

**CG167/2003**

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL C. SERGIO A. CORTINA CEBALLOS EN CONTRA DEL PARTIDO ALIANZA SOCIAL, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**

Distrito Federal, a 22 de agosto de dos mil tres.

**VISTOS** para resolver los autos relativos al expediente identificado con el número JGE/QSACC/JD12/VER/044/2003, al tenor de los siguientes:

**RESULTANDOS**

I. Con fecha cuatro de abril de dos mil tres, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el oficio número VS/163/2003 suscrito por el C. Rubén Rodríguez Cruz, Consejero Presidente del 12 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el estado de Veracruz, mediante el cual remite escrito de queja de fecha dos de abril de dos mil tres, suscrito por el C. Sergio A. Cortina Ceballos, secretario del H. Ayuntamiento del Puerto de Veracruz, en el que hace del conocimiento hechos que considera presuntas violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismas que hace consistir primordialmente en:

*“Por medio de este conducto, es mi intención enterar a usted de la problemática que se viene sucitando (sic) con diversos Partidos Políticos y en este caso en particular, con el PARTIDO ALIANZA SOCIAL, en virtud de lo siguiente:*

*Desde su inicio, esta Administración municipal, se ha preocupado por mantener limpias sus calles, de cuidar y vigilar la buena imagen de nuestra ciudad, sin embargo el partido en mención, ha fijado propaganda en elementos de equipamiento urbano, (anexo fotografías y documentos relativos a este asunto) contraviniendo a*

*lo dispuesto en el artículo 189, párrafo 1 inciso "d" del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente que a la letra dice:*

***"Artículo 189***

*En la colocación de propaganda electoral los partidos políticos y candidatos observarán las reglas siguientes:*

*d) No podrá fijarse o pintarse en elementos de equipamiento urbano, carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico; y"*

*Por lo anteriormente expuesto y toda vez que este tipo de conductas afecta la imagen urbana de nuestra ciudad y resulta problemático para este H. Ayuntamiento el retirar ese tipo de propaganda, de la manera más atenta le solicito, gire instrucciones a quien corresponda, a fin de que se sancione conforme a derecho al PARTIDO ALIANZA SOCIAL, por las conductas anteriormente señaladas."*

Anexando la siguiente documentación:

- a) Copia simple de determinación del Ayuntamiento del Puerto de Veracruz,
- b) Copia simple de acta circunstanciada de verificación de colocación de propaganda.
- c) Dos fotografías.

**II.** Por acuerdo de fecha siete de abril de dos mil tres, se tuvo por recibido en la Secretaría de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el escrito señalado en el resultando anterior, ordenándose integrar el expediente respectivo, el cual quedó registrado en el libro de gobierno con el número JGE/QSACC/JD12/VER/044/2003, se realizara la investigación respectiva y emplazar al denunciado.

**III.** Mediante oficio número SE/637/2003, de fecha siete de abril de dos mil tres, se solicitó al Vocal Ejecutivo de la 12 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el estado de Veracruz, realizara la investigación correspondiente para

determinar la existencia de propaganda en elementos de equipamiento urbano en la ciudad del Puerto de Veracruz.

**IV.** Mediante oficio SJGE/040/2003 de fecha siete de abril de dos mil tres, suscrito por el Secretario de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, notificado el día once del mismo mes y año, con fundamento en los artículos 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, incisos a) y s); 82, párrafo 1, incisos h) y w); 84, párrafo 1, incisos a) y p); 85, 86, párrafo 1, incisos d) y l); 87, 89, párrafo 1, incisos ll) y u); 269, 270, párrafo 2 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 13, 14, 15, 16, 26, 27 y 28 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 13 y 14 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 y numerales 1, 4, 8 y 10 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 emplazó al Partido Alianza Social para que dentro del plazo de cinco días contestara por escrito lo que a su derecho conviniera y aportara pruebas en relación a los hechos imputados a su representada.

**V.** Con fecha quince de abril del año en curso, el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital 12 en el estado de Veracruz remitió mediante oficio número VS/170/2003, de fecha catorce del mismo mes y año, la investigación realizada acompañada de copia certificada del oficio VE/112/03 signado por el Vocal Ejecutivo de ese Distrito dirigido al Instituto Nacional de Antropología e Historia, copia certificada de oficio 401-50-CIV-01-384 del Instituto antes mencionado y diez fotografías.

**VI.** El dieciséis de abril de dos mil tres, el C. Roberto Calderón Tinoco en su carácter de representante propietario del Partido Alianza Social ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro del plazo legal dio contestación en tiempo y forma a la queja interpuesta en su contra, manifestando entre otros aspectos que:

*“Que por medio del presente escrito, y encontrándome en tiempo forma, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41 de las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 270,*

*párrafo 2 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 10, 14, 22, 25, 26, 27 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, vengo en nombre del Partido Alianza Social, a dar CONTESTACIÓN AL IMPROCEDENTE ESCRITO presentado por el C. Lic. Sergio A. Cortina Ceballos, quien se ostenta como Secretario del H. Ayuntamiento de Veracruz, en los términos que a continuación se hacen saber:*

*I. Con fecha 11 de abril del año en curso, el Partido Alianza Social fue notificado y emplazado del expediente señalado al rubro, el cual fue iniciado con motivo de un escrito presentado por el C. Lic. Sergio A. Cortina Ceballos, quien se ostenta como Secretario del H. Ayuntamiento de Veracruz, en la que señala la comisión de presuntas irregulares por parte del Partido Político que represento al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

*Ad cautelam procedo a dar contestación al escrito antes mencionado, en los siguientes términos:*

*En el escrito de referencia, se solicita se sancione a mi representado el Partido Alianza Social, en virtud de que según manifiesta quien se ostenta como el Secretario del H. Ayuntamiento de Veracruz, y remarco el hecho de “quien se ostenta”, en virtud de que en los anexos que fueron notificados al Partido Alianza Social, no se encuentra documento alguno con el cual el Lic. Cortina Ceballos, acredite su personalidad; el Instituto Político que represento “ha fijado propaganda en elementos de equipamiento urbano, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 189, párrafo 1, inciso “d” del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, al respecto, es de mencionarse que mi representado ignoraba el hecho de que se encontraba propaganda del Partido Político Alianza Social, en el lugar o lugares que se mencionan en los escritos anexos, y consecuentemente no estaba enterado de que tal circunstancia,*

*violaba diversa normatividad administrativa de H. Ayuntamiento de Veracruz.*

*Al respecto, reitero el hecho de que mi representado no fijó, ni pegó la propaganda motivo del escrito del Lic. Cortina Cevallos, situación que ratifico, cuando ni en el escrito se contesta, ni en los anexos correspondientes, se aprecian o señalan circunstancias de tiempo, modo y lugar que acrediten que mi representado efectivamente realizó la colocación de dicha propaganda.*

*En razón de lo anterior, no puede ni debe ser sancionado, el Partido Alianza Social, por no ser el responsable de haber realizado los actos que se le imputan y que presuntamente constituyen violaciones a las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

