

**CG183/2003**

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL 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.

**VISTOS** para resolver los autos relativos al expediente identificado con el número JGE/QPRI/JD26/DF/216/2003, al tenor de los siguientes:

### **RESULTANDOS**

I. Con fecha seis de junio de dos mil tres, se recibió en la Secretaría Ejecutiva el oficio número OF/003/JDE/ERR/03, de esa misma fecha, signado por el Lic. Eliseo Reyes Reyes, Vocal Ejecutivo de la 26 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, mediante el cual remitió el escrito de fecha tres de junio de dos mil tres, suscrito por el C. José Julián Francisco Domínguez Arroyo, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el 26 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, en el que expresa medularmente que:

#### **"HECHOS**

***Primero.-** Durante los días 31 de mayo y 1º. De junio de 2003 fue distribuida en diversos puntos de la Delegación Magdalena Contreras propaganda lectoral de la candidata a diputada federal por el distrito 26, del Partido Acción Nacional, C. LAURA ZAPATA MIRANDA, consistente en una postal en cuyo frente aparece una*

fotografía de la candidata, con el brazo derecho extendido hacia arriba , empuñando un objeto similar a un crucifijo unido por una cadena compuesta de cuentas, objeto que en el uso convencional de la religión católica es calificado como un “rosario”, mismo que cuelga de la palma de su mano y que tiene atado a la muñeca.

**Segundo.-** El día 2 de junio de 2003 fue publicada en la página 6 del Periódico “Milenio, Diario”, una nota titulada “¿Violación a la ley?”, en donde aparece una fotografía de la propaganda electoral referida en el numeral anterior, captada por el fotógrafo Enrique Gutiérrez: El tenor de la nota en comento es el siguiente: “La actriz Laura Zapata, candidata del Partido Acción Nacional (PAN) para diputada federal, entrega en sus actos proselitistas una postal en donde aparece con su brazo derecho en alto y con crucifijo en la mano, el cual asegura lo lleva siempre desde que fue víctima de secuestro. El uso de símbolos religiosos en campañas electorales está prohibido por la ley electoral. El Episcopado Mexicano ha demandado que se aplique la ley a los candidatos que utilicen imágenes y símbolos religiosos.”

#### *Agravios y Derecho*

*El Partido Acción Nacional, a través de su candidata a diputada federal por el 26 distrito, incumple con las obligaciones que le impone la ley electoral al violar lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, incisos a) y q) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos*

*Electorales, que a la letra dice:*

*“Artículo 38,*

*j. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:*

*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.*

*(...)*

*Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religiosos en su propaganda.”...*

*El incumplimiento del Partido Acción Nacional a las obligaciones que la ley electoral impone a los partidos políticos nacionales, se actualiza con la distribución de propaganda electoral de la candidata del Pan a diputada federal por el 26 distrito, referida y descrita en el capítulo de hechos de este escrito, toda vez que con ello se viola una norma de carácter prohibitivo que impone a los partidos políticos la obligación de abstenerse de utilizar símbolos religiosos en su propaganda. Lo anterior se fundamenta en las siguientes consideraciones jurídicas:*

*La postal distribuida por la candidata LAURA ZAPATA MIRANDA y sus simpatizantes califica como propaganda electoral, en los términos de lo dispuesto por el artículo 1182, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que constituye una imagen producida y difundida durante la campaña electoral con el propósito de presentar ante la ciudadanía la candidatura registrada por el PAN en el 26 distrito federal electoral, En efecto, la postal en comento identifica y presenta a la C. LAURA ZAPATA como candidata del PAN a diputada federal por el distrito 26; inclusive, en el reverso de dicho documento consta un mensaje proselitista, firmado por la propia candidata, con la siguiente leyenda: “Porque los buenos somos más. Vota por mí. Besos de Laura Zapata.” El precepto referido con anterioridad es del tenor siguiente:*

*“Artículo 182.*

*(...)*

*2. 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 registrada.” ...*

**CONSEJO GENERAL  
EXP. JGE/QPRI/JD26/DF/216/2003**

*La propaganda electoral utilizada por la candidata del PAN a diputada federal por el 26 distrito es ilegal porque utiliza un símbolo religioso, situación que estrictamente la ley electoral federal en su artículo 38, párrafo 1, inciso q) El símbolo religioso utilizado es un crucifijo semioculto en la palma de la mano de la candidata, unido por una cadena compuesta de cuentas, objeto que en el uso convencional de la religión católica es calificado como un "rosario". El Diccionario de la Real Academia Española define la voz "rosario" en los siguientes términos:*

*"Sarta de cuentas, separadas de diez en diez por otras de distinto tamaño, unida por sus dos extremos a una cruz, precedida por lo común de tres cuantas pequeñas, que suele adornarse con medallas u otros objetos de devoción y sirve para hacer ordenadamente el rezo del mismo nombre o una de sus partes."*

*Como puede advertirse, la significación convencional de un "rosario" es la de un instrumento de oración que representa una afinidad y preferencia religiosa determinada, en este caso la católica. No pasa desapercibido para quien suscribe, que el objeto que empuña la candidata LAURA ZAPATA MIRANDA en la imagen de su propaganda electoral no es del todo visible, sin embargo, de una observación detallada se deduce que dicho objeto es un crucifijo unido por una cadena de cuentas, objeto que en su integridad constituye un "rosario". Así, el hecho de semiocultar el crucifijo de referencia es una conducta que presume un fraude a la ley, pues con ello, el PAN y su candidata pretenden sustraerse a la norma que prohíbe la utilización de símbolos religiosos en propaganda política, cuestión que debe ser atendida y valorada por el órgano electoral al momento de la resolución.*

*Ahora, si bien es cierto que la ley electoral federal no define lo que debe entenderse por símbolo religioso, el Consejo General del Instituto Federal Electoral ha establecido un criterio al respecto:*

No. De Criterio: Co11/2000

Tema: PROPAGANDA

Subtema: SÍMBOLOS RELIGIOSOS.

Contenido:

SÍMBOLO RELIGIOSO ES AQUÉL POR MEDIO DEL CUAL SE REPRESENTA O IDENTIFICA UNA DETERMINADA RELIGIÓN; ES DECIR ES UNA FIGURA Y OBJETO QUE TIENE UNA SIGNIFICACIÓN DE CARÁCTER CONVENCIONAL Y QUE PRETENDE DESIGNAR CON EL USO DE CIERTAS FIGURAS O SÍMBOLOS UNA DETERMINADA AFINIDAD O PREFERENCIA RELIGIOSA.

Precedente:

EXPEDIENTE. JGE7QGLVM7CG7139/2000. Coalición Denunciada. Alianza por México. Resolución del Consejo General. 23 agosto del 2000. Expediente: JGE/QPRI/JL/AGS/194/2000. Coalición denunciada: Alianza por el Cambio. Resolución del Consejo General. 9 de agosto 2001.

*De conformidad con el criterio transcrito, el objeto utilizado en la propaganda electoral de la candidata del PAN a diputada federal en el 26 distrito, califica como símbolo religioso, pues tiene una significación de carácter convencional que representa e identifica, con la figura de un "rosario", una afinidad y preferencia religiosa determinada. Cabe señalar que, incluso, el "rosario" constituye un elemento integrador del hábito de diferentes órdenes religiosas del catolicismo, por lo que indudablemente representa e identifica una determinada religión."*

Anexando la siguiente documentación:

- a) Original de una postal donde aparece una fotografía de la C. Laura Zapata.
- b) Copia simple de un escrito de fecha 22 de mayo de 2003.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. JGE/QPRI/JD26/DF/216/2003**

- c) Copia simple de la página 6 del periódico Milenio Diario, de fecha 2 de junio de 2003.
- d) Original de una impresión del concepto de la palabra "rosario", obtenida aparentemente, de una página de internet, sin fecha ni firmas.
- e) Original de dos ampliaciones de la fotografía de la C. Laura Zapata que aparece en la postal descrita en el inciso a) de esta enumeración.

**II.** Por acuerdo de fecha diez de junio de 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/QPRI/JD26/DF/216/2003.

**III.** Mediante oficio número SJGE-190/2003 de fecha diez de junio 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), 40, 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, 13, 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 lo que a su derecho conviniera en relación con los hechos imputados.

**CONSEJO GENERAL  
EXP. JGE/QPRI/JD26/DF/216/2003**

**IV.** Con fecha veinte de junio de dos mil tres, el Lic. Rogelio Carbajal Tejada, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dio contestación en tiempo y forma a la queja interpuesta en su contra manifestando entre otros aspectos que:

*“1.- Con fecha 10 de junio del año en curso, se tuvo por recibido en la Secretaría de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el oficio No. OF/003/JDE/ERR/03, de fecha 6 de junio del 2003, suscrito por el Licenciado Eliseo Reyes Reyes, Consejero Presidente del 26 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, mediante el cual remite el escrito de fecha 3 de Junio del 2003 suscrito por el C. José Julián Francisco Domínguez Arroyo representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el mencionado Consejo, en el que denuncian hechos que consideran presuntas violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismos que consisten en:*

*“...El Partido Acción Nacional, a través de su candidata a diputada federal por el 26 distrito, incumple con las obligaciones que le impone la ley electoral al violar lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, inciso a) y q) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales...”*

*Derivado de lo anterior, motivo de la presente queja podemos considerar que de acuerdo a la postura del quejoso, lo niego quedando la carga de la prueba al actor del presente juicio.*

*2.- Por cuanto a los hechos contenidos en este apartado y en virtud que no son imputables a mi partido, los niego quedando la prueba de los mismos a cargo de la contraria.*

**CONTESTACIÓN AL CAPITULO DE PRECEPTOS VIOLADOS**

*En cuanto hace a los Agravios y preceptos violados, niego que se haya agraviado y que se violen los preceptos que la contraria invoca en este apartado.*

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. JGE/QPRI/JD26/DF/216/2003**

*No hay violación al Art.38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en virtud de que la apreciación que hace la contraria es **Subjetiva** tratando de advertir lo que no existe y manipular en forma maquiavélica la propaganda de la candidata de nuestro partido a diputada federal por el distrito 26 en el Distrito Federal.*

*La propaganda electoral utilizada por nuestra candidata no es ilegal ni viola el precepto de ley invocado por el quejoso, ya que es falso de toda falsedad que se haya utilizado un símbolo religioso presuntamente un crucifijo en la palma de la mano de la candidata, unido por una cadena compuesta por cuentas; objeto que en el uso convencional de la religión católica es identificado como un "rosario", es una fantasía el determinar con una simple observación, y tratar de hacer creer a la autoridad que una pulsera común y corriente de cuentas es un símbolo religioso y mas aun pensar que es la imagen de la campaña de nuestra candidata Laura Zapara, son nada mas que suposiciones subjetivas infundadas.*

*Para mayor abundamiento el Consejo General del Instituto Federal Electoral ha establecido un criterio al respecto:*

*No. De criterio: C004/1999*

*Tema: PROPAGANDA*

*Subtema: ALUSIONES DE CARÁCTER RELIGIOSO*

*Contenido:*

*Un acto realizado por un partido o agrupación política para ser considerado como propaganda de índole religioso, debe contener los siguientes elementos: A) Que se trate de una forma de comunicación persuasiva que tenga como propósito que sus destinatarios actúen de determinada manera, y B) Que se realice mediante la producción y trasmisión de textos o mensajes dirigidos hacia una colectividad, cuando contengan elementos pertenecientes o relativos a la religión o a los que la profesan, que se expresen conjunto de creencias o dogmas acerca de la divinidad, de sentimientos de veneración y temor hacia ella, de normas morales para la conducta individual o social y practicas rituales, principalmente la oración y el sacrificio para darle culto y*

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. JGE/QPRI/JD26/DF/216/2003**

*otras similares así, la propaganda que se refiera a tales características religiosas será considerada como contraria a lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

*Precedente:*

*JGE/QPRI/CG/015/99 partido Denunciado, PAN, Resolución del Consejo General.*

*De acuerdo con el criterio escrito, no se utilizó ningún elemento en la propaganda electoral de nuestra candidata a diputada federal en el distrito 26 que pudiera caer en alguna violación al precepto de ley multicitado, así mismo en el agravio identificado como **b) el quejoso duda sobre lo que parece un símbolo religioso literalmente señala “que el objeto que empuña Laura Zapata Miranda en la imagen de su propaganda electoral no es del todo visible, sin embargo, de una observación detallada se deduce que dicho objeto es un crucifijo unido por una cadena de cuentas,”** como es posible que de una apreciación subjetiva la contraria intente clasificar una infracción al Código, esta apreciación debe ser valorada con atención por el órgano electoral al momento de dictar resolución.*

*Para mayor abundamiento el Periódico Universal del día 8 de junio del 2003, escribe una nota en la que Laura Zapata dijo “es una pulsera de cuentas; tengo claro que en la política no se vale usar ningún tipo de elemento religioso pero si se dan cuenta, mi pulsera no tiene cruz”. Esto denota que es incorrecta la apreciación **subjetiva** que hace el imperante y que no hay lugar a dudas que no hay violación al Código.*

*Cabe señalar que la conducta de nuestra candidata y la del Partido Acción Nacional ha sido hasta este momento acorde a los cauces legales. El Partido Acción Nacional se ha abstenido de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones y alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda.*

**CONSEJO GENERAL  
EXP. JGE/QPRI/JD26/DF/216/2003**

*Es importante señalar que en los Principios de Doctrina de mi partido vigentes y aprobados el 15 y 16 de septiembre de 1939, claramente se estableció y permanece inalterable 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 ser real y plenamente garantizada en México y 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”.*

*Con lo anterior queda debidamente demostrado que mi partido sería el último en permitir que propaganda electoral contraria esta norma, mancillara nuestros Principios de Doctrina aprobados por la Asamblea Constituyente en sus sesiones del 15 y 16 de Septiembre de 1939. México Distrito Federal.*

*En consecuencia a todo lo expuesto con anterioridad, se puede concluir con certeza jurídica que de los hechos narrados por el quejoso, así como de las pruebas ofrecidas por el mismo en su escrito de Queja y en atención a que el Partido que represento en ningún momento ha violado las disposiciones electorales aludidas en el escrito de referencia, resulta procedente el desechar el procedimiento administrativo que se pretende hacer valer en contra de mi partido.”*

Anexando la siguiente documentación:

- a) Copia certificada de la acreditación del Lic. Rogelio Carbajal Tejada como representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- b) Copia simple de una nota periodística.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. JGE/QPRI/JD26/DF/216/2003**

**V.** Por acuerdo de fecha quince 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.

**VI.** El día dieciocho de julio de dos mil tres, mediante la cédula de notificación respectiva y a través de los oficios SJGE-483/2003 y SJGE-484/2003, ambos de fecha quince de julio de dos mil tres, suscritos 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 54 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, respectivamente, al Partido Revolucionario Institucional y al Partido Acción Nacional, el acuerdo de fecha quince de julio de dos mil tres, para que dentro del plazo de 5 días manifestaran por escrito lo que a su derecho conviniese.

**VII.** 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.

**VIII.** Desahogado en sus términos el procedimiento administrativo previsto en el artículo 270, párrafos 1, 2, 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. JGE/QPRI/JD26/DF/216/2003**

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 veintiuno de abril de dos mil tres.

**IX.** 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.

**X.** 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.

**XI.** 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 a 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

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. JGE/QPRI/JD26/DF/216/2003**

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.

**CONSEJO GENERAL  
EXP. JGE/QPRI/JD26/DF/216/2003**

**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, incisos a) y q) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al utilizar en su propaganda símbolos religiosos.

Al respecto, resulta oportuno exponer sintéticamente los argumentos vertidos por las partes, lo cual se hace al tenor de lo siguiente:

**1)** El quejoso denuncia que la C. Laura Zapata Miranda, candidata a diputada federal del Partido Acción Nacional por el distrito 26 en el Distrito Federal, utilizó símbolos religiosos dentro de su propaganda electoral.

Con la finalidad de demostrar su dicho, el quejoso acompaña el original de una postal donde se aprecia la fotografía de la candidata mencionada, con el brazo derecho extendido hacia arriba, empuñando un objeto unido por una cadena compuesta de cuentas, misma que cuelga de la palma de su mano.

Asimismo, el quejoso acompaña una copia simple de la página 6 del periódico "Milenio Diario", de fecha dos de junio de dos mil tres, donde se vierte la declaración de la candidata en cita, en el sentido de afirmar que desde que fue víctima de secuestro siempre lleva consigo un crucifijo.

**2)** El partido denunciado esgrime en su defensa, que es falso que su candidata haya utilizado un "rosario" dentro de la propaganda electoral que exhibió el quejoso, ya que el objeto que aparece en la fotografía de la postal aludida es una pulsera común y corriente de cuentas.

Para demostrar sus afirmaciones, el denunciado acompaña una copia simple de una nota periodística donde