

CG182/2003

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

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

V I S T O S para resolver los autos relativos al expediente identificado con el número JGE/QPRD/JD05/MICH/116/2003, al tenor de los siguientes:

RESULTANDOS

I.- Con fecha siete de mayo de dos mil tres, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el oficio número 661/2003, signado por el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital 05 de este Instituto en el estado de Michoacán, mediante el cual remite el escrito de queja presentado por el C. Ricardo Oliveros Herrera, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el 05 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en la mencionada entidad, en el que expresa medularmente que:

“...1.- El Partido Político Acción Nacional, y específicamente su candidato a la Diputación Federal por el 5 Distrito Electoral, ha violado en forma continua y sistemática el marco legal que rige las campañas políticas, y que se norma por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, puesto que en su propaganda, tanto impresa, como de spot de radio, ha venido utilizando símbolos,

expresiones y fundamentaciones religiosas, violando con ello lo dispuesto por el artículo 38 de la ley de la materia.

Efectivamente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala en su Artículo 38.- y transcribo.- Son obligaciones de los partidos.- inciso q).- Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones, o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda.

En el caso concreto, en las estaciones del grupo radio Zamora, por cierto propiedad del candidato de Acción Nacional, ARTURO LARIS RODRÍGUEZ, infractor de la norma señalada con anterioridad y ahora denunciado mediante el presente recurso, ha venido incurriendo de manera grave y sistemática y en forma reiterada en la reproducción del material promocional motivo de esta denuncia mediante la cual hace referencia en la misma alusión a símbolos, expresiones y fundamentaciones religiosas cuando en dichos promocionales señala y transcribo.- fondo musical. TRABAJO ACCIÓN Y COMPROMISO ARTURO LARIS RODRÍGUEZ. CANDIDATO POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL PROMINENTE EMPRESARIO ZAMORANO PRESIDENTE DEL PATRONATO PROCONSTRUCCIÓN DEL SANTUARIO GUADALUPANO, CANDIDATO POR EL QUINTO DISTRITO FEDERAL QUITALE EL FRENO AL CAMBIO. ES POR TI ES POR MICHOACÁN PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

De igual manera, El Partido Acción Nacional, su Candidato y Equipo de Campaña, mediante Perifoneo, en todo el Distrito, han estado reproduciendo material promocional alusivo a su campaña, motivo de la presente denuncia, mediante la cual hace referencia en la misma alusión a símbolos, expresiones y fundamentaciones religiosas cuando en dichos promocionales señala y transcribo.-'ACCIÓN Y COMPROMISO ARTURO LARIS ES POR TI ES POR MICHOACÁN PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. PRESIDENTE DEL CONSEJO DE COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO DE MICHOACÁN PRESIDENTE FUNDADOR DEL PATRONATO PROTEATRO DE LA CIUDAD A.C., PRESIDENTE DEL PATRONATO PROCONSTRUCCIÓN DE LA OBRA INCONCLUSA SANTUARIO

DIOSESANO A LA VIRGEN DE GUADALUPE, DIRECTOR DEL GRUPO RADIO ZAMORA.

2.- De la misma manera, la propaganda impresa que el Partido Acción Nacional y su candidato a la Diputación Federal por este 05 Distrito Electoral, vienen repartiendo a la ciudadanía de este Distrito Electoral, contiene la iconografía católica, ya que en dicha propaganda se contienen símbolos religiosos católicos. Efectivamente, en el folleto, o cómics que distribuye a la ciudadanía, en su primera página de forros, se puede apreciar la caricatura de una familia, y al fondo se aprecia una iglesia con el símbolo de la cruz católica; en la primera página interior, se aprecia una serie de tres dibujos, el de la parte inferior describe a tres personas observando el cartel de lo que ahora se conoce como la basílica de Guadalupe, antes catedral inconclusa, en su alzada totalmente terminada; por lo que se infiere un alto contenido subliminal y explícito de la simbología religiosa católica; que nada tiene que ver con el mero proyecto arquitectónico.

Asimismo, en la segunda página interior, se puede apreciar una serie de tres dibujos, el de la parte superior, describe a una persona y a su lado, el icono de la imagen de la Virgen de Guadalupe, lo cual infiere un alto contenido en forma explícita de la simbología religiosa católica, que nada tiene que ver con una obra de arte.

Como se podrá apreciar la propaganda que viene haciendo el Partido Acción Nacional y su Candidato a la Diputación Federal por este 05 Distrito Electoral, contiene en forma explícita simbología, alusiones, símbolos y fundamentaciones religiosas católicas, pretendiendo con ello sorprender mediante la fe religiosa ciudadana su imagen de candidato, conducta con la cual viola disposiciones de orden público que la ley en la materia tiene contempladas y mediante las cuales se rige el proceso electoral, conducta que se estima para la inducción al voto.