*No obstante lo anterior, y sin que pueda considerarse que mi representado acepta los actos que se le imputan en el escrito del Lic. Sergio A. Cortina Cevallos, resulta importante mencionar que el artículo 189, párrafo 1, inciso d), disposición normativa aparentemente violada, no resulta aplicable al caso que nos ocupa, en virtud de que tal disposición regula la propaganda electoral que realizan o emplean los partidos políticos durante la campaña electoral y es de señalarse que tal etapa del actual proceso electoral federal, de conformidad en el artículo 190 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aún no comienza, ya que la misma, inicia a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, por lo que dicho precepto no puede ser aplicable en contra de mi representado, el Partido Alianza Social.*

*Aunado a lo anterior, se encuentra el hecho de que la propaganda o publicidad que supuestamente fijó mi representado en violación al artículo 189, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en dado caso, podría constituir propaganda con la que el Partido Alianza Social, se dará a conocer como entidad de interés público realizando actividades ordinarias propias de los partidos políticos, como es el de hacer del conocimiento de la participación del pueblo en la vida democrática, es decir, y sin que mi representado acepte el hecho*

*de haber colocado la propaganda que se le imputa, se trataría de propaganda que emplearía ordinariamente mi representado buscando su posicionamiento en la población. Dado lo anterior, los anuncios en cuestión, no podrían ser reglados por las disposiciones legales correspondientes a la propaganda empleada durante las campañas electorales, ya que esta última tiene por finalidad presentar o promover ante la ciudadanía las diversas candidaturas registradas por los institutos políticos para obtener el voto a su favor.*

*En virtud a lo anterior, el Instituto Federal Electoral, al momento de emitir su resolución en el expediente al rubro señalado, debe hacerlo de conformidad con los principios rectores de su actuación como son la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, ello, ya que en primer lugar, con los documentos presentados por el Lic. Cortina Cevallos, este H. Instituto carece de la certeza de que el Partido Alianza Social, colocó los posters que nos ocupan, así mismo, al actuar con legalidad el Instituto Federal Electoral, deberá declarar el sobreseimiento del escrito que por este medio se contesta, dado que en el caso que nos ocupa, no resulta aplicable el artículo 189 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

*Finalmente, este H. Instituto tal como se mencionó en párrafos que anteceden debe declarar improcedente el escrito que nos ocupa, ya que se configura la causal de improcedencia, señalada en el inciso e), del párrafo 2, del artículo 15 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.*

*Por otro lado, se objeta el contenido de los documentos anexos al escrito del Lic. Sergio Cortina Cevallos, así como la valoración que a los mismos pudiera dárseles, en virtud de que ni en las fotografías, ni en las actas circunstanciadas realizadas por los supuestos funcionarios del H. Ayuntamiento de Veracruz, se hacen constar circunstancias de tiempo y modo, con los cuales se*

*acredite plenamente que el Partido Alianza Social, es responsable por la fijación de los anuncios en cuestión.*

*Ofrezco por parte de mi representado la siguiente prueba:*

*1.- La presuncional legal y humana, en todo lo que beneficie a mi representado.*

*Por lo anteriormente expuesto y fundado a Ustedes Integrantes de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral atentamente solicito que sirvan:*

**PRIMERO.-** *Se me reconozca la personalidad con que me ostento, y que tengo debidamente acreditada en los archivos de este H. Instituto, dando contestación en tiempo y forma ad cautelam al improcedente escrito presentado por el Lic. Sergio A. Cortina Cevallos quien se ostenta como Secretario del H. Ayuntamiento de Veracruz.*

**SEGUNDO.-** *En su oportunidad y previos los trámites de ley, dictar resolución declarando el sobreseimiento del escrito que nos ocupa por improcedente.”*

**VII.** Por acuerdo de fecha once de julio de dos mil tres, el Secretario de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral ordenó dar vista a las partes para que manifestaran lo que a su derecho conviniese, en términos de lo dispuesto en el artículo 42, párrafo 1 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.

**VIII.** El día dieciocho de julio de dos mil tres, mediante las cédulas de notificación respectivas y a través del oficio SJGE/455/2003, de fecha once de julio de dos mil tres, suscrito por el Secretario de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, con fundamento en los artículos 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 82, párrafo 1, incisos h) y w); 84, párrafo 1, incisos a) y p); 85; 86, párrafo 1, incisos d) y l); 87; 89, párrafo 1, incisos ll) y u); 270 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 13, 14, 15, 16, 26 y 27 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

en Materia Electoral y los artículos 1, 2, 3, 42, párrafo 1 y 53 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 numerales 1, 4 y 10 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 notificó al Partido Alianza Social y al quejoso, el acuerdo de fecha once de julio de dos mil tres, para que dentro del plazo de cinco días manifestaran por escrito lo que a su derecho conviniese.

**IX.** Mediante proveído de fecha veinticuatro de julio de dos mil tres, el Secretario de la Junta General Ejecutiva declaró cerrada la instrucción, atento a lo que dispone el artículo 42, párrafo 2 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.

**X.** Desahogado en sus términos el procedimiento administrativo previsto en el artículo 270, párrafos 1, 2, 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el dispositivo 271 del propio ordenamiento legal; 42 y 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, la Junta General Ejecutiva aprobó el dictamen correspondiente en sesión ordinaria de fecha veintinueve de julio de dos mil tres.

**XI.** Por oficio número SE/1870/03 de fecha uno de agosto de dos mil tres, suscrito por el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, se remitió el dictamen a los integrantes de la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución.

**XII.** Recibido el dictamen aprobado por la Junta General Ejecutiva, la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución en sesión ordinaria celebrada el día siete de agosto de dos mil tres, instruyó al Secretario Técnico de la misma sobre el sentido del anteproyecto de resolución, en términos de lo señalado por el artículo

45, párrafo 1 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.

**XIII.** En sesión ordinaria de la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución, de fecha trece de agosto de dos mil tres, se aprobó el proyecto de resolución correspondiente, por lo que procede resolver 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, 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.-** Que de conformidad con lo que establece el artículo 45 del Reglamento, se somete el dictamen y el proyecto de resolución 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 y aplique las sanciones que en su caso procedan.

**3.-** Que en virtud de lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código Electoral, es obligación de los partidos y agrupaciones políticas nacionales conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta, así como la de sus militantes, a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

**4.-** Que el dispositivo 39, párrafos 1 y 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el incumplimiento de las obligaciones de los partidos y agrupaciones políticas se sancionará en los términos de lo dispuesto en el Título Quinto, del Libro Quinto, del ordenamiento legal invocado y, que la aplicación de las sanciones administrativas es facultad del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

**5.-** Que el artículo 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que el Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

**6.-** Que el diverso 82, párrafo 1, incisos h) y w) del Código de la materia, consigna como atribución del Consejo General vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas se desarrollen con apego al Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, así como conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

**7.-** Que atento a lo que dispone el artículo 3, párrafo 1 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, respecto del presente Dictamen, resulta aplicable, en lo conducente, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**8.-** Que por tratarse de una cuestión de orden público y en virtud de que el artículo 19 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 para Instituciones y Procedimientos Electorales establece que las causales de improcedencia que produzcan el desechamiento o sobreseimiento de la queja deberán ser examinadas de oficio, procede entrar a su estudio para determinar si en el presente caso se actualiza alguna de ellas, pues de ser así deberá decretarse el desechamiento o sobreseimiento de la queja que nos ocupa, al existir un obstáculo que impida la válida constitución del proceso e imposibilite un pronunciamiento sobre la controversia planteada.

El denunciado en el escrito con el que da contestación al emplazamiento hace mención de que el C. Sergio Cortina Ceballos no acredita la personalidad con la que se ostenta como secretario del H. Ayuntamiento del Puerto de Veracruz.

En virtud de lo anterior, es importante destacar lo que establece el artículo 8 del Reglamento de la materia, que a letra dice:

**“Artículo 8**

*1. Toda persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales, delegacionales o subdelegacionales del Instituto; las personas jurídicas lo harán por medio de sus legítimos representantes, en términos de la legislación aplicable, y las personas físicas lo harán por su propio derecho.”*

Del precepto que antecede, podemos concluir que el hecho de que el C. Sergio A. Cortina Ceballos no acompañe al escrito de queja documento mediante el cual acredite su personalidad como secretario del H. Ayuntamiento del Puerto de Veracruz, no constituye una causal de desechamiento, en virtud de que no afecta el trámite y resolución de la presente, ya que resulta inconcuso que cualquier persona puede hacer del conocimiento de esta autoridad en todo momento, una violación a la normatividad electoral.

Además, debe tenerse presente que si bien el artículo 10, párrafo 1 inciso a) fracción III, del Reglamento invocado, establece que debe acompañarse al escrito de queja, los documentos necesarios para acreditar su personería, lo cierto es que el párrafo 2, del artículo citado, señala que cuando los representantes no acrediten la personería con que se ostentan, la denuncia se tendrá por presentada por su propio derecho.

De esta manera, al no obrar en el expediente constancia que acredite al C. Sergio A. Cortina Ceballos como Secretario del Ayuntamiento del Puerto de Veracruz, Veracruz, la queja se tiene presentada por su propio derecho.

Así, resulta inatendible decretar el desechamiento de la queja que nos ocupa por la falta de documento que acredite la personalidad con la que se ostenta el quejoso.

**9.-** Que por lo tanto, se procede a fijar la litis en el presente asunto, que consiste en determinar si como lo afirma el quejoso el Partido Alianza Social ha fijado propaganda en elementos de equipamiento urbano de la ciudad del Puerto de Veracruz, Veracruz, violando con ello el artículo 189, párrafo 1 inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el caso concreto, el Partido Alianza Social dentro del escrito de fecha dieciséis de abril de dos mil tres, con el que da contestación al emplazamiento realizado por esta autoridad, aduce que no fijó ni colocó propaganda en elementos de equipamiento urbano y que suponiendo sin conceder que fuera suya no se trata de propaganda electoral, sino únicamente de promoción dentro de las actividades políticas permanentes de su partido.

Previo al análisis de los hechos que se denuncian, se estima conveniente formular algunas consideraciones de orden general, por cuanto al tema total de la presente queja.

Los partidos políticos constituyen una de las formas de organización política más importantes en el desarrollo electoral de nuestro país, siendo el medio a través del cual los ciudadanos participan en la vida política del mismo. Así, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente, establece:

**“ARTÍCULO 41**

...

*1. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.*

*Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos... ”.*

Del precepto constitucional transcrito, se desprende que los partidos políticos deben desarrollar **actividades políticas permanentes**, que obedecen a su propia naturaleza y a la finalidad constante de buscar incrementar el número de sus afiliados, así como **actividades específicas de carácter político-electoral**, que desarrollan durante los procesos electorales y tienen como objetivo básico la presentación de su plataforma electoral y la obtención del voto de la ciudadanía, buscando con ello que sus **candidatos registrados** obtengan los sufragios necesarios para acceder a los cargos de elección popular. Todas estas actividades invariablemente tienen que ajustarse a los cauces legales que establece el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Vista esta dualidad de actividades que desarrollan los partidos políticos, se evidencia la necesidad de establecer una clara diferenciación entre estas actividades.

Por **actividades políticas permanentes**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que debe entenderse como aquellas tendientes a realizar los fines previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las constituciones de las entidades federativas y en las leyes electorales respectivas, como son promover la participación del pueblo en la vida democrática del país y contribuir a la integración de la representación nacional, además de aquellas actividades tendientes a incrementar constantemente el número de sus afiliados, a sostener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios, a la divulgación de su ideología y plataforma política. Estas actividades no se pueden limitar exclusivamente a los periodos de elecciones, por la finalidad misma que persiguen, siendo evidente que de ser así, le restaría materia a la contienda electoral, en tanto que los ciudadanos no tendrían conocimiento de los objetivos y programas de acción de los partidos políticos intervinientes, que como ya se razonó, deben ser difundidos de manera permanente.

Por cuanto a las **actividades político-electorales** que se desarrollan durante los procesos comiciales, cabe precisar que éstas tienen como marco referencial, el que los partidos políticos, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan. Para el logro de ello, los partidos políticos tienen que realizar una serie de actos que van desde la selección de las personas que serán postuladas a un cargo de elección popular, hasta la realización de actos tendientes a obtener el triunfo en la elección respectiva, los que pueden identificarse como inherentes a los procesos electorales.

Por su parte, la campaña electoral, en la legislación federal, se define como el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados, para la obtención del voto, entendiendo por actos de campaña, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 182, párrafo 2, del código electoral federal, las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

En relación con lo anterior, también es pertinente señalar que de conformidad con el párrafo 3, del mismo artículo, por propaganda electoral debe entenderse el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Se resalta que durante el período que transcurre entre dos procesos electorales federales, es evidente que los partidos políticos realizan exclusivamente actividades ordinarias permanentes; en cambio, cuando se desarrolla un proceso electoral federal, además de tales actividades, también llevan a cabo actividades específicas inherentes a la contienda electoral.

Por otra parte, si al Consejo General del Instituto Federal Electoral corresponde vigilar el cumplimiento de las disposiciones en la materia electoral, así como que los partidos políticos realicen sus actividades con apego a las mismas, y dentro de los términos previstos en la ley, entre las que se encuentran las relativas a la fijación de propaganda, comprendiendo tanto los actos propios a realizar dentro de la misma como la temporalidad en que han de llevarse a cabo, resulta inconcuso que dicho Consejo General tiene la facultad de investigar y, en su caso, sancionar, aquellos actos que se realicen en contravención a la legislación electoral federal.

Lo antes razonado de manera alguna pretende limitar los derechos de los partidos políticos o de los ciudadanos integrantes de los mismos.

Sentado lo anterior, esta autoridad considera que la queja en análisis, resulta fundada en razón a las consideraciones y argumentos de derecho que se exponen a continuación:

Para verificar la existencia de la propaganda a la que hace alusión el denunciante en su escrito de queja, por acuerdo de fecha siete de abril de dos mil tres se ordenó girar oficio al Vocal Ejecutivo de la 12 Junta Distrital del Instituto Federal Electoral en el estado de Veracruz, para que realizara la investigación correspondiente para esclarecer los hechos constitutivos de la queja.

Del oficio VS/170/2003 de fecha catorce de abril de dos mil tres firmado por el Vocal Ejecutivo de la 12 Junta Distrital del Instituto Federal Electoral en el estado de Veracruz, mediante el cual se remitió la investigación se desprende, primordialmente, lo siguiente:

“...ME TRASLADÉ EN UNIÓN DEL VOCAL SECRETARIO Y DEL VOCAL DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL, DE ESTA JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA, A LOS DOMICILIOS INDICADOS EN LA QUEJA PRESENTADA POR EL H. AYUNTAMIENTO DEL PUERTO DE VERACRUZ, POR CONDUCTO DE SU SECRETARIO EL C. SERGIO A. CORTINA CEBALLOS, EN CONTRA DEL PARTIDO ALIANZA SOCIAL, RESULTANDO QUE EN LOS SEMÁFOROS DE LOS LUGARES INDICADOS, SE ENCUENTRAN PEGADOS CARTELES CON “PROPAGANDA DEL PARTIDO ALIANZA SOCIAL”, DE IGUAL FORMA EN OTROS CRUCEROS DE ESTA CIUDAD Y PUERTO DE VERACRUZ, TAMBIÉN SE ENCONTRÓ PEGADA EL MISMO TIPO DE PROPAGANDA;...ASIMISMO PARA CORROBORAR NUESTRA AFIRMACIÓN ANEXO AL PRESENTE LE ENVIÓ DOS FOTOGRAFÍAS DE CADA UNO DE LOS LUGARES MENCIONADOS ANTERIORMENTE, DEBIDAMENTE CERTIFICADAS.”

De la investigación realizada se desprende que se verificó la existencia de la propaganda fijada en los elementos de equipamiento urbano narrados por el quejoso, anexándose diez fotografías.

En las diez fotografías tomadas en la diligencia, se aprecia propaganda de fondo blanco con el logotipo del Partido Alianza Social con sus siglas “PAS” en color rojo y en la parte inferior del logotipo en letras negras la leyenda “Partido Alianza Social”, fijada o pegada con pegamento tipo engrudo.

Con relación a los artículos 28, párrafo 1 inciso a), 31, párrafo 1 y 35 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, la investigación realizada por esta autoridad obra en documentales publicas que a su vez se encuentran adminiculadas con una prueba técnica, lo que al considerarlas en conjunto, genera un valor probatorio pleno.

De la investigación podemos concluir que el Partido Alianza Social fijó propaganda en diversos elementos de equipamiento urbano en la ciudad del Puerto de Veracruz, Veracruz.

En lo relativo al tipo de propaganda que se encuentra fijada, el artículo 182, párrafo 3 establece:

**“Artículo 182**

...

*3. Se entienden por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.”*

El precepto invocado define lo que se entiende por propaganda electoral que tiene como característica esencial que con la misma se promueva a los candidatos registrados ante el electorado, así como la plataforma electoral que sostendrán los partidos políticos.

En el caso concreto, la propaganda que se encuentra fijada en elementos de equipamiento urbano, no corresponde a propaganda electoral, sino que es propaganda de promoción del Partido Alianza Social dentro de sus actividades políticas permanentes, en tanto que no está promocionando candidatura alguna ni su plataforma electoral.

Es importante destacar que aunque no se trate de propaganda electoral como lo afirma el denunciado, esta autoridad considera que la propaganda de los partidos que se genera dentro de su actividad política permanente debe sujetarse a las reglas mínimas que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electorales en materia de propaganda, resultando inadmisibile afirmar que como la propaganda que utilizan los partidos políticos en el desarrollo de sus actividades políticas permanentes no está regulada expresamente en el mencionado ordenamiento, la misma no está sujeta a ninguna norma.

Lo anterior, tomando en cuenta que los institutos políticos son quienes la emiten, fijan, colocan o pintan, como lo afirma la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial en la siguiente tesis relevante:

**PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SE RIGEN PREPONDERANTEMENTE POR LA CONSTITUCIÓN Y LEYES FEDERALES.** *El régimen jurídico creado para regular de modo prioritario y preponderante, los actos y hechos jurídicos relacionados con la formación, registro, actuación y extinción de los partidos políticos nacionales, se encuentra previsto directamente en las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la legislación federal contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en otros ordenamientos, y no en las legislaciones estatales o del Distrito Federal. Para arribar a la anterior conclusión, se tiene en cuenta que, en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se fijan las bases relativas a la existencia y regulación de la vida de los partidos políticos nacionales, se determinan sus fines y prerrogativas, y se reserva a la ley secundaria la determinación de las formas específicas de su intervención en los procesos electorales; estas bases constitucionales revelan que, en principio, todo lo relacionado con la constitución, registro, prerrogativas y obligaciones en lo general de los partidos políticos nacionales, se encuentra encomendado a las autoridades federales, tanto en el ámbito legislativo, como en los demás ramos. En ejercicio de esas atribuciones constitucionales, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que reglamenta las bases generales del sistema electoral federal, incluidas las relativas a la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas. De lo antes expuesto se puede concluir que, en principio, es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se establece*

*la normatividad rectora de los partidos políticos nacionales, toda vez que en aquella se prevé su existencia y se fijan ciertas bases sobre los mismos, mientras que en el segundo se desarrollan las normas constitucionales, estableciendo un sistema integral regulatorio de los partidos políticos nacionales. Lo anterior se robustece si se toma en cuenta que la existencia de los partidos políticos trasciende al ámbito territorial de cualquier entidad federativa, por lo que es innecesario que en la normatividad electoral de cada una de las entidades federativas o del Distrito Federal, se establezcan disposiciones referidas a la existencia de los partidos políticos nacionales, debiéndose limitar a incluir las reglas que estimen necesarias para dar cauce y orden a las relaciones que necesariamente se entablan entre las autoridades locales y los partidos políticos nacionales, con la intervención de éstos en las actividades y órganos electorales de tales entidades y en los procesos electorales que organizan, llevan a cabo, vigilan y controlan dichas autoridades, todo esto sin interferir con la normatividad federal que contiene el estatuto jurídico integral de las citadas asociaciones de ciudadanos; de manera que, en las leyes del Distrito Federal y en las de los Estados no tiene por qué existir una regulación completa de todo lo concerniente a los partidos políticos nacionales, porque este objetivo corresponde a las leyes nacionales.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-043/2000.—Democracia Social, Partido Político Nacional.—12 de octubre de 2000.—Unanimidad de votos.—Ponente: Leonel Castillo González.—Secretario: Rafael Rodrigo Cruz Ovalle.*

*Revista Justicia Electoral 2002, Tercera Época, suplemento 5, páginas 111-112, Sala Superior, tesis S3EL 032/2001.*

Por lo tanto, debemos entender que cualquier tipo de propaganda que genere un partido político, debe ajustarse a las reglas que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de lo contrario, se estaría en el supuesto de una violación al artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código de la materia.

Las reglas que deben seguirse en la colocación de propaganda se encuentran contenidas en el artículo 189, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que señala:

**“Artículo 189**

*1. En la colocación de propaganda electoral los partidos y candidatos observarán las reglas siguientes:*

- a) Podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas siempre que no se dañe el equipamiento, se impida la visibilidad de conductores de vehículos o se impida la circulación de peatones.*
- b) Podrá colgarse o fijarse en inmuebles de propiedad privada, siempre que medie permiso escrito del propietario, al partido político o candidato, mismo que se registrará ante el Consejo Distrital correspondiente;*
- c) Podrá colgarse o fijarse en los lugares de uso común que determinen las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto, previo acuerdo con las autoridades correspondientes;*
- d) No podrá fijarse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico; y*
- e) No podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos ni en el exterior de edificios públicos.”*

En lo que interesa, de dicho precepto legal se deriva que está prohibido fijar o pintar propaganda en elementos de equipamiento urbano, carretero o ferroviario, y en accidentes geográficos, con el objeto de no dañar dichos espacios.

De acuerdo con la definición contenida en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se entiende por fijar: hincar, clavar, asegurar un cuerpo en otro; pegar con engrudo o producto similar.

Con relación a lo que se entiende por elementos de equipamiento urbano, haciendo el desglose palabra por palabra de las definiciones contenidas en el Diccionario antes mencionado, se destacan los siguientes conceptos:

*Elemento.- En una estructura formada por piezas, cada una de éstas.*

*Equipamiento.- Conjunto de todos los servicios necesarios en industrias, urbanizaciones, ejércitos, etc.*

*Urbano.- Perteneciente o relativo a la ciudad.*

De lo anterior podemos inferir que elementos de equipamiento urbano son aquellos componentes necesarios para prestar todos los servicios de infraestructura en una ciudad.

Dicha definición puede apoyarse en lo dispuesto en el artículo 2 fracción X de la Ley General de Asentamientos Humanos, que a la letra menciona:

**“ Artículo 2**

*Para efectos de esta ley, se entenderá por:*

...

*X. Equipamiento Urbano: El conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas;...”*

Con ayuda de los conceptos antes mencionados, podemos definir el concepto “elementos de equipamiento urbano” de la siguiente manera:

Elementos de equipamiento urbano.- componentes del conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario visible, utilizado para prestar a la población los servicios necesarios para el funcionamiento de una ciudad.

Definidos los conceptos, queda claro el contenido de la prohibición prevista en el numeral 189, párrafo 1 inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta autoridad considera que el Partido Alianza Social incurrió en una irregularidad ya que fijó propaganda en elementos de equipamiento urbano del Puerto de Veracruz, Veracruz, como se advierte del material probatorio que obra en el expediente, contraviniendo la prohibición establecida en el artículo 189, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y que por su naturaleza es una norma de orden público que debe ser acatada en todo momento.

Asimismo, el denunciado niega categóricamente haber fijado la propaganda a la que se hace referencia, por lo que afirma que no debe ser sancionado. Al respecto se considera lo siguiente:

En primer término, la propaganda de referencia puede ser atribuible al Partido Alianza Social en función de que la misma reúne las características de forma, que distinguen e individualizan a la propaganda del Partido Alianza Social de la de otros partidos, a saber: combinación de colores; distribución y proporcionalidad de tamaño de los caracteres gráficos dentro del espacio que ocupa la propaganda y emblema del partido.

En este sentido, la frecuencia con que se encuentran los elementos en cita, dentro de la propaganda del Partido Alianza Social, es lo que le da congruencia y originalidad a las expresiones que presentan y difunden a ese partido.

Ahora bien, como afirma el denunciado, no existen elementos que denominaremos “directos” de prueba que permitan atribuirle concretamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se realizó la fijación en comento; sin embargo, es evidente que no se pueden apreciar los hechos tal y como acontecieron, porque eso es imposible desde el punto de vista lógico temporal, en tanto que se trata de acontecimientos agotados en el tiempo.

Consecuentemente, los elementos que sirven a esta autoridad para emitir su determinación, son los enunciados que se refieren a un hecho que sucedió de una manera determinada (la fijación de propaganda en cuestión), mismos que forman una hipótesis (atribuir su fijación al Partido Alianza Social). En este sentido, la manera que tiene esta autoridad de llegar a la demostración de la verdad de los enunciados expresados por las partes, en relación con la hipótesis planteada, es la prueba.

Sobre el particular debe tenerse presente que en un procedimiento, cualquier hecho o cualquier cosa puede tener el carácter de prueba respecto de la hipótesis, cuya verdad o falsedad se pretenda demostrar, siempre que se cumpla con las siguientes condiciones:

- 1) Que se trate de una cosa o de un hecho, a partir de los cuales se puedan obtener conclusiones válidas acerca de la hipótesis principal y,

2) Que la cosa o el hecho no se encuentren dentro de las pruebas prohibidas o restringidas por el ordenamiento legal.

Una prueba es directa cuando su contenido guarda relación inmediata con la esencia de los enunciados que integran la hipótesis del hecho principal que es objeto del procedimiento.

Una prueba es indirecta, cuando mediante ella se demuestra la existencia de un hecho diverso a aquel que es afirmado en la hipótesis del procedimiento. La condición para que tenga el efecto de prueba estriba en que a partir de la demostración de la existencia de ese hecho secundario sea posible extraer inferencias, que afecten a la fundamentación de la hipótesis del hecho principal.

La prueba indirecta ofrece elementos de confirmación de la hipótesis del hecho principal, pero a través de un paso lógico que va de un hecho probado (el hecho secundario) al hecho principal.

El grado de apoyo que la hipótesis a probar reciba de la prueba indirecta dependerá de dos cosas:

a) Del grado de aceptación de la existencia del hecho secundario, es decir, si la existencia del referido hecho secundario está suficientemente probada, y

b) Del grado de aceptación de la inferencia que se funda en el hecho secundario, cuya existencia ha sido probada.

Para determinar el grado de aceptación de la inferencia que parte del hecho secundario hacia el hecho principal, es necesario conocer el criterio en el que dicha inferencia se apoya. Mientras más preciso y seguro sea el criterio, mayor será el grado de aceptación de la inferencia.

Existe otra forma destacable de llegar al conocimiento de la verdad de los enunciados que integran la hipótesis sobre el hecho principal mediante el uso de pruebas indirectas. Se trata de lo que el procesalista teórico italiano Michele Taruffo denomina "evidencias en cascada".

Esta figura se presenta, cuando el elemento de confirmación de la hipótesis principal deriva de una cadena de pasos inferenciales, obtenidos de hechos

secundarios. Cada hecho secundario es idóneo para fundar inferencias sobre el hecho sucesivo.

La conclusión se obtiene por la inferencia que va del último hecho secundario de la cadena, a la hipótesis del hecho principal.

La cadena de inferencias puede ser formulada válidamente, hasta llegar a la conclusión del hecho principal, sólo si cada inferencia produce conclusiones dotadas de un grado de confirmación fuerte.

No importa la longitud de la cadena, siempre que cada uno de los eslabones esté debidamente sostenido en la base de la inferencia precedente. El grado de confirmación del hecho principal no es en función de todas las inferencias que componen la cadena, sino sólo en función de la última inferencia y del criterio en el que ésta se fundamente. Ninguna de las inferencias de la cadena debe tener un margen de duda tal, que haga irrazonable su adopción como hipótesis verdadera sobre el hecho secundario. Cada hecho o circunstancia que se tenga por cierto constituye la premisa de la que se parte para conectar con el siguiente eslabón.

Conviene destacar que la prueba indirecta no está excluida en la normatividad que regula el procedimiento administrativo sancionador electoral, pues conforme al 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, en sus artículos 27, párrafo 1, inciso e), y 33, párrafo 1, entre las pruebas que pueden aportarse en dicho procedimiento se encuentra la presunción, que es una prueba indirecta, a la que en dicho precepto se define como los razonamientos y valoraciones de carácter deductivo o inductivo, por los cuales la autoridad llega al conocimiento de hechos primeramente desconocidos a partir de la existencia de un hecho conocido.

En estas disposiciones se prevén las pruebas indirectas, tanto el indicio como la presunción, aun cuando se menciona sólo a esta última, pues considera que es posible obtener el conocimiento de los hechos mediante un procedimiento racional deductivo o inductivo, y esto último es precisamente lo que doctrinalmente se considera como indicio, el cual es definido como rastro, vestigio, huella, circunstancia, en general todo hecho conocido, idóneo para llevarnos, por vía de la inferencia, al conocimiento de otro hecho, con la particularidad de que la inferencia que se obtiene del indicio se sustenta en el principio de causalidad (inducción).

Por tanto, desde el punto de vista normativo, tampoco existe impedimento para que en el procedimiento administrativo puedan aportarse pruebas indirectas ni, por ende, para que la autoridad administrativa electoral las tome en cuenta al resolver y pueda sustentar su decisión en ellas.

No se produce, pues, conculcación alguna a los principios de objetividad y certeza, ni al de legalidad, por el sólo hecho de que la infracción y la responsabilidad del ente sancionado se consideran evidenciados por medio de indicios o presunciones, o sea, con pruebas indirectas.

En todo caso, la eficacia de la prueba indirecta dependerá de la confiabilidad de los indicios, de qué tan aptos son para derivar de ellos inferencias que nos lleven al conocimiento del hecho principal, lo que representa más bien un problema de la valoración de la prueba, pero no la imposibilidad jurídica de su empleo para sustentar la decisión.

Cabe destacar que los anteriores razonamientos son consistentes con los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, vertidos dentro de la resolución recaída al recurso de apelación **SUP-RAP-018/2003**, emitida por la Sala Superior de ese órgano.

En mérito de lo expuesto, esta autoridad considera que la propaganda fijada en elementos de equipamiento urbano en la ciudad del Puerto de Veracruz, Veracruz, en la que se alude al Partido Alianza Social, es atribuible a ese partido, por virtud de las pruebas indirectas que operan en favor de la demostración de la hipótesis formulada y que crean la convicción de que la propaganda en cita, fue producto de una serie de acciones que guardan relación lógica e identidad con el proceder constante y reiterado del partido denunciado, respecto de la forma de promocionar y difundir a sus candidatos y sus propuestas.

A mayor abundamiento, cabe señalar que el partido denunciado tiene responsabilidad en los hechos que fundan este procedimiento, toda vez que el legislador mexicano reconoce a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales a través de personas físicas, en conformidad con la interpretación que ha realizado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto de los artículos 41, segundo párrafo, base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 38, apartado 1, inciso a) y 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, de acuerdo con el precepto constitucional citado, los partidos políticos son entidades de interés público, a los que la propia Constitución ha encomendado el cumplimiento de una función pública consistente en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En armonía con tal mandato constitucional, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece, en el artículo 38, apartado 1, inciso a), como una obligación de los partidos políticos, conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

En dicho precepto se recoge, por un lado, el principio de “**respeto absoluto de la norma legal**”, el cual implica que toda persona debe respetar el mandato legal por sí mismo, ya que el ordenamiento jurídico fue dado por quien encarna la soberanía, que tuvo en cuenta el bienestar social al emitir ese ordenamiento. En consecuencia, si el legislador estableció determinados preceptos para la convivencia social, por el simple hecho de violar esas disposiciones se están afectando derechos esenciales de la comunidad. De ahí que la norma jurídica debe respetarse siempre y ante cualquier circunstancia, y de no ocurrir lo anterior, ese sólo hecho sirve cabalmente para imputar jurídicamente a la persona moral la actuación contraventora de la Ley.

Dicho principio es recogido por el precepto en cita, cuando establece como obligación de los partidos políticos nacionales, la de conducir sus actividades dentro de los cauces legales.

Este enunciado es de capital importancia por dos razones fundamentales.

Una, porque se establece una obligación de respeto a la ley para una persona jurídica (partido político), lo cual es acorde con lo establecido en el artículo 269, apartado 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se establece que el partido político nacional, como tal, será sancionado, por la violación a esa obligación de respeto a la ley (con independencia de las responsabilidades en las que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes).

Otra, porque con tal disposición el sistema legal positivo se aparta del concepto clásico de culpabilidad, elemento que tradicionalmente sólo podía existir, si se comprobaba un nexo causal entre determinada conducta y un resultado, y siempre sobre la base del dolo o de la culpa (imprudencia) en su forma de expresión clásica. En el precepto en examen se resalta, como violación esencial, la simple trasgresión a la norma por sí misma, como base de la responsabilidad.

Otro de los aspectos relevantes del precepto que se analiza es la figura de **garante**, que permite explicar satisfactoriamente la responsabilidad del partido político, en cuanto que éste debe garantizar que la conducta de sus militantes se ajuste a los principios del Estado democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, de tal manera que las infracciones por ellos cometidas constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante (partido político), que determina su responsabilidad, por haber aceptado, o al menos, tolerado, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político, lo que implica, en último caso, la aceptación de sus consecuencias, y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual.

De esta forma, si el partido político no realiza las acciones de prevención necesarias será responsable, bien porque acepta la situación (dolo), o bien porque la desatiende (culpa).

Lo anterior permite evidenciar, en principio, la responsabilidad de los partidos políticos y de sus militantes; sin embargo las personas jurídicas excepcionalmente podrían verse afectadas con el actuar de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su organigrama; supuesto en el cual, también asumen la posición de garante sobre la conducta de tales sujetos. Esto se demuestra, porque de las prescripciones que los partidos políticos deben observar en materia de campañas y propaganda electorales, se advierte que pueden ser incumplidas a través de sus dirigentes, miembros, así como, en ciertos casos, simpatizantes y terceros, de lo cual tendrán responsabilidad.

En efecto, pueden existir personas que, aun cuando no tengan algún carácter partidario o nexo con el instituto político, sin embargo lleven a cabo acciones u omisiones que tengan consecuencias en el ámbito de acción de los partidos, y eso da lugar a que sobre tales conductas, el partido desempeñe también el papel de garante.

Lo anterior ha sido recogido por la doctrina mayoritariamente aceptada del derecho administrativo sancionador, en la llamada culpa in vigilando, en la que se destaca el deber de vigilancia que tiene la persona jurídica o moral sobre las personas que actúan en su ámbito.

En esa virtud, las conductas de cualquiera de los dirigentes, miembros, simpatizantes, trabajadores de un partido político, o incluso de personas distintas, siempre que sean en interés de esa entidad o dentro del ámbito de actividad del partido, con las cuales se configure una trasgresión a las normas establecidas, y se vulneren o pongan en peligro los valores que tales normas protegen, es responsabilidad del propio partido político, porque entonces habrá incumplido su deber de vigilancia.

Siguiendo esta prelación de ideas, resulta atribuible al Partido Alianza Social la fijación de propaganda en diversos elementos de equipamiento urbano en la ciudad del Puerto de Veracruz, Veracruz, a favor su partido, ya que la misma fue ejecutada por alguna persona o personas respecto de las cuales ese partido debió constituirse como garante de su conducta, ya que con dicha propaganda se hace promoción a su conducta y de no haber sido ordenada su fijación por el Partido Alianza Social, éste hubiera denunciado su existencia por no haber mediado su autorización, lo que no acontece en la especie.

Derivado de las manifestaciones de las partes y de las constancias que obran en el expediente de cuenta, esta autoridad determina que la propaganda alusiva al Partido Alianza Social en el 12 distrito con cabecera en la ciudad del Puerto de Veracruz, estado de Veracruz, fue fijada en un lugar considerado como prohibido por el artículo 189, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, al quedar debidamente demostrado que existen los hechos constitutivos de la violación a la legislación federal electoral, esta autoridad electoral procede a declarar fundada la queja que nos ocupa, con base en lo razonado y expuesto en el presente considerando.

En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y s); 39, párrafos 1 y 2; 40, párrafo 1; 73; 82, párrafo 1, inciso h); 269 y 270 del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales, y en ejercicio de las atribución conferida por el numeral 82, párrafo 1, incisos h), w) y z), del ordenamiento legal antes invocado, este Consejo General emite la siguiente:

**10.-** Una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión del ilícito y la responsabilidad del partido denunciado, se procede a imponer la sanción correspondiente.

Para tal efecto, es menester tener presente lo siguiente:

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-018/2003, reiteró que los principios desarrollados por el derecho penal son aplicables, *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador.

Una de las principales diferencias entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, consiste que en el primero sólo se protegen los bienes jurídicos considerados de mayor entidad y se rige conforme al principio de intervención mínima, por lo que el número de ilícitos que prevé es reducido, de tal suerte que el legislador está en condiciones de fijar la conducta típica de cada ilícito, y la pena que corresponda para cada una de ellas; inclusive, el derecho penal no establece dentro de su codificación, de manera directa obligaciones o prohibiciones de los gobernados, sino que se limita a describir los elementos típicos de los delitos y su correspondiente sanción.

Por su parte, el derecho administrativo, en primer término, establece derechos, obligaciones y prohibiciones de los gobernados, tendientes a lograr el desarrollo armónico de las relaciones humanas dentro de la sociedad, esto es, establece un conjunto de reglas encaminadas a regular la vida en sociedad; y sólo cuando estas disposiciones no son cumplidas por las personas vinculadas, establece las sanciones, con lo que se inicia propiamente la actividad del derecho administrativo sancionador. El derecho administrativo regula una cantidad de situaciones jurídicas mucho más numerosa que el derecho penal, pues interviene en una gran cantidad de actividades sociales que requieren de regulación por parte del Estado, las que van desde la protección a los ecosistemas, regulación de la actividad comercial en aspectos como monopolios y control de precios; la planeación de los centros urbanos de población y otorgamiento de servicios como agua, luz,

etcétera; marcas, patentes y propiedad industrial; registro de automotores, de propiedad de inmuebles y derechos de autor; inclusive telecomunicaciones y tecnología de punta, y desde luego, la materia electoral; ámbitos que cada día van en aumento, en razón de la complejidad que adquiere a cada tiempo la vida en sociedad, por el aumento de la población, por el avance de desarrollos tecnológicos o por diversas circunstancias sociales.

Por estas razones, la forma en que se establecen los ilícitos y las penas en el derecho administrativo sancionador, para cumplir con la disposición constitucional establecida en el artículo 14, referente al establecimiento de leyes exactamente aplicables al caso, es distinta que en el derecho penal.

La mecánica opera de la siguiente forma: en primer término se establece una norma que contiene una obligación o una prohibición, para después establecer un enunciado general en el sentido de que quien incumpla con las disposiciones de la ley de que se trate será sancionado. En estas dos normas se contienen los elementos típicos de la conducta, pues la primera establece la obligación de hacer o no hacer una conducta determinada, precisa y clara; por lo que si no se cumple con esa obligación, entonces se cae en el supuesto de la segunda norma que establece la sanción.

El tercer elemento es la sanción correspondiente, que a diferencia de la materia penal, se establece en un catálogo de penas generales, para lo cual se dan reglas para su aplicación, en razón de que es extremadamente complicado para el legislador establecer penas específicas para cada una de las normas administrativas que imponen una obligación o prohibición, lo que implicaría tal cantidad de trabajo para éste que entorpecería su función, por lo que se permite establecer un catálogo de penas general, y reglas para su aplicación, y dejar a la autoridad encargada de imponerlas, que determine cuál de éstas es la pertinente y en qué medida.

Lo anterior, toda vez que en el derecho penal se protegen un número reducido de valores jurídicos bien identificados, que en función de su importancia permiten establecer penas específicas y adecuadas para cada uno de los tipos que regula, lo que no siempre sucede en el derecho administrativo sancionador; por lo que si en el derecho administrativo el bien jurídico último que invariablemente se protege es el bienestar general, es razonable concluir que el legislador establezca un

catálogo de sanciones generales y reglas para su individualización, pues el valor protegido, así como su afectación, no variaría en la medida que sucede en el derecho penal, de modo tal que la autoridad competente sería la encargada de elegir cuál de las sanciones debe imponerse e individualizarla.

En el caso, el artículo 269, apartado 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece las sanciones aplicables a los partidos y agrupaciones políticas, en tanto que el apartado 2, refiere los supuestos típicos sancionables, entre los que se encuentra el incumplimiento por parte de los partidos políticos a las obligaciones establecidas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables del ordenamiento invocado, así como el incurrir en cualquier otra falta de las previstas en dicho código.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el conjunto de disposiciones que configuran el derecho administrativo sancionador electoral, tiene como objeto indiscutible impedir la comisión de conductas típicas consignadas como faltas y, en su caso, imponer las sanciones establecidas a quienes incurran en ellas, tomando en cuenta para su fijación y cuantificación concreta, en el caso de partidos políticos, la gravedad de la falta, las circunstancias particulares en que se cometió y la finalidad que se persigue, esto es, prevenir e inhibir la proliferación de dichas conductas, tanto en el infractor, como en el resto de los gobernados, mediante la persuasión del perjuicio que producen al interés general y de las consecuencias nocivas que pueden acarrearle al infractor.

Lo anterior hace patente la necesidad de que la autoridad electoral cuantifique o determine el grado de la sanción, de manera tal que con ella quede plenamente garantizado el cumplimiento de esos objetivos, porque de lo contrario se desvirtuaría y desnaturalizaría la disciplina jurídica de que se trata, toda vez que si la sanción impuesta no es susceptible de provocar en el infractor la conciencia de respeto a la normatividad en beneficio del interés general y de sí mismo, ni apta para desalentarlo a continuar en su oposición a la ley, no quedaría satisfecho el propósito persuasivo, y en un momento podría contribuir al fomento de tales actitudes ilícitas.

Lo dicho tiene su razón de ser en que la naturaleza de la sanción es fundamentalmente preventiva, no retributiva o indemnizatoria. Esto es, no busca

que se repare a la sociedad el daño causado con el ilícito, sino que la pretensión es que, en lo sucesivo, se evite su comisión.

Sobre este tema resulta aplicable la teoría de la prevención general desarrollada en el derecho penal, que parte de la idea de que el daño social causado con el injusto no puede ser reparado con la imposición de una sanción al infractor, pues éste violenta el estado de derecho de forma inmediata; por ende, sostiene que las faltas deben reprimirse para que en lo futuro, tanto el delincuente, como los individuos que conforman la sociedad, no cometan nuevos actos ilícitos, que pudieran generalizarse si no son reprimidos, trastocando con ello el bienestar social, que constituye la *ultima ratio* del Estado de Derecho; es decir, la pena reprime al ilícito, para crear en los individuos la conciencia de que si los cometen, serán sancionados por el Estado.

Lo anterior es lo que legitima la imposición de una sanción, pues si ésta produjera una afectación insignificante en el infractor o en sus bienes en comparación con la expectativa del beneficio recibido o que pudo recibir con su comisión, esto podría propiciar que el sujeto se viera tentado a correr nuevamente el riesgo de exponerse a nueva sanción, con mayor razón si con la primera no se vio afectado realmente o inclusive obtuvo algún beneficio.

Así, para graduar la penalidad, no sólo se deben tomar en cuenta las circunstancias objetivas del caso y la gravedad de la infracción, sino garantizar el cumplimiento de los fines de la normatividad administrativa sancionadora electoral, lo cual necesariamente se tiene que ver reflejado en la magnitud e intensidad de la sanción que se imponga.

En cuanto a la individualización de la sanción que se debe imponer a un partido político por la comisión de alguna irregularidad, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 270, apartado 5, dispone que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para fijar la sanción correspondiente, debe tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta.

Así, la autoridad debe valorar:

a) Las circunstancias:

- particulares y relevantes que rodearon la conducta irregular; aspectos cuantitativos y cualitativos en que se generó la infracción.

- las individuales del sujeto infractor, esto es, si la conducta irregular se comete por primera vez o si se trata de una reincidencia; si el infractor realizó la conducta con el ánimo de infringir la norma legal o sin esa intención.

b) Para determinar la gravedad de la falta debe atender a:

- la jerarquía del bien jurídico afectado, y

- el alcance del daño causado.

Por circunstancias debe entenderse las situaciones de tiempo, modo y lugar en que se cometieron las faltas, así como las condiciones particulares e individuales del sujeto infractor; circunstancias que permiten aplicar, aproximándose en mayor o menor medida, los extremos que establece la disposición legal en el caso concreto, esto es, situaciones de hecho que atenúan o agravan la imposición de la sanción.

La gravedad debe calificarse atendiendo a la jerarquía y trascendencia de la norma jurídica transgredida y a los efectos que se producen respecto de los valores y bienes jurídicamente tutelados por el derecho.

Debe tenerse presente que al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-012/2001, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que si bien la violación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, en consecuencia, la aplicación de la sanción respectiva, ocurre con la simple acreditación de la conducta irregular, lo cierto es que para la cuantificación de la sanción a aplicar al infractor sí se deben considerar los elementos tanto cuantitativos como cualitativos, porque no puede sancionarse igual a quien, aun violando una norma jurídica, sólo adhiere una calcomanía de propaganda electoral en un señalamiento vial y en una parada de autobús, que a quien en diversos lugares y mediante distintas acciones realiza pintas ilegales, obstruye con su propaganda la visibilidad de conductores e ilegalmente fija propaganda en el equipamiento urbano, salvo que ocurrieren otras circunstancias individuales del sujeto que así lo justifiquen.

En este orden de ideas, si está acreditada la transgresión a disposiciones electorales con cierto número de hechos, resulta jurídicamente correcto que en la aplicación particularizada de una sanción a un partido político se valoren los elementos cuantitativos, cualitativos e individuales que en cada caso ocurrieron, porque lo contrario podría llevar al absurdo de considerar que debiera aplicarse la misma multa a quien violente determina disposición del código electoral federal, aun cuando las condiciones en que cometió la irregularidad sean diferentes a las acontecidas en el caso de otros actores políticos, que pueden agravar o atenuar la irregularidad.

Otro factor que debe tenerse en cuenta al individualizar la sanción, es la reincidencia en que haya incurrido el partido denunciado en la comisión de la conducta irregular.

Así, la autoridad debe verificar si existen antecedentes de que el partido denunciante hubiera incurrido en la misma conducta irregular y se le hubiera sancionado. Para lo cual debe tomar en cuenta las resoluciones emitidas por el propio Consejo General, que tengan el carácter de definitivas, ya sea porque el fallo no fue impugnado dentro del plazo legal o, bien, porque la resolución haya sido impugnada y se haya dictado resolución definitiva y firme, es decir, que sea una resolución con carácter de ejecutoria; no se deben considerar como antecedentes las resoluciones recaídas a procedimientos sancionatorios administrativos que no hayan adquirido el carácter de firme, es decir, que se encuentren sub iudice al haber sido controvertidas y estar pendiente de resolución por parte del órgano jurisdiccional electoral.

El criterio antes vertido fue sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-054/2002.

En el caso concreto, al individualizar la sanción, se destaca lo siguiente:

La falta que se atribuye al partido denunciado, consiste en la fijación de propaganda en lugar prohibido por la legislación electoral, ya que se fijó en equipamiento urbano, conducta que transgrede lo dispuesto por el artículo 189, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, las circunstancias en que se materializó la infracción cometida por el partido denunciado, son las siguientes:

El partido denunciado fijó propaganda en elementos de equipamiento urbano, la cual se comprometió a retirar mediante convenio que sus representantes firmaron ante el 12 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el estado de Veracruz, sin que haya cumplido con la obligación pactada.

El alcance que tiene la conducta cometida por el partido denunciado se estima que no trastoca principios fundamentales que rigen la actividad electoral.

De esta manera, al considerar, conjuntamente, las circunstancias y la gravedad de la falta, esta autoridad estima que la infracción cometida por el partido denunciado debe ser sancionada con una multa consistente en un mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, que se encuentra dentro de los límites previstos por el artículo 269, párrafo 1, inciso b), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y s); 39, párrafos 1 y 2; 40, párrafo 1; 73; 82, párrafo 1, inciso h); 269 y 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en ejercicio de las atribución conferida por el numeral 82, párrafo 1, incisos h), w) y z), del ordenamiento legal antes invocado, este Consejo General emite la siguiente:

## **RESOLUCIÓN**

**PRIMERO.-** Se declara fundada la queja presentada por el C. Sergio A. Cortina Ceballos en contra del Partido Alianza Social.

**SEGUNDO.-** Se impone al Partido Alianza Social, una multa de un mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en términos del artículo 269, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. JGE/QSACC/JD12/VER/044/2003**

**TERCERO.-** La multa deberá ser pagada en la Dirección Ejecutiva de Administración del propio Instituto en términos de lo dispuesto por el artículo 270, párrafo 7, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**CUARTO.-** Notifíquese personalmente la presente resolución.

**QUINTO.-** En su oportunidad archívese el presente expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

La presente resolución fue aprobada en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 22 de agosto de dos mil tres, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Dr. José Barragán Barragán, Lic. Jesús Cantú Escalante, Dr. Jaime Cárdenas Gracia, Mtro. Alonso Lujambio Irazábal, Lic. Gastón Luken Garza, Dr. Mauricio Merino Huerta, Dra. Jacqueline Peschard Mariscal, Lic. J. Virgilio Rivera Delgadillo y el Consejero Presidente, Mtro. José Woldenberg Karakowsky.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**MTRO. JOSE WOLDENBERG  
KARAKOWSKY**

**LIC. FERNANDO ZERTUCHE  
MUÑOZ**