

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: TRIJEZ-PES-046/2016

DENUNCIANTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

DENUNCIADO: MORENA Y DAVID
MONREAL ÁVILA

AUTORIDAD SUSTANCIADORA:
INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE
ZACATECAS

MAGISTRADO PONENTE: JUAN DE JESÚS
ALVARADO SÁNCHEZ

SECRETARIOS: LOURDES MELISSA
GAYTÁN VALDIVIA Y FRANCISCO DE
JESÚS REYNOSO VALENZUELA

Guadalupe, Zacatecas, a uno de agosto de dos mil dieciséis.

Sentencia definitiva que declara la **existencia** de la conducta consistente en la colocación de propaganda electoral en elementos de equipamiento urbano, atribuida al partido político Morena y a David Monreal Ávila, candidato a gobernador del estado de Zacatecas por dicho partido; con motivo del procedimiento especial sancionador tramitado en el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, con clave PES/IEEZ/UTCE/061/2016.

GLOSARIO

<i>Ley Electoral:</i>	Ley Electoral del Estado de Zacatecas
<i>Ley de Medios:</i>	Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas
<i>Oficialía Electoral:</i>	Unidad de la Oficialía Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas
<i>PRI:</i>	Partido Revolucionario Institucional
<i>Reglamento de Propaganda:</i>	Reglamento que regula la Propaganda Electoral en el Estado de Zacatecas
<i>Unidad Técnica:</i>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

1. ANTECEDENTES

Sustanciación en el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

1.1. Denuncia. El veintisiete de mayo de dos mil dieciséis,¹ la representante suplente del *PRJ* ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas presentó denuncia en contra de David Monreal Ávila y Morena, por la presunta colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano.

1.2. Acuerdo de Radicación, Reserva de Admisión y Emplazamiento e Investigación. El veintiocho de mayo siguiente, la *Unidad Técnica* tuvo por recibido el escrito de denuncia, ordenó tramitar y registrar el asunto como procedimiento especial sancionador con la clave PES/IEEZ/UTCE/061/2016; asimismo, ordenó diligencias preliminares de investigación y reservó la admisión y el emplazamiento correspondientes.

1.3. Admisión de la denuncia. El once de junio, la *Unidad Técnica* ordenó emplazar a las partes y fijó fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

1.4. Audiencia de pruebas y alegatos. El ocho de julio, se celebró la audiencia de pruebas y alegatos a que se refiere el artículo 420, numeral 1, de la *Ley Electoral*;² con posterioridad se ordenó remitir el expediente e informe circunstanciado a este Tribunal.

Trámite en el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas.

1.5. Recepción del expediente. Por oficio del ocho de julio, el Titular de la *Unidad Técnica* remitió a este Tribunal el expediente PES/IEEZ/UTCE/061/2016, así como el informe circunstanciado correspondiente.

¹ Las fechas a las que se hace referencia, corresponden al año que transcurre, salvo aclaración en contrario.

² Del acta circunstanciada levantada se advierte que el denunciante no compareció a la audiencia de pruebas y alegatos, tampoco David Monreal Ávila y por Morena asistió Elsa Schnaider Barbosa, representante legal del partido. Durante el desarrollo de la audiencia se tuvo por contestada la denuncia. Asimismo, se tuvieron por ofrecidas, admitidas y desahogadas las pruebas de las partes.

1.6. Turno. Mediante acuerdo del treinta de julio, el expediente fue turnado a la ponencia del Magistrado Juan de Jesús Alvarado Sánchez, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

2. COMPETENCIA

Este Tribunal es competente para conocer y resolver del presente procedimiento especial sancionador, al tratarse de un procedimiento instruido contra un candidato a gobernador del estado de Zacatecas y el partido político que lo postula, por la presunta colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano.

Lo anterior en conformidad con lo establecido en los artículos 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; 423 de la *Ley Electoral*; 1, 6, fracción VIII y 17, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas.

3. ESTUDIO DE FONDO

3.1. Planteamiento del caso.

El quejoso denuncia la colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano, consistente en la colocación de cuatro banderines tipo velero sobre el paso peatonal que forma parte de la plazuela del Jardín José I. Rodríguez Elías que se localiza entre el Boulevard Metropolitano y la Avenida López Velarde, los cuales contienen propaganda electoral de David Monreal Ávila y de Morena, lo que a su decir contraviene lo establecido en el artículo 164, numeral 1, fracciones I y IV, de la *Ley Electoral* y 19, numeral 1, fracción III, del *Reglamento de Propaganda*.

Por su parte, en la audiencia de pruebas y alegatos el denunciado señaló que la colocación de dichos banderines se realizó de manera transitoria, que se trata de propaganda móvil y que era desplegada fuera de casa de campaña o en los eventos de Morena y del candidato David Monreal Ávila, la cual no impidió la visibilidad de los conductores de los vehículos, ni la circulación de los peatones o puso en riesgo la integridad de las personas.

3.2. Problema jurídico.

Consiste en determinar si se acredita la infracción que se reprocha a David Monreal Ávila y a Morena, relativa a la colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano.

3.3. Acreditación de los hechos denunciados.

Del análisis del caudal probatorio existente en autos, este Tribunal advierte que hay elementos para acreditar la colocación de cuatro banderines tipo velero con propaganda electoral en equipamiento urbano, que se encuentran ubicados sobre el paso peatonal que forma parte de la plazuela del Jardín José I. Rodríguez Elías que se localiza entre el Boulevard Metropolitano y la Avenida López Velarde.

Lo anterior, en razón a la valoración de los siguientes elementos probatorios:

4

a) **Documental Pública.** Consistente en el acta circunstanciada de certificación de hecho levantada el día veinticuatro de mayo por la *Oficialía Electoral*.

b) **Documental pública.** Consistente en el acta circunstanciada de certificación de hechos levantada el día treinta de mayo por la *Oficialía Electoral*.

Dichas probanzas, al ser instrumentadas por servidores públicos en ejercicio de sus facultades y atribuciones,³ y al no haber sido objetadas por las partes señaladas, tienen valor probatorio pleno respecto de la existencia de la propaganda denunciada materia de la queja, en términos del artículo 23, párrafo segundo, de la *Ley de Medios* y 409, numeral 2 de la *Ley Electoral*.

c) **Técnica.** Consistente en el apéndice de la certificación de hechos, mediante el cual se anexan tres imágenes fotográficas donde aparece la propaganda electoral en equipamiento urbano.

³ *Ley de Medios. Artículo 18.* Para efectos de esta ley, son documentales públicas:

I. Los documentos originales o copias certificadas expedidos por los órganos o funcionarios del Instituto Electoral o funcionarios electorales, dentro del ámbito de su competencia;

[...]

III. Los expedidos por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con la ley, siempre y cuando en ellos se consignen hechos que les consten.

d) **Técnica.** Consistente en una grabación video gráfica de treinta y dos segundos de grabación.

e) **Técnica.** Consistente en una imagen fotográfica donde aparece la propaganda electoral en equipamiento urbano.

Por lo que se refiere a las pruebas técnicas en mención, al ser valoradas por separado solo generan indicios de la existencia de la propaganda denunciada; pero de una adminiculación entre sí y contrastadas con las documentales públicas a las cuales se les ha otorgado valor probatorio pleno respecto de la existencia de la propaganda denunciada, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio,⁴ generan convicción sobre la colocación de cuatro banderines tipo velero en el paso peatonal que forma parte de la plazuela del Jardín José I. Rodríguez Elías que se localiza entre el Boulevard Metropolitano y la Avenida López Velarde en la capital del Estado de Zacatecas.

3.4. Marco Normativo.

Los artículos 157 de la *Ley Electoral*, y 4, inciso m), del *Reglamento de Propaganda* definen lo que se considera como **propaganda electoral**, entendiéndose que son los **escritos, publicaciones, imágenes**, grabaciones sonoras y de video, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y **difunden los** partidos políticos, simpatizantes y coaliciones y los **candidatos registrados con el propósito de presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas** y la plataforma electoral.

Asimismo, dichos ordenamientos prevén las **reglas** para los partidos políticos y candidatos tratándose **de la colocación de propaganda electoral**, entre otras cuestiones, establecen que la misma **no podrá colocarse en elementos del equipamiento urbano**, impedir la visibilidad de conductores de vehículos, la circulación de peatones o poner en riesgo la integridad física de las personas.⁵

Por su parte, el *Reglamento de Propaganda* define en el artículo 4, numeral 1, fracción IV, inciso d), a los **elementos del equipamiento urbano** como los componentes del **conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones** y

⁴ Párrafo tercero, del Artículo 23, de la *Ley de Medios* y 409 numeral 3 de la *Ley Electoral*.

⁵ Artículo 164, numeral 1, fracción I, de la *Ley Electoral* y 19, numeral 1, fracción II, del *Reglamento de propaganda*.

mobiliario visible, **utilizado para prestar** a la población los **servicios necesarios para el funcionamiento de una ciudad.**

Dicho precepto, en su inciso f), señala que es **equipamiento urbano** la categoría de **bienes**, identificados primordialmente como el **servicio público**, que comprenden al conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario accesorio a estos, **utilizado para prestar los servicios urbanos en los centros de población**; desarrollar las actividades económicas y complementarias a las de habitación y trabajo, o para proporcionar **servicios de bienestar social** y apoyo a la actividades económica, cultural, mercados, **plaza, explanadas**, asistenciales y de salud, comerciales e instalaciones para protección y confort del individuo.

Por su parte, la Ley General de Asentamientos Humanos, define como equipamiento urbano al conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas.⁶

6 En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que para considerar un bien como equipamiento urbano debe reunir como característica: a) que se trate de bienes inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario y b) que tengan como finalidad prestar servicios urbanos en los centros de población; desarrollar actividades económicas complementarias a las de habitación y trabajo, o proporcionar servicios de bienestar social y apoyo a la actividad económica, cultural y recreativa.⁷

Finalmente, también es criterio de la Sala Superior considera no solo al equipamiento urbano como los sistemas de bienes, servicios y elementos a través de los cuales se brindan a los ciudadanos el conjunto de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la comunidad, sino también áreas de espacios libres como zonas verdes, parques, jardines, áreas recreativas, etc.

⁶ Artículo 2, párrafo primero, fracción X, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

⁷ Al respecto, véase la jurisprudencia 35/2009, de rubro **EQUIPAMIENTO URBANO. LOS VEHÍCULOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS NO FORMAN PARTE DE AQUEL, POR LO QUE SE PUEDE FIJAR EN ELLOS PROPAGANDA ELECTORAL**, consultable en: *Compilación 1997 – 2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. Volumen 1, pág. 330.

De lo anterior, se evidencia que es propio considerar como equipamiento urbano a todo aquel elemento que brinde servicio de cualquier tipo a la comunidad, en este caso, el paso peatonal que forma parte de la plazuela del Jardín José I. Rodríguez Elías que se localiza entre el Boulevard Metropolitano y la Avenida López Velarde.

3.5. Caso Concreto.

3.5.1. Indebida colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano.

Este Tribunal considera que la colocación de cuatro banderines tipo velero con propaganda electoral del partido político Morena y de su entonces candidato a Gobernador David Monreal Ávila sobre el paso peatonal que forma parte de la plazuela del Jardín José I. Rodríguez Elías que se localiza entre el Boulevard Metropolitano y la Avenida López Velarde en la capital del Estado de Zacatecas, constituye una infracción a la normativa electoral local, en atención a las siguientes consideraciones:

Las estructuras denunciadas, por sus características y la temporalidad en que fueron difundidas, constituyen propaganda electoral, pues tienen el propósito de difundir la imagen del entonces candidato a Gobernador del estado postulado por el partido político Morena, y se colocaron durante el periodo de campañas electorales.



En efecto, del acta de certificación de hechos de fecha veinticuatro de mayo,⁸ se advierte que la propaganda denunciada se encontró colocada en equipamiento urbano, concretamente en el paso peatonal que forma parte de la plazuela del Jardín José I. Rodríguez Elías en dirección al Boulevard Metropolitano.

En este sentido, es evidente, como lo muestran las imágenes recabadas por la *Oficialía Electoral*,⁹ la proporcionada por el denunciante,¹⁰ y así como el acta de certificación de hechos de fecha treinta de mayo,¹¹ que los banderines se encontraban colocados en lugar prohibido por la ley tendente a brindar un servicio público (tránsito de los peatones), espacios que deben mantenerse sin alteración y sin elemento alguno que obstaculice el tránsito o ponga en riesgo la seguridad de los ciudadanos.

3.5.2. Acreditación de la infracción.

En el caso, con la propaganda electoral denunciada se dejaron de observar las reglas sobre la colocación de propaganda, que actualiza la prohibición prevista en el artículo 164, numeral 1, fracción I, de la *Ley Electoral* que prohíbe su colocación en elementos del equipamiento urbano.

La finalidad de esa prohibición es evitar que el equipamiento urbano, en este caso, el paso peatonal que forma parte de la plazuela del Jardín José I. Rodríguez Elías, se utilice para fines distintos a los que está destinado (brindar seguridad a los peatones que transitan por el lugar), así como que la propaganda impida la visibilidad de conductores de vehículos, la circulación de peatones o ponga en riesgo la integridad física de las personas.

3.5.3. Responsabilidad.

En virtud de que se estima actualizada la infracción prevista en el artículo 164, numeral 1, fracción I, de la *Ley Electoral*, consistente en la colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano, este órgano jurisdiccional considera que dicha infracción es atribuible a David Monreal Ávila, candidato a Gobernador del estado de Zacatecas postulado por el partido político Morena, así como al propio partido.

⁸ Véase fojas 033 y 034 del expediente.

⁹ Véase foja 035 del expediente.

¹⁰ Véase foja 016 del expediente.

¹¹ Véase foja 028 del expediente.

Lo anterior, porque según se advierte de las pruebas que obran en autos, se constató la colocación de cuatro banderines tipo velero en lugar prohibido por la ley y que dicha propaganda correspondía a los denunciados.

No es óbice a lo anterior, lo manifestado por el representante legal del denunciado en la audiencia de pruebas y alegatos, quien señaló que “se trataba de propaganda móvil misma que era desplegada fuera de casa de campaña o en los eventos del Partido Político Morena y del candidato David Monreal Ávila, no se comprueba que haya estado por tiempo prolongado están en constante movimiento, no impide la visibilidad de los conductores de los vehículos ni la circulación de los peatones o ponen en riesgo la integridad de las personas”.¹²

A juicio de este Tribunal, dicha manifestación no justifica la colocación de la propaganda denunciada en lugar prohibido por la ley, aun y cuando dicha colocación se hubiera realizado por un corto periodo, pues la prohibición prevista en la *ley electoral* no refiere excepciones relativas a periodos o plazos para actualizar la infracción.

En ese sentido, al corroborarse la responsabilidad de los denunciados, procede realizar la individualización de la sanción que al efecto les corresponde, en atención al grado de participación en la conducta acreditada.

3.5.4. Individualización de la sanción.

Una vez que ha quedado demostrada la infracción a la normatividad electoral por parte del candidato denunciado y del partido político que lo postuló, se procede a imponer la sanción correspondiente, en términos de lo dispuesto en los artículos 392, numeral 1, fracción VII, y 404, numeral 5, de la *Ley Electoral*, tomando en consideración las circunstancias que rodearon la conducta contraventora de la norma.

En principio, el derecho sancionador electoral se identifica con las generalidades del derecho penal, habida cuenta que consiste en la imputación o atribuibilidad a una persona, de un hecho identificado y sancionado por las normas electorales.

¹² Véase foja 059 del expediente.

Una de las facultades de la autoridad en el ámbito del derecho sancionador, es la de reprimir conductas que vulneran 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 de que la determinación que en su caso se establezca, guarde parámetros efectivos y legales, tales como:

- **Que se busque adecuación**, es decir, considerar la gravedad de la infracción, las circunstancias en que ésta se cometió, así como las condiciones particulares del infractor;
- **Que sea proporcional**, lo cual implica tomar en cuenta para individualizar la sanción el grado de participación de cada sujeto 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; y
- **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 las infracciones con base en elementos objetivos concurrentes, tales como la gravedad de los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución, así como los subjetivos, es decir, el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, a efecto de graduarla como levísima, leve o grave y, en éste último supuesto, si es de gravedad ordinaria, especial o mayor.

Una vez calificada la falta, este Tribunal procederá a imponer a los sujetos infractores alguna de las sanciones previstas en la legislación electoral tomando en cuenta, entre otras, las siguientes directrices:

1. **La importancia de la norma transgredida**, es decir, señalar qué principios o valores se violaron o se vieron amenazados y la importancia de esas normas dentro del sistema electoral (principio, valor, ordenamiento y/o regla).
2. **Efectos que produce la transgresión**, los fines, bienes y valores jurídicos tutelados por las normas transgredidas (puesta en peligro o resultado).
3. **El tipo de infracciones y la comisión intencional o culposa** de la faltas, análisis que atañe verificar si los responsables fijaron su voluntad para el fin o efecto producido, o bien, pudieron prever su resultado.
4. Si existió **singularidad o pluralidad de las faltas** cometidas.

En términos generales, la determinación de la falta como **levísima, leve o grave, grave ordinaria, grave especial y grave mayor** corresponde a una condición o paso previo para estar en aptitud 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, es necesario precisar que cuando se establece un mínimo y un máximo de la sanción a imponer, se deberá proceder a graduar la misma atendiendo a las circunstancias particulares del caso.¹³

11

3.5.4.1. Individualización respecto a David Monreal Ávila.

A. Tipo de infracción, conducta y disposición jurídica infringida (acción u omisión).

La infracción consistente en la colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano por parte del candidato David Monreal Ávila es de **acción**, ya que, no obstante la prohibición, se colocaron cuatro banderines tipo velero que cumplen con las características de propaganda electoral en el paso peatonal de la plazuela del Jardín José I. Rodríguez Elías, que se localiza entre el Boulevard Metropolitano y la Avenida López Velarde, en la capital del estado de Zacatecas, lo que trastoca lo establecido en el artículo 164, numeral 1, fracción I, de la *Ley Electoral*.

¹³ Lo anterior, guarda relación con el criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el recurso del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015 y sus acumulados.

B. Bien jurídico tutelado.

El bien jurídico tutelado respecto a la prohibición de colocar propaganda electoral en lugares prohibidos por la ley es la salvaguarda de los principios de legalidad y equidad en la contienda electoral, a fin de evitar que los instrumentos que conforman el equipamiento urbano, como es en este caso el paso peatonal de la plazuela del Jardín José I. Rodríguez Elías, se utilice para fines distintos a los que está destinada (brindar seguridad a los peatones que transitan por el lugar), así como que la propaganda impida la visibilidad de conductores de vehículos, la circulación de peatones o ponga en riesgo la integridad física de las personas.

C. Singularidad de la falta.

La comisión de la falta tiende a una singularidad porque sólo se dio mediante una conducta, que consistió en la colocación de cuatro banderines tipo velero en equipamiento urbano, esto es en el paso peatonal que forma parte de la plazuela del Jardín José I. Rodríguez Elías que se localiza entre el Boulevard Metropolitano y la Avenida López Velarde, en la capital del estado de Zacatecas.

12

D. Circunstancias de modo, tiempo y lugar.

Modo. La conducta consistió en la colocación de cuatro banderines con propaganda electoral del entonces candidato a gobernador en lugar prohibido por la ley, esto es, en equipamiento urbano.

Tiempo. Dicha colocación se dio en el periodo de campañas, pues del acta de certificación de hechos levantada por un servidor público adscrito a la *Oficialía Electoral*, se advierte que dicha propaganda estuvo colocada en lugar prohibido por lo menos durante el día veinticuatro de mayo, por lo cual se infiere que la conducta infractora se dio dentro del periodo comprendido por la ley para realizar campañas electorales.

Lugar. La propaganda denunciada fue colocada a lo largo del paso peatonal de la plazuela del Jardín José I. Rodríguez Elías en dirección al puente peatonal, la cual se localiza entre el Boulevard Metropolitano y la Avenida López Velarde, en la capital del estado de Zacatecas.

E. Condiciones externas y medios de ejecución.

Debe tomarse en consideración que la conducta transgresora partió de un contexto de campaña electoral, mediante el cual el candidato buscaba posicionarse frente al electorado con la exposición de su imagen ante la ciudadanía, lo que hizo mediante la colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano, es decir, en lugar prohibido.

F. Beneficio o lucro.

No se acredita un beneficio económico cuantificable, sino únicamente un posicionamiento indebido ante el electorado.

G. Intencionalidad (comisión dolosa o culposa).

No se advierte que la conducta sea dolosa, al no haber elementos para acreditar que se tenía el conocimiento y la intención plena al colocar los cuatro banderines en el equipamiento urbano señalado, por lo que se aprecia que la comisión fue culposa, es decir, por la falta de cuidado debido del denunciado referido, respecto a verificar que la colocación de propaganda electoral se diera en lugares permitidos por la normativa electoral.

H. Calificación de la infracción.

A partir de las circunstancias presentes en el caso concreto, este órgano jurisdiccional estima que la infracción en que incurrió la parte denunciada debe ser calificada como **levísima**.

Para la graduación de la falta se toma en cuenta que en su ejecución no se advierte beneficio económico alguno; se trató de cuatro banderines tipo velero, cuya colocación, según se corrobora de las constancias que obran en autos, fue de al menos un día (veinticuatro de mayo); se debió a una falta de cuidado para dar cabal cumplimiento a la normativa electoral en lo referente a la prohibición de colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano; hubo singularidad en la conducta; el grado de afectación al principio de equidad fue mínimo, puesto que aun y cuando mediante la colocación de los banderines denunciados se difundió la imagen del candidato, ello no lo posicionó ventajosamente sobre los demás adversarios políticos.

I. Sanción.

Para la individualización de la sanción, una vez que se tiene acreditada la falta y la atribuibilidad correspondiente a un individuo, se procede a imponer a la parte denunciada, por lo menos, el nivel mínimo de la sanción.

Para ello, se torna necesario apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo, lugar y ejecución de los hechos, lo que puede constituir un punto de partida para la cuantificación hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto puede llegar a imponerse la sanción máxima prevista por la *Ley Electoral*.

Ahora bien, conforme al artículo 402, numeral 1, fracción II, de la *Ley Electoral*, las sanciones susceptibles de imponer a los candidatos son: **a)** amonestación pública; **b)** multa de hasta cinco mil cuotas de salario mínimo general vigente en el estado; **c)** amonestación pública y, en caso de reincidencia, con multa de hasta dos mil cuotas de salario mínimo general vigente en el estado, en el caso de que promuevan una denuncia frívola, y **d)** con la pérdida del derecho del candidato infractor a ser registrado como candidato, o con la cancelación si ya estuviere registrado.

14

Tomando en consideración los elementos objetivo y subjetivo de la infracción, especialmente el bien jurídico protegido y el efecto de la misma, así como la conducta, se determina que el denunciado debe ser objeto de una sanción que tenga en cuenta las circunstancias particulares del incumplimiento a la ley, sin que ello implique que ésta deje de atender una de sus finalidades, que es la de disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.¹⁴

En este sentido, en concepto de este Tribunal, dada la naturaleza y la calificación de la gravedad de la conducta cometida por David Monreal Ávila, entonces candidato a Gobernador del estado de Zacatecas, postulado por el partido político Morena, se considera que la sanción consistente en una **amonestación pública resulta adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva.**

¹⁴ Véase la tesis XXVIII/2003 de rubro "**SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES**". consultable en: *Compilación 1997 – 2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. Volumen 2, Tomo II, págs. 1794 - 1795.

En este escenario, aun cuando las sanciones consistentes en multa y pérdida o cancelación del registro como candidato, son medidas eficaces para la inhibición de conductas contrarias a derecho; en el particular, dado que la falta implicó la contravención a un mandato legal que establece la prohibición de colocar propaganda electoral en equipamiento urbano, aquellas no resultan idóneas considerando la afectación producida con la infracción.

Por ende, este Tribunal determina que la sanción prevista en el artículo 402, numeral 1, fracción II, inciso a), de la *Ley Electoral*, es acorde con la vulneración a la obligación legal relativa a la prohibición de colocar propaganda electoral en equipamiento urbano, porque en el caso resulta idónea, necesaria y proporcional.

La proporcionalidad de la sanción en amonestación pública se justifica en el presente asunto, toda vez que resulta ser una medida razonable en relación a la gravedad del ilícito y la culpabilidad del candidato,¹⁵ por lo que de imponer una multa o una pérdida de registro como candidato, o en su caso, la cancelación del mismo, sería una determinación excesiva y desproporcionada, atendiendo a las particularidades de la conducta sancionada.¹⁶

Lo anterior, considerando que la conducta transgredió la prohibición contenida en el artículo 164, numeral 1, fracción I, de la *Ley Electoral*, a través de la colocación de cuatro banderines tipo velero en equipamiento urbano, esto es en el paso peatonal de la plazuela del Jardín José I. Rodríguez Elías que se localiza entre el Boulevard Metropolitano y la Avenida López Velarde, en la capital del estado, y que dicha conducta se realizó de forma culposa, la amonestación pública se considera una sanción proporcional a la afectación producida con la conducta ilícita y la calificación de la infracción.

J. Reincidencia.

De conformidad con el artículo 404, numeral 6, de la *Ley Electoral*, se considerará reincidente quien ha sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la propia ley e

¹⁵ Resulta aplicable el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia relativa al recurso de apelación SUP-RAP-179/2014.

¹⁶ Al respecto es aplicable, *mutatis mutandi* (cambiando lo que haya que cambiar), la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación identificada con el número P./J. 9/95, de rubro: "**MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE**". Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Julio de 1995, Materia Constitucional, página 5.

incurre nuevamente en la misma conducta infractora, caso que no ocurre en la especie, pues no existen en este Tribunal datos en los archivos que permitan determinar que David Monreal Ávila haya sido sancionado por una conducta similar.

K. Impacto en las actividades del sujeto infractor.

Derivado de la naturaleza de la sanción impuesta, ésta no impacta en modo alguno en las actividades de David Monreal Ávila, entonces candidato a gobernador de la entidad.

3.5.4.2. Individualización de la sanción a Morena.

A. Tipos de infracciones, conductas y disposiciones jurídicas infringidas.

La infracción cometida por Morena es de **omisión**, pues es producto de la falta de atención y deber de cuidado en el despliegue de la conducta de su candidato a gobernador, al no vigilar que se cumpliera lo establecido por la ley, pues con la colocación de propaganda electoral en lugar prohibido se trató de un acto encaminado a promover a su candidato a gobernador, sino también al partido político, circunstancia que trastoca lo establecido en el artículo 164, numeral 1, fracción I, de la *Ley Electoral*.

B. Bien jurídico tutelado.

El bien jurídico tutelado, respecto a la prohibición de colocar propaganda electoral en lugares prohibidos por la ley es la salvaguarda de los principios de legalidad y equidad en la contienda electoral, a fin de evitar que los instrumentos que conforman el equipamiento urbano, como es en este caso el paso peatonal de la plazuela del Jardín José I. Rodríguez Elías, se utilice para fines distintos a los que está destinada (brindar seguridad a los peatones que transitan por el lugar), así como que la propaganda impida la visibilidad de conductores de vehículos, la circulación de peatones o ponga en riesgo la integridad física de las personas.

C. Singularidad de la falta.

La comisión de la falta tiende a una singularidad porque la conducta consistió en la colocación de cuatro banderines tipo velero en equipamiento urbano, esto es en el paso peatonal que forma parte de la plazuela del Jardín José I. Rodríguez Elías que se localiza entre el Boulevard Metropolitano y la Avenida López Velarde, en la capital del estado de Zacatecas.

D. Circunstancias de modo, tiempo y lugar.

Modo. La conducta atribuida al partido denunciado consistió en la falta de cuidado para evitar la colocación de cuatro banderines con propaganda electoral del partido político Morena y su entonces candidato a gobernador del estado, en lugar prohibido por la ley, esto es, en equipamiento urbano.

Tiempo. Dicha colocación se dio en el periodo de campañas, pues del acta de certificación de hechos levantada el veinticuatro de mayo por servidor público adscrito a la *Oficialía Electoral*,¹⁷ se advierte que dicha propaganda estuvo colocada en lugar prohibido por lo menos el día veinticuatro de mayo, por lo cual se infiere que la conducta infractora se dio dentro del periodo comprendido por la ley para realizar campañas electorales.

Lugar. La propaganda denunciada fue colocada a lo largo del paso peatonal de la plazuela del Jardín José I. Rodríguez Elías en dirección al puente peatonal, la cual se localiza entre el Boulevard Metropolitano y la Avenida López Velarde, en la capital del estado de Zacatecas.

E. Condiciones externas y medios de ejecución.

Debe tomarse en consideración que la conducta transgresora desplegada por el entonces candidato a gobernador, David Monreal Ávila, partió de un contexto de campaña electoral, mediante el cual buscaba posicionarse frente al electorado con la exposición de su imagen, es decir, se promovía la imagen del candidato de Morena a la gubernatura del estado ante la ciudadanía, lo que hizo mediante la colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano.

¹⁷ Véase fojas 033 y 034 del expediente.

F. Beneficio o lucro.

No se acredita un beneficio económico cuantificable, sino únicamente un posicionamiento indebido de un candidato del partido denunciado ante el electorado.

G. Intencionalidad (comisión dolosa o culposa).

No se advierte que la conducta sea dolosa, al no haber elementos para acreditar que Morena tenía el conocimiento y la intención plena de su candidato de colocar los cuatro banderines en el equipamiento urbano señalado, por lo que se aprecia que la comisión fue culposa, es decir, por la falta de cuidado debido del partido referido, respecto a verificar que la colocación de propaganda electoral se diera en lugares permitidos por la normativa electoral.

H. Calificación de la infracción.

18 A partir de las circunstancias presentes en el caso concreto, este órgano jurisdiccional estima que la infracción en que incurrió la parte señalada debe ser calificada como **levísima**.

Para la graduación de la falta se toma en cuenta que en su ejecución no se advierte beneficio económico alguno; se trató de cuatro banderines tipo velero, cuya colocación según se advierte de las constancias que obran en autos fue de al menos un día (veinticuatro de mayo); se debió a una falta de cuidado para dar cabal cumplimiento a la normativa electoral en lo referente a la prohibición de colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano; hubo singularidad en la conducta; el grado de afectación al principio de equidad fue mínimo, puesto que aun y cuando mediante la colocación de los banderines denunciados se difundió la imagen del partido político y del entonces candidato a gobernador, ello no lo posicionó ventajosamente sobre los demás adversarios políticos.

I. Sanción.

Para la individualización de la sanción, una vez que se tiene acreditada la falta y la atribuibilidad correspondiente a un individuo, se procede a imponer a la parte señalada, por lo menos, el nivel mínimo de la sanción.

Para ello, se torna necesario apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo, lugar y ejecución de los hechos, lo que puede constituir un punto de partida para la cuantificación hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto puede llegar a imponerse la sanción máxima prevista por la *Ley Electoral*.

Ahora bien, conforme al artículo 402, numeral 1, fracción I, de la *Ley Electoral*, las sanciones susceptibles de imponer a los partidos son: **a)** amonestación pública; **b)** multa de hasta diez mil cuotas de salario mínimo general vigente en el estado; **c)** con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público para actividades ordinarias que les corresponda, por el período que señale la resolución, dependiendo de la gravedad de la falta; **d)** con multa de hasta dos mil cuotas de salario mínimo general vigente en el estado, en el caso de que promuevan una denuncia frívola, y **e)** con la cancelación del registro si se trata de partidos políticos estatales, o la supresión total hasta por tres años del financiamiento público para actividades ordinarias si se trata de partidos políticos nacionales acreditados en el Consejo General, en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución Local y la Ley Electoral, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos.

19

Tomando en consideración los elementos objetivo y subjetivo de la infracción, especialmente el bien jurídico protegido y el efecto de la misma, así como la conducta, se determina que el denunciado debe ser objeto de una sanción que tenga en cuenta las circunstancias particulares del incumplimiento a la ley, sin que ello implique que ésta deje de atender una de sus finalidades, que es la de disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.¹⁸

En este sentido, en concepto de este Tribunal, dada la naturaleza y la calificación de la gravedad de la conducta cometida por el partido político Morena, se considera que la sanción consistente en una **amonestación pública** resulta **adecuada, proporcional, eficaz, ejemplar y disuasiva**.

¹⁸ Véase la tesis XXVIII/2003 de rubro "**SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES**". consultable en: *Compilación 1997 – 2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. Volumen 2, Tomo II, págs. 1794 - 1795.

En este escenario, aun cuando las sanciones consistentes en multa y la supresión de financiamiento son medidas eficaces para la inhibición de conductas contrarias a derecho; en el particular, dado que la falta implicó la contravención a un mandato legal que establece la prohibición de colocar propaganda electoral en equipamiento urbano, aquéllas no resultan idóneas considerando la afectación producida con la infracción.

Por ende, este Tribunal determina que la sanción prevista en el artículo 402, numeral 1, fracción I, inciso a), de la *Ley Electoral*, es acorde con la vulneración a la obligación legal relativa a la prohibición de colocar propaganda electoral en equipamiento urbano, porque en el caso resulta idónea, necesaria y proporcional.

La proporcionalidad de la sanción en amonestación pública se justifica en el presente asunto, toda vez que resulta ser una medida razonable en relación a la gravedad del ilícito y la culpabilidad del partido, por lo que de imponer una multa o una pérdida de registro como partido, o en su caso, la cancelación del mismo, sería una determinación excesiva y desproporcionada, atendiendo a las particularidades de la conducta sancionada.¹⁹

20

Lo anterior, considerando que la conducta omisiva del partido transgredió la prohibición contenida en el artículo 164, numeral 1, fracción I, de la *Ley Electoral*, a través de la colocación de cuatro banderines tipo velero en equipamiento urbano, esto es en el paso peatonal de la plazuela del Jardín José I. Rodríguez Elías que se localiza entre el Boulevard Metropolitano y la Avenida López Velarde, en la capital del estado, y que dicha conducta se realizó de forma culposa, la amonestación pública se considera una sanción proporcional a la afectación producida con la conducta ilícita y la calificación de la infracción.

J. Reincidencia.

De conformidad con el artículo 404, numeral 6, de la *Ley Electoral*, se considerará reincidente quien ha sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la propia ley e

¹⁹ Al respecto es aplicable, *mutatis mutandi* (cambiando lo que haya que cambiar), la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación identificada con el número P./J. 9/95, de rubro: "**MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE**". Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Julio de 1995, Materia Constitucional, página 5.

incurre nuevamente en la misma conducta infractora, caso que no ocurre en la especie, pues no existen en este Tribunal datos en los archivos que permitan determinar que el partido político Morena haya sido sancionado por una conducta similar.

5. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se declara **existente** la violación objeto de la denuncia respecto de la colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano, atribuida a David Monreal Ávila, entonces candidato a gobernador del estado de Zacatecas, y al partido político Morena, en términos de lo expuesto en el apartado **3.5** de la presente resolución.

SEGUNDO. Se impone una **amonestación pública** a David Monreal Ávila, por las razones precisadas en la sentencia.

TERCERO. Se impone una **amonestación pública** al partido político Morena acorde con las consideraciones que sustentan esta resolución.

NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvió el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, por unanimidad de votos de los Magistrados que lo integran, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JUAN DE JESÚS ALVARADO SÁNCHEZ

MAGISTRADA

HILDA LORENA ANAYA ÁLVAREZ

MAGISTRADA

**NORMA ANGÉLICA CONTRERAS
MAGADÁN**

MAGISTRADO

ESAÚL CASTRO HERNÁNDEZ

MAGISTRADO

JOSÉ ANTONIO RINCÓN GONZÁLEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

ROCÍO POSADAS RAMÍREZ