.

Los hechos planteados por el quejoso pueden ser sintéticamente expuestos como sigue:

a) La existencia de una violación a la ley electoral federal por parte de los integrantes del Consejo Local y los Consejos Distritales del Instituto Federal Electoral en el estado de Oaxaca, ya que fuera del término establecido en el artículo 190, fracción 2, difundieron un comunicado de prensa que constituye un acto de índole proselitista.

b) Que los integrantes del Consejo Local y los Consejos Distritales del Instituto Federal Electoral en el estado de Oaxaca violentaron el principio de legalidad que rige la actuación de toda autoridad, en virtud de que no cuentan con atribuciones para la emisión del comunicado de prensa citado.

Por lo que respecta a la transgresión del artículo 190, fracción 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificada como inciso a), debe asentarse que dicho artículo sustenta la prohibición de efectuar actos públicos de campaña, proselitismo electoral y la difusión o celebración de reuniones de carácter político electoral, tal y como se desprende de la siguiente transcripción:

**“ARTÍCULO 190**

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

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

*(...)”*

Con la finalidad de evidenciar la frivolidad de los hechos denunciados, es menester estudiar en qué consistió el comunicado de prensa emitido por los



integrantes de los consejos distritales y local de Instituto Federal Electoral en el estado de Oaxaca, a efecto de lo cual a continuación se transcribe:

*'Estamos ante un nuevo proceso electoral cuya culminación será el 6 de julio cuando la ciudadanía decida mediante el voto elegir a los 500 diputados que integrarán el Congreso Federal.*

*El pasado proceso electoral del 2 de julio de 2000 no sólo trajo un aporte a la democracia por cuanto hay una mayor pluralidad de posiciones en los espacios gubernamentales, sino además, porque el Instituto Federal Electoral pudo demostrar que es un organismo que defiende el voto ciudadano, actuando con transparencia y legalidad.*

*Sin embargo es necesario reconocer que en el camino de la democracia electoral todavía faltan acciones para su consolidación. Ha sido de nuestro conocimiento que en diferentes regiones y en esta ciudad, persisten prácticas que no permiten que el ciudadano pueda ejercer su derecho al voto con plena libertad. Entre la serie de irregularidades se encuentran: la compra y coacción del voto por medio de la entrega de despensas y la presión que se ejerce sobre funcionarios estatales para que proporcionen listas de personas que comprometerán su voto a favor de un partido, la utilización de recursos públicos como estrategia de propaganda gubernamental en tiempos electorales, el excesivo gasto en la publicidad para las campañas más allá de lo permitido, e incluso, el condicionamiento de programas gubernamentales a favor de determinado signo político.*

*Estas prácticas constituyen delitos electorales.*

*Nosotros consejeros electorales nombrados para vigilar el cumplimiento a cabalidad del proceso electoral, no podemos callarnos ante tales prácticas ilegales. Sin dejar de reconocer los avances significativos, pensamos que es necesario no renunciar al esfuerzo de garantizar que el voto pueda ejercerse libremente.*

*Pero esto no será posible si no hacemos cada uno el esfuerzo que nos corresponde: gobierno, partidos políticos, el Instituto Federal Electoral y la propia ciudadanía.*

*El gobierno y los partidos políticos tienen un papel importante que cumplir en este proceso; consideramos que con el ejemplo pueden animar a la ciudadanía a participar en esta elección.*

*Queremos insistir a la población oaxaqueña de que es con su voz, con su voto y su participación en la gestión pública como podrá avanzar en una verdadera democracia. Si nos callamos o nos abstenemos en lo que hemos logrado. No lo permitamos.'*

El quejoso señala que el comunicado de referencia se encuentra expedido fuera de los términos legales establecidos por el artículo 190, párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en virtud de que el mismo es un acto proselitista, publicado el 4 de julio del año de la elección, tal y como se evidencia del escrito de queja, mismo que a la letra señala:

*“ (...) el comunicado suscrito por los integrantes de los órganos electorales de mérito, incide en la promoción negativa del voto, **ello se traduce en la celebración de actos de índole proselitista**, que agravia de sobre manera a los partidos políticos participantes en la presente contienda electoral, y que confunde y crea incertidumbre y falta de credibilidad en el electorado de que el desarrollo del presente proceso electoral se da dentro del respeto a la ley.”*

Tal situación constituye una errónea apreciación por parte del quejoso en virtud de que dicho dispositivo prohíbe la promoción del voto en favor de un candidato o partido político, es decir, prohíbe los actos de campaña, verbigracia el proselitismo, siendo que en la especie el acto denunciado no podría constituir un acto proselitista como se analizará a continuación.

En un primer acercamiento al concepto de proselitismo es conveniente citar el Diccionario Electoral del Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., el cual define al término que nos ocupa de la siguiente manera:

***" ... toda acción de propaganda para obtener adeptos a una religión, a un partido político o en general a una ideología. Viene del griego "prosélitos" que significa extranjero domiciliado en un país que no es el suyo. El término prosélitos se empleó en la diáspora judía, para designar a los judíos que abrazaban el judaísmo. El proselitismo era la actividad propagandística para lograr prosélitos. Diversas medidas legales prohibieron a los judíos el proselitismo, pero el término pasó al campo de la política."***

En el sentido estricto del término y abocándolo a la materia político electoral, por proselitismo debe entenderse la realización de propaganda, entendida ésta como el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones, presentada a la ciudadanía con el fin de promocionar las candidaturas registradas por los partidos políticos, en un contexto de actos de campaña como lo son las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos eventos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas, según lo define el artículo 182 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En la especie los denunciados emitieron una publicación que no constituye propaganda electoral en virtud de que en el escrito no se promocionan candidaturas de partido político alguno, siendo que lo único que promovieron fue la participación del pueblo oaxaqueño en la elección del seis de julio del dos mil tres, tal y como se desprende de la siguiente transcripción del comunicado de prensa:

*"Queremos insistir a la población oaxaqueña de que es con su voz, con su voto y su participación en la gestión pública como podrá avanzar en una verdadera democracia. Si nos callamos o nos abstenemos en lo que hemos logrado."*

Es claro que no existe promoción de candidaturas de partido político alguno y por ende no se genera un acto proselitista; en los hechos denunciados se aprecia que el acto contenido en la publicación multicitada constituye la promoción de la participación ciudadana en la vida cívica y democrática del estado de Oaxaca a través del voto, circunstancia por la que deben velar todos los órganos electorales de acuerdo con el artículo 69, fracción 1, inciso g), por lo que tampoco podría considerarse como una conducta que pretendiera confundir al electorado o generar actos de presión o coacción a los electores como lo sostiene el quejoso.

Dicho lo anterior, es menester concluir que la violación sustentada por el quejoso no podría configurarse a través de los hechos sustentados, en virtud de que la conducta desplegada no tiene el carácter de proselitismo y por ende no podría operar la prohibición contemplada en el artículo 190, párrafo segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo que respecta a la irregularidad que ha quedado reseñada en el inciso b) del presente considerando, consistente en la violación al principio de legalidad por parte del Consejo Local y los consejos distritales del Instituto Federal Electoral en el estado de Oaxaca, en virtud de que de acuerdo con la percepción del quejoso los denunciados no cuentan con las facultades para promover el voto, se analiza lo siguiente:

El artículo 41 de la Ley Fundamental confiere la facultad exclusiva al Instituto Federal Electoral de promover la participación de la ciudadanía en los procesos electorales.

A continuación se transcriben los artículos de la Carta Magna, que determinan la competencia y atribuciones que fueron otorgadas al Instituto Federal Electoral:

*“Artículo 41. ...*

*El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

*La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:*

*(...)*

***III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa***

*función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.*

***El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.***

(...)

***El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.***

(...)”

Es importante hacer notar que el artículo 41 constitucional fue reformado de su párrafo segundo en adelante, mediante decreto de fecha 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 del mismo mes y año, que contiene las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión, quedando su texto conforme a la transcripción antes realizada.

Por lo que hace al artículo 41, segundo párrafo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el mismo se establecen las bases para la renovación de los poderes públicos mediante elecciones libres auténticas y periódicas, entre estas bases se determina que la función estatal de organización de las elecciones federales la realiza el Instituto Federal Electoral, dotándolo para tal efecto de autonomía e independencia en sus decisiones y funcionamiento, definiendo a esta entidad como la autoridad en la materia y atribuyéndole en forma integral y directa las actividades inherentes al proceso electoral, como es de manera específica las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, **en donde se enmarca la promoción del voto dirigida a los ciudadanos.**

El Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Primera Edición CAPEL- Costa Rica 1989, respecto a la educación electoral señala:

*“El proceso electoral democrático presenta usualmente una serie de complejos aspectos, ante los cuales se hace necesario que los electores tengan, al menos, un conocimiento básico, para que la emisión del voto cumpla los fines que persiguen los sistemas electorales y sean realidad los principios jurídicos que tratan de garantizar esos fines.*

*... el elector debe poseer una educación básica en cuanto al proceso electoral, globalmente considerado.*

*... lo más importante, en materia de educación electoral, es el conocimiento que se puede difundir en la población, para vencer su apatía, su desinformación y hasta su ignorancia, en cuanto a situaciones decisivas de una campaña electoral”.*

De esta manera, y en atención a que el legislador confirió al Instituto Federal Electoral la facultad de organizar las elecciones federales, así como realizar, en forma integral y directa, las actividades relacionadas con la capacitación y educación cívica, se considera que la promoción del voto es una acción inherente a tales actividades.

La expresión “en forma integral y directa” da la noción de que se trata de una serie de actividades que se complementan entre sí y que se encuentran encaminadas a lograr determinado fin, que deben realizarse sin intermediarios, por tanto, la promoción del voto debe considerarse como una actividad integrante de la función que le fue conferida al Instituto Federal Electoral de organizar las elecciones y, específicamente, de encargarse de la capacitación y educación cívica, que debe llevar a cabo en forma directa, sin la intervención de alguna otra autoridad.

Lo antes razonado se corrobora con lo dispuesto en el artículo 69, párrafo 1, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señala como uno de los fines del Instituto Federal Electoral, precisamente, llevar a cabo la promoción del voto:

*“ARTÍCULO 69*

*1. Son fines del Instituto:*

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;*
  - b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;*
  - c) Integrar el Registro Federal de Electores;*
  - d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;*
  - e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;*
  - f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y*
  - g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.***
- ...”*

Es de precisar que el legislador consideró como uno de los fines del Instituto Federal Electoral, el de llevar a cabo la promoción del voto, como una derivación de las funciones y atribuciones conferidas en el artículo 41 constitucional antes referido. Por lo que existe congruencia entre lo dispuesto en el mencionado precepto constitucional y lo establecido en el artículo 69, párrafo 1, inciso g), del código electoral federal invocado.

En efecto, el mencionado inciso g) del párrafo 1 del artículo 69 fue reformado a través del decreto de fecha 19 de noviembre de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 22 del mismo mes y año, con motivo de la reforma aprobada por el Poder Legislativo, por lo que es evidente que existe congruencia entre la reforma que se llevó a cabo respecto del artículo 41 constitucional en agosto de ese mismo año y el referido inciso g) del numeral 69 del código electoral federal. Resaltándose que en el artículo segundo transitorio, se dispuso que se derogaban todas las disposiciones que se opusieran a ese Decreto.

En la exposición de motivos de la reforma al código electoral federal, respecto al Libro Tercero denominado “Del Instituto Federal Electoral”, se apuntó que:

*“La reforma constitucional dedicó gran atención a las consideraciones sobre este organismo público, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, **en cuya Integración ya no participa el Poder Ejecutivo** y establece que aquél es autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño. En tal virtud, se propone la reforma de los **artículos 69 párrafos primero inciso g** y segundo... Conviene mencionar, por su importancia, **la ampliación de los fines del Instituto Federal Electoral para incluir los de promoción del voto y coadyuvancia en la difusión de la cultura democrática, en los que se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (artículo 69)...”***

Así las cosas, resulta evidente que el legislador confirió al Instituto Federal Electoral la facultad de promocionar el voto, según se deriva de la reforma constitucional y legal que se realizó en el año de 1996, dicha promoción se realiza a través de sus órganos como en la especie sucedió cuando a través del Consejo Local y los Distritales en el estado de Oaxaca se llevó a cabo, por lo que una vez analizado lo anterior se concluye que dichos órganos sí cuentan con facultades para promocionar el voto y por ende resulta frívolo lo argumentado por el quejoso en el sentido de que los mismos no se han apegado al principio de legalidad. Con base en lo antes razonado, se considera frívola la queja analizada

3.- Que en atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 270 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así los artículos 42 y 43 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el numeral 15 de los Lineamientos para el Conocimiento y la



Sustanciación de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, y en ejercicio de la atribución conferida por los numerales 85, párrafo 1 y 86, párrafo 1, incisos d) y l), del Código invocado, la Junta General Ejecutiva emite el siguiente:

**D I C T A M E N**

**PRIMERO.-** Se desecha la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional, en términos de lo señalado en el considerando 2 del presente dictamen.

**SEGUNDO.-** Remítase el presente dictamen a los integrantes de la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución, en términos de lo señalado en el artículo 44 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El presente dictamen fue aprobado en sesión ordinaria de la Junta General Ejecutiva celebrada el 29 de septiembre de 2003, por votación unánime del Presidente de la Junta General Ejecutiva, Mtro. José Woldenberg Karakowsky, el Secretario de la Junta General Ejecutiva, Lic. Fernando Zertuche Muñoz, y los Directores Ejecutivos, Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez, Mtro. Jaime Rivera Velázquez, Lic. Marco Antonio Baños Martínez y Lic. Alfonso Fernández Cruces.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL Y PRESIDENTE DE  
LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

**EL SECRETARIO EJECUTIVO Y  
SECRETARIO DE LA JUNTA  
GENERAL EJECUTIVA DEL  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

**MTRO. JOSE WOLDENBERG  
KARAKOWSKY**

**LIC. FERNANDO ZERTUCHE  
MUÑOZ**