CONSIDERACIONES DE DERECHO

Con los hechos denunciados y cometidos por el Partido Acción Nacional, se viola lo dispuesto por los artículos 1, 3, 23 numerales 1 y 2, 38 inciso q), 40 numeral 1, 116 numeral 1 inciso a), 117 numeral 1

inciso j), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con la única intención de reforzar la queja que presentamos a continuación me permito transcribir en el cuerpo de la presente las tesis de Jurisprudencia en Materia Electoral que a la letra señalan:

PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO GENÉRICO EN MATERIA ELECTORAL. LA INVESTIGACIÓN DEBE INICIARSE CUANDO UN ÓRGANO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE CONOCIMIENTO DE ALGUNA VIOLACIÓN. *La facultad de iniciar un procedimiento administrativo de investigación sobre irregularidades o faltas administrativas, que eventualmente culminaría con la aplicación de una sanción, no necesariamente parte del supuesto de que se haya presentado una queja o denuncia de un partido político por escrito, pues también corresponde a la Junta General Ejecutiva ejercer dicha facultad cuando un órgano del Instituto Federal Electoral se lo informe, en virtud de haber tenido conocimiento, con motivo del ejercicio de sus atribuciones constitucional y legalmente conferidas, de que se ha violado una disposición del código, en relación con el sistema disciplinario en materia electoral y con respecto al contenido del párrafo 2 del artículo 270, en relación con los diversos preceptos 82, párrafo 1, inciso h), y 86, párrafo 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales. En efecto, cualquier órgano del propio Instituto Federal Electoral tiene no sólo la posibilidad sino la obligación de hacer del conocimiento de las instancias competentes cualquier circunstancia que pueda constituir un acto de los sancionados por la legislación electoral, ya que el artículo 41, fracción III, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales disponen que en el ejercicio de su función estatal, el Instituto Federal Electoral tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, razón por la cual ninguno de los órganos que integran dicha institución, al ejercer las atribuciones que se prevén a su cargo en la ley, podría ignorar o dejar pasar una situación que constituyera una irregularidad en la materia y, en consecuencia, ser omiso en hacer del conocimiento, tiene la obligación de informarlo, porque de no hacerlo incurriría en responsabilidad.*

Sala Superior. S3EL 039/99 Recurso de apelación. SUP-RAP-020/98.

Partido Revolucionario Institucional. 17 de noviembre de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Carlos Vargas Baca. Recurso de apelación. SUP-RAP-009/99.- Cruzada Democrática Nacional, Agrupación Política Nacional. 19 de mayo de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez. Secretario: Carlos Vargas Baca.

COMPETENCIA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. LE CORRESPONDE VIGILAR Y APLICAR LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL FEDERAL, RESPECTO DE LA PARTICIPACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES EN ELECCIONES LOCALES. De la interpretación de los artículos 40, 41, primer párrafo, y 124 de la Constitución Federal, y 23, párrafo 2, 39, 269, párrafos 1 y 2, inciso a), y 270, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que la participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales y municipales, no excluye la competencia del Instituto Federal Electoral para vigilar y aplicar las disposiciones del citado código, por éste el ordenamiento que, entre otros aspectos, norma la conducta de aquellos. Lo anterior tiene como sustento, en primer lugar, que si una de las bases constitucionales que deben observar y acatar las entidades federativas al emitir sus leyes electorales, es la prevista en el artículo 41 de la Carta Magna, consistente en el derecho de los partidos con registro nacional a participar en las elecciones locales, entonces abre la posibilidad de que dichas organizaciones se vinculen a sus actividades político-electorales, en los términos fijados en la legislación respectiva (en cuanto no se opongan a la Ley fundamental), y de este modo se pueden encontrar inmersos en cualquiera de las etapas del proceso electoral; y en segundo sitio, en conformidad con las disposiciones legales supra indicadas, al Instituto Federal Electoral le corresponde vigilar que las actividades de estos entes se desarrollen con apego a ley, y al Consejo General del propio instituto sancionarlos administrativamente, entre otros supuestos, cuando éstos incumplan con alguna de las obligaciones señaladas en el artículo 38 del código federal en consulta, tal y como la exigencia de que los partidos y sus militantes ajusten su conducta a los principios del Estado democrático,

esto es, a los valores superiores como la libertad, la justicia, la igualdad, el pluralismo político y la supremacía de la ley, así como que sean respetuosos de la libre participación política de los demás partidos y de los derechos de los ciudadanos. Además, como consecuencia del análisis del marco normativo de orden fundamental, particularmente el relativo al ámbito de distribución de competencias para la regulación de financiamiento público de los partidos políticos nacionales que bien pudiera encuadrarse dentro de lo que la doctrina ha denominado 'facultades coexistentes', es decir, aquellas que parte de la misma compete a la Federación y la otra a las entidades federativas, queda claro que, eventualmente, una misma conducta realizada por un partido político nacional pudiera contravenir alguna o algunas disposiciones estatales, por vincularse con su participación en comicios locales o con las tareas permanentes, susceptibles de regulación en ese ámbito, y, al mismo tiempo, conculcar alguna de las pautas genéricas de conducta que le establece la normatividad federal. Por ejemplo, si se arguye que los militantes o el candidato de un partido político nacional participaban como tales en actos de campaña locales, provocando actos de violencia (agresiones verbales y golpes), alteración del orden público (las labores de proselitismo en vía pública para las cuales se había solicitado y obtenido el correspondiente permiso por la autoridad administrativa atinente) y perturbación en el goce de garantías (las libertades de reunión y asociación en el marco de una campaña electoral, así como de la libre expresión de las ideas), acorde a lo dispuesto en los artículos 6, 9 y 35, fracciones I, II y III, de la Constitución Federal, y 184 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ello traería como consecuencia que, en el ámbito estatal, se pudieran actualizar diversos tipos de responsabilidades, y en el ámbito federal, como ya se razonó, además estarían sujetos a las sanciones previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sala Superior. S3EL 047/2001

Recurso de apelación. SUP-RAP-001/99. Partido de la Revolución Democrática. 23 de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Catillo González. Secretario: Ángel Ponce Peña.

Recurso de apelación. SUP-RAP-008/2001. Partido Acción Nacional. 26 de abril de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis de la Peza. Secretario: Felipe de la Mata Pizaña.

ADQUISICIÓN PROCESAL. OPERA EN MATERIA ELECTORAL.

Opera la figura jurídica de la adquisición procesal en materia electoral, cuando las pruebas de una de las partes pueden resultar benéficas a los intereses de la contraria del oferente, así como a los del colitigante, lo que hace que las autoridades estén obligadas a examinar y valorar las pruebas que obren en autos, a fin de obtener con el resultado de esos medios de convicción, la verdad histórica que debe prevalecer en el caso justiciable, puesto que las pruebas rendidas por una de las partes, no sólo a ella aprovechan, sino también a todas las demás, hayan o no participado en la rendición de los mismos.

Sala Superior. S3L 009/97 Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-017/97. Partido Popular Socialista. 27 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

QUEJAS POR IRREGULARIDADES. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DENUNCIANTES CUENTAN CON INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA DETERMINACIÓN FINAL QUE SE ADOPTE, SI ESTIMAN QUE ES ILEGAL.

El artículo 40, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que un partido político se encuentran en aptitud de pedir al Consejo General del Instituto Federal Electoral, se investiguen las actividades de otros institutos políticos o de una agrupación política cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática, lo que muestra que los partidos políticos cuentan con esa atribución para incitar el actuar de la autoridad, a fin de que ésta, en uso de sus atribuciones, atienda su pedimento y acceda a su pretensión; en otras palabras, para que desarrolle el procedimiento atinente y lo culmine, de ser el caso, con la imposición de una o varias sanciones. Así, puede afirmarse, que existe una norma objetiva que consigna a favor de los partidos políticos, una facultad o potestad de exigencia a la autoridad para que proceda en los términos indicados, al cual es correlativa al deber jurídico de cumplirla, lo que se traduce en que, quien la ejerce, cuenta con el interés jurídico necesario no sólo para presentar la queja, sino de participar y vigilar la adecuada instrucción del procedimiento relativo e, inclusive, de inconformarse con la determinación final que se adopte, si estima que se aparta del derecho aplicable.

Sala Superior. S3EL 042/99 Recurso de apelación. SUP-RAP-012/99 y acumulados. Partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática. 30 de junio de 1999. Unanimidad de 5 votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Secretario: Antonio Valdivia Hernández....”

Anexando la siguiente documentación:

- a) Original de un tríptico, utilizado como propaganda del candidato del Partido Acción Nacional, el C. Arturo Laris Rodríguez.
- b) Copia certificada del acta de la sesión extraordinaria del Consejo Distrital Electoral 05 del Instituto Federal Electoral en el estado de Michoacán, de fecha dos de mayo del presente año.
- c) Dos audio cassettes

II. Por acuerdo de fecha doce de mayo del año dos mil tres, se tuvo por recibida en la Secretaría de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral la queja señalada en el resultando anterior, ordenándose integrar el expediente respectivo, el cual quedó registrado en el libro de gobierno con el número JGE/QPRD/JD05/MICH/116/2003, y emplazar al denunciado.

III. Mediante oficio número SJGE/075/2003 de fecha doce de mayo de dos mil tres, suscrito por el Secretario de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, notificado el día dieciséis 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 ù), 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, 5, 15 y 16 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, 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 Acción Nacional para que dentro del plazo de 5 días, contestara por escrito lo que a su derecho conviniera y aportara pruebas en relación con los hechos imputados a su representado.

IV. El día veintiuno de mayo del presente año, el C. Lic. Rogelio Carbajal Tejada, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en tiempo dio contestación a la queja interpuesta en su contra manifestando entre otros aspectos:

“...1.- En cuanto a los Hechos marcados con los numerales 1 y 2 del escrito de queja presentado por la parte actora hemos de señalar que a este no le asiste la razón jurídica, ni mucho menos se desprende de dichas argumentaciones cargadas de subjetividad agravio alguno, que presuman la violación a las normas electorales por parte de mi representada, por esta razón podemos señalar que en ningún momento el partido que represento a (sic) incumplido con las obligaciones que le impone el artículo 38, en específico el inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tal como ahora lo pretende hacer creer la parte quejosa, quien con toda certeza no tuvo la oportunidad de analizar cuidadosamente el tríptico de nuestro candidato, el cual únicamente tiene la función de destacar los logros y la trayectoria que como persona ha tenido nuestro candidato como integrante de la sociedad civil en su Estado, por esta razón en dicho tríptico, en dos de sus apartados se hace referencia a lo siguiente: a).- Integrante por más de 15 años (y ha sido presidente por 10) del Patronato Pro-Construcción de la obra inconclusa (Santuario Diocesano a la Virgen de Guadalupe), inmueble abandonado por 74 años y que una vez terminado será la edificación religiosa que ocupará el 14 lugar a nivel mundial por sus dimensiones; y b).- En 1998 asumió la presidencia hasta la fecha de la agrupación ‘ Adopta una Obra de Arte’, región Zamora, conformada por 24 municipios, recuadros que desde luego se tienen que analizar en su conjunto y no como hechos aislados, que pudiesen presumir que se esta induciendo al electorado a través de símbolos religiosos, estos recuadros impugnados van acompañados de otros en donde se destaca la

participación de nuestro hoy candidato en diversos actos, como el ser Presidente fundador del Patronato Pro- Teatro de la Ciudad, A.C., realizando en 3 años importantes avances, con el apoyo del INBA y del ayuntamiento y así sucesivamente tanto de organismos públicos y privados, así como educativos en donde todos concatenados demuestran la clara intención del candidato de que la gente conozca su trayectoria en la sociedad y no como dolosamente lo pretende hacer valer la parte actora en el sentido de explotar las creencias religiosas de su estado. En conclusión se demuestran únicamente actos individuales fuera de todo proceso electoral dentro de la vida profesional, social y cultural de un individuo dentro de la sociedad tal como se demuestra con el propio tríptico aportado como prueba por la parte actora.

2.- Como se desprende de lo anterior, podemos señalar que la actuación de nuestro candidato en este proceso electoral, es totalmente apegada a derecho, teniendo como finalidad que la gente lo conozca por sus labores altruistas dentro de su Estado, en donde se han dado a la tarea tanto él como otros personajes que conforman los patronatos y asociaciones civiles de recuperar obras artísticas de amplio valor cultural no solamente para su Estado sino para el patrimonio histórico de nuestro país, por lo cual es incongruente que al rescate de obras históricas aunque sean religiosas, se le pretenda dar un enfoque meramente electorero con la finalidad de descalificar a mi Partido como lo pretende la parte quejosa.

3.- A mayor abundamiento el Partido Acción Nacional, en estricto cumplimiento a las normas Constitucionales y a los ordenamientos secundarios, se ha abstenido de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda, tal como lo establece el artículo 38 del COFIPE, inciso q), en relación con el principio histórico, consagrado en el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el de la separación del Estado y las Iglesias, principio histórico que nunca ha sido violentado o alterado, ni pretende modificarse por el Partido Acción Nacional.

No existe documento alguno de mi Partido o pronunciamiento de sus candidatos o dirigentes que busque transformar o modificar ese sano

principio producto de la historia nacional que califica los terrenos y competencias de cada uno de estos entes sociales.

También es oportuno aclarar que el Partido Acción Nacional, no busca impedir ni restringir la libertad para profesar la creencia religiosa que gozamos todos los mexicanos y que se encuentra plasmada en el artículo 24 de la Constitución de la República, por el contrario, ha dado muestra indubitable de apego a ese derecho natural.

El Partido Acción Nacional en sus Principios de Doctrina vigentes aprobados el 15 y 16 de septiembre de 1939, estableció y permanece hasta nuestros días, la siguiente posición ideológica: ' El Estado no tiene ni puede tener dominio sobre las conciencias, ni proscribir ni tratar de imponer convicciones religiosas. Siempre que ha pretendido hacerlo quebranta la unidad y el vigor de la Nación, subvierte el orden social y ataca la dignidad humana. La libertad religiosa, de convicción, de práctica y de enseñanza, debe desaparecer de las leyes y de la actividad del estado toda medida directa o indirectamente persecutoria. En ello están comprometidos la unidad y decoro nacionales.'

4.- En relación con la grabación exhibida con el escrito inicial de denuncia presentado por el Partido de la Revolución Democrática, podemos considerar que no se le puede conceder valor probatorio alguno, en virtud de que este no se encuentra fortalecido con algún otro medio probatorio, que produzca convicción a la Autoridad Electoral, encargada de dictaminar el presente asunto.

Lo anterior de conformidad con el artículo 16 párrafo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que señala que las pruebas técnicas, solo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.

En consecuencia podemos afirmar que las pruebas ofrecidas por el promovente de la queja son insuficientes para evidenciar la violación a la normatividad electoral sobre la veracidad de los hechos afirmados.

En consecuencia podemos afirmar que las pruebas ofrecidas por el promovente de la queja son insuficientes para evidenciar la violación a la normatividad electoral, por parte del Partido que represento.

A mayor abundamiento podemos señalar que el artículo 14, párrafo 6, menciona lo siguiente: ‘ 6. Se consideran como pruebas técnicas las fotografías otros medios de reproducción de imágenes y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia que puedan ser desahogados sin necesidad de peritos o instrumentos, accesorios, apartados o maquinaria que no estén al alcance del órgano competente para resolver. En estos casos, el aportante deberá señalar concretamente lo que pretende acreditar, identificando a las personas, los lugares y las circunstancias de modo y tiempo que reproduce la prueba.’

De la misma forma el artículo 31 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, señala lo siguiente:

- 1. Se considerarán pruebas técnicas las fotografías, los medios de reproducción de audio y video, así como todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia que puedan ser desahogados sin necesidad de peritos o instrumentos, accesorios, aparatos o maquinaria que no estén al alcance de la Junta. En todo caso, el quejoso o denunciante deberá señalar concretamente lo que pretende acreditar, identificando a las personas, los lugares y las circunstancias de modo y tiempo que reproduce la prueba.*

En estas circunstancias podemos concluir que la parte actora con sus documentales técnicas no demuestra una conducta que deba ser sancionada, por que en estricto derecho y con fundamento en los preceptos jurídicos antes señalados, no se acreditan por su parte las circunstancias de modo y tiempo, que presuman, la comisión de alguna infracción por parte de mi representada o de sus candidatos, por lo que en consecuencia su queja debe ser desechada por improcedente...”

Anexando la siguiente documentación:

a) Copias fotostáticas de dos fotografías de obras culturales.

V. Por acuerdo de fecha dos de junio del presente año, el Secretario de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral tuvo por recibido el escrito de contestación mencionado en el resultando anterior y 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 Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

VI. Mediante escritos de fecha doce y diecisiete de junio de dos mil dos, recibidos en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en las mismas fechas, las partes presentaron sus alegatos.

VII. Mediante proveído de fecha dieciocho de junio del presente año, 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 Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

IX. 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.

X. 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.

XI. 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.

XII. 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 al no existir causa de improcedencia o sobreseimiento hecha valer por el partido denunciado o que deba ser estudiada de oficio por esta autoridad, se procede a fijar la litis, misma que consiste en determinar si, como lo afirma el quejoso, el Partido Acción Nacional es responsable de violar lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso q) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al utilizar en su propaganda símbolos, expresiones y fundamentaciones religiosas.

El quejoso señala esencialmente que:

*“...El Partido Político Acción Nacional, y específicamente su candidato a la Diputación Federal por el 05 Distrito Electoral, ha violado en forma continua y sistemática el marco legal que rigen las campañas políticas, y que se norma por el Código federal de Instituciones y procedimientos Electorales, puesto que en su propaganda, tanto impresa, como de spot de radio, **ha venido utilizando símbolos, expresiones y fundamentaciones religiosas**, violando con ello lo dispuesto por el artículo 38 de la ley de la materia...”*

Anexando como prueba para demostrar su dicho, entre otras, un tríptico que forma parte de la propaganda electoral del candidato a diputado federal por el Partido Acción Nacional, el C. Arturo Laris Rodríguez, propaganda que es reconocida como propia por el denunciado al dar contestación a la queja que nos ocupa.

Asimismo, el Partido Acción Nacional sostiene que: *“...podemos señalar que en ningún momento el partido que represento a (sic) incumplido con las obligaciones que le impone el artículo 38, en específico el inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tal como ahora lo pretende hacer creer la parte quejosa, **quien con toda certeza no tuvo la oportunidad de analizar cuidadosamente el tríptico de nuestro candidato**, el cual únicamente tiene la función de destacar los logros y la trayectoria que como persona ha tenido nuestro candidato como integrante de la sociedad civil en su Estado, por esta razón **en dicho tríptico, en dos de sus***

apartados se hace referencia a lo siguiente: a).- Integrante por más de 15 años (y ha sido presidente por 10) del Patronato Pro-Construcción de la obra inconclusa (Santuario Diocesano a la Virgen de Guadalupe), inmueble abandonado por 74 años y que una vez terminado será la edificación religiosa que ocupará el 14 lugar a nivel mundial por sus dimensiones; y b).- En 1998 asumió la presidencia hasta la fecha de la agrupación ‘ Adopta una Obra de Arte’, región Zamora, conformada por 24 municipios, recuadros que desde luego se tienen que analizar en su conjunto y no como hechos aislados, que pudiesen presumir que se está induciendo al electorado a través de símbolos religiosos...”

Como consecuencia de las manifestaciones anteriores, resulta pertinente entrar al estudio del contenido del artículo 38, párrafo 1, inciso q) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que establece:

“ARTÍCULO 38

1.Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

...

q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;”

El análisis del precepto legal transcrito, revela que consiste en un mandato categórico dirigido a los partidos políticos nacionales, de abstenerse de llevar a cabo diversas conductas que se contienen en la norma jurídica, y que para fines prácticos bien pueden desglosarse en las siguientes prohibiciones:

- a) utilizar símbolos religiosos.
- b) utilizar expresiones religiosas.
- c) utilizar alusiones de carácter religioso, y
- d) utilizar fundamentaciones de carácter religioso.

Todas estas limitaciones a la conducta de los partidos políticos nacionales, están referidas a su propaganda.

Ahora bien, previamente a determinar el alcance de la prohibiciones obtenidas del precepto legal en análisis, conviene establecer qué se entiende por “propaganda” de

los partidos políticos, porque es en esta actividad en donde deben de abstenerse de utilizar la religión en sus diversas manifestaciones.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, correspondiente a la vigésima primera edición de 1992 define la palabra propaganda:

*“Congregación de cardenales nominada **De propaganda fide**, para difundir la religión católica. 2. Por ext., asociación cuyo fin es propagar doctrinas, opiniones, etc. 3. Acción o efecto de dar a conocer una cosa con el fin de atraer adeptos o compradores. 4. Textos, trabajos y medios empleados para este fin”.*

A su vez, los estudiosos del tema establecen que la propaganda, en un sentido amplio pero no por ello menos útil para nuestro estudio, pues son los mismos principios y técnicas que se siguen en la propaganda electoral, es una forma de comunicación persuasiva, que trata de promover o desalentar actitudes en pro o en contra de una organización, un individuo o una causa; implica un esfuerzo sistemático en una amplia escala para influir la opinión, conforme a un plan deliberado que incluye la producción y la transmisión de textos y mensajes específicamente estructurados, mediante todos los medios de comunicación disponibles para llegar a la audiencia más amplia, o audiencias especiales y provocar los efectos calculados.

Su propósito es ejercer influencia sobre los pensamientos, emociones o actos de un grupo de personas para que actúen de determinada manera, adopten ciertas ideologías o valores, cambien, mantengan o refuercen sus opiniones sobre temas específicos.

La propaganda se caracteriza por el uso de mensajes emotivos más que objetivos y porque trata de estimular la acción; dice qué pensar, no enseña a pensar, esto es, la propaganda fuerza a las personas a pensar y hacer cosas del modo que no lo harían si hubieran sido decididas por sus propios medios.

De la descripción que antecede, válidamente se puede llegar al conocimiento de que cuando el dispositivo legal impide a los partidos políticos hacer uso de símbolos, expresiones, alusiones y fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda, se refiere a toda la actividad que desarrollan y dirigen al conjunto o una porción determinada de la población, para que obren en determinado sentido, o más claramente, referidas a la propaganda electoral, como el medio utilizado por los

partidos políticos o candidatos para hacer llegar al electorado, de modo resumido, el mensaje deseado, que constituye la única manera de garantizar que este mensaje se comunique a los electores en la forma más persuasiva posible, para inducirlos a que adopten una conducta determinada, o llegado el caso, voten por un partido o candidato específico.

El propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ley reglamentaria de las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, y la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; regula en los artículos 182 al 191, lo atinente a las campañas electorales, el primero de ellos, por ser el que mayor vinculación tiene en el presente asunto, será objeto de un análisis especial.

A continuación, procede analizar el alcance de las prohibiciones obtenidas del citado artículo 38, párrafo 1, inciso q) del Código Electoral en consulta, relacionadas en líneas que preceden, para cuyo fin debe acudir al significado gramatical de las palabras empleadas en la disposición, para obtener la acción o conducta que les está impedida utilizar en su propaganda.

La primera prohibición para los partidos políticos, desprendida del multicitado artículo 38, párrafo 1, inciso q), de la codificación electoral invocada, consiste en: *“abstenerse de utilizar símbolos religiosos en su propaganda”*. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, correspondiente a la vigésima primera edición de 1992, el verbo **utilizar** significa: *“Aprovecharse de una cosa”*, y la palabra **símbolo**, quiere decir: *“Representación sensorial perceptible de una realidad, en virtud de rasgos que se asocian con ésta por una convención socialmente aceptada... 4. Letra o letras convenidas con que se designa un elemento químico. 5. Emblemas o figuras accesorias que se añaden al tipo en las monedas y medallas”*. De donde se sigue entonces, que la prohibición contenida en esta hipótesis de la norma, se refiere a que los partidos políticos no pueden obtener utilidad o provecho de una figura o imagen con que materialmente o de palabra se representa un concepto, en este caso religioso, por alguna semejanza o correspondencia que el entendimiento percibe entre este concepto y aquella imagen, en su propaganda, para alcanzar el objetivo deseado.

La segunda prohibición de los partidos políticos, obtenida de la norma en estudio, consiste en: *“Abstenerse de utilizar expresiones religiosas en su propaganda”*. La palabra **expresión**, de acuerdo al Diccionario en consulta, tiene los significados siguientes: *“Especificación, declaración de una cosa para darla a entender. 2. Palabra o locución. 3. Ling. Lo que, en un signo o en un enunciado lingüístico manifiesta los sentimientos del hablante. 4. Efecto de expresar algo sin palabras. 5. Viveza y propiedad con que se manifiestan los efectos en las artes y en la declamación, ejecución o realización de las obras artísticas. 6. Cosa que se regala en demostración de afecto a quien se quiere obsequiar. 7. p. us. Acción de exprimir. 8. Alg. Conjunto de términos que representa una cantidad. 9. Farm. Zumo o sustancia exprimida. 10. pl. Recuerdos, saludos...”*. De modo que, atendiendo a las significaciones del vocablo en comento, en relación con su uso dentro de todo el enunciado, se obtiene que, la limitación contemplada en esta parte de la norma, consiste en que los partidos políticos no pueden obtener provecho o utilidad del empleo de palabras o señas de carácter religioso, empleadas en su propaganda, para conseguir el propósito fijado.

La tercera hipótesis prohibitiva contenida en la norma de que se trata, se refiere a que los partidos políticos deben: *“Abstenerse de utilizar alusiones de carácter religioso en su propaganda”*, razón por la que debe de buscarse el significado del verbo **aludir**, que, conforme a la consulta realizada, en el precitado diccionario, quiere decir: *“Referirse a una persona o cosa, sin nombrarla o sin expresar que se habla de ella”*, lo que pone de manifiesto que la prohibición para los partidos políticos es de obtener provecho o utilidad a la referencia indirecta de una imagen o fe religiosa en su propaganda, a fin de conseguir los objetivos pretendidos.

Por último, la restante limitación a los partidos políticos contenida en el precepto legal de mérito, es la de: *“Abstenerse de utilizar fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda”*, por lo que conveniente resulta tener presentes algunos de los significados de la palabra **fundamento**, que proporciona el mencionado diccionario y que son: *“Principio y cimiento en que estriba y sobre el que se apoya un edificio u otra cosa... 3. Razón principal o motivo con que se pretende afianzar y asegurar una cosa... 5. Raíz, principio y origen en que estriba y tiene su mayor fuerza una cosa no material”*. En tal virtud, válidamente puede decirse que la prohibición impuesta a los partidos políticos en este caso, estriba en que los partidos no sustenten sus afirmaciones o arengas llevadas a cabo en su propaganda, en las razones, principios o dogmas en que se apoyan las doctrinas religiosas para conseguir sus propósitos.

Así, es claro que las conductas reguladas por la norma, en el caso específico, la obligación impuesta a los partidos políticos, ya por sí mismos, o a través de sus militantes o candidatos, de abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como de expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda, no se limita a la propaganda electoral expresamente regulada por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; sino que, al estarse en presencia de una disposición dirigida a normar ciertas conductas de los militantes, candidatos y de los partidos políticos, goza de las cualidades particulares que identifican a la ley por ser general, esto es, se encuentra dirigida a la totalidad de las actividades que desplieguen las personas e institutos políticos que se ubiquen dentro de su ámbito de aplicabilidad; es impersonal porque sus consecuencias se aplican sin importar las cualidades individuales y personales de quienes por los actos desplegados pudieran contravenirla; en tanto que es abstracta, al enunciar o formular sus supuestos.

Para arribar a esa conclusión, debe tenerse en consideración lo que respecto de la campaña electoral y la propaganda respectiva, establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 182, al disponer:

“Artículo 182

La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Se entiende 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.

Tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña a que se refiere el presente artículo, deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones

fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.”

Del análisis del precepto últimamente transcrito, válidamente pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

La campaña electoral se integra con las actividades realizadas por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados, para la obtención del voto.

Los actos de campaña son las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos eventos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para la promoción de sus candidaturas.

La propaganda electoral se integra por el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes. El objetivo perseguido con la propaganda es presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

La propaganda y las actividades de campaña tienen como finalidad propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado, de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección respectiva hubiese registrado.

Luego, ante lo particular del precepto analizado y la generalidad del artículo 38, ambos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que la prohibición contenida en éste, de utilizar los símbolos religiosos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de ese carácter, atañe a todo tipo de propaganda a que recurra algún instituto político, ya por sí, por sus militantes o los candidatos por él postulados.

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-032/1999**, emitida por la Sala Superior de ese órgano.

De las manifestaciones vertidas por las partes, del estudio ya expuesto de la normatividad aplicable y del análisis practicado a los elementos probatorios que obran en el expediente de cuenta, esta autoridad concluye que resulta **fundada** la queja en estudio, en atención a las siguientes consideraciones:

De las constancias que obran en el expediente en que se actúa se puede concluir de forma cierta y segura la existencia del hecho sancionable o punible, atribuyéndole la responsabilidad al partido denunciado, en virtud de que del análisis de la contestación a la queja presentada en su contra se desprende la aceptación de los hechos denunciados.

El Partido Acción Nacional acepta la existencia de los trípticos distribuidos como propaganda y el contenido de los mismos, afirmando que son parte de la trayectoria de su candidato.

Sin embargo, contrario a lo sostenido por el partido denunciado, el tríptico en mención no es ajeno al proceso electoral, ya que independientemente de destacar actos individuales dentro de la vida profesional, social y cultural de un individuo dentro de la sociedad, estos logros personales van encaminados a atraer adeptos, ya que del mismo documento se desprende la leyenda “*vota por Arturo*”, por lo que resulta por demás evidente la intención de realizar propaganda electoral a favor del candidato del Partido Acción Nacional.

De la propaganda electoral contenida en el tríptico ofrecido como prueba, se desprenden imágenes de iglesias, cruces y un cuadro de la Virgen de Guadalupe, así como menciones de edificaciones religiosas, tal es el caso del Santuario Diocesano a la Virgen de Guadalupe, imágenes representativas específicamente de la religión católica, con las cuales se acredita una violación a la legislación electoral vigente.

Así, es evidente que al utilizar las asociaciones de signos que constituyen dogmas de carácter religioso para dar a conocer una candidatura con tendencias políticas se actualiza violación a lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, inciso q) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo tanto, lo procedente es declarar fundada la queja que nos ocupa al quedar demostrada la violación del Partido Acción Nacional a la normatividad electoral.

9.- 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 el uso de símbolos religiosos en la propaganda del C. Arturo Laris Rodríguez, candidato por el Partido Acción Nacional a la Diputación Federal por el 05 Distrito Electoral en el estado de Michoacán transgrede lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, inciso q), 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 Acción Nacional reincidió en la comisión de la conducta irregular, en tanto que en el procedimiento administrativo seguido en su contra, identificado con el

número de expediente JGE/QPRI/CG/015/99, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó sancionarlo por haber quedado demostrado, en esa ocasión, que había utilizado símbolos religiosos en su propaganda.

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 dos 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 Partido de la Revolución Democrática en contra del Partido Acción Nacional.

SEGUNDO.- Se impone al Partido Acción Nacional, una multa de dos 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.

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 ocho votos a favor de los Consejeros Electorales, Dr. José Barragán Barragán, Lic. Jesús Cantú Escalante, 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 y un voto en contra del Consejero Electoral, Dr. Jaime Cárdenas Gracia.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**MTRO. JOSE WOLDENBERG
KARAKOWSKY**

**LIC. FERNANDO ZERTUCHE
MUÑOZ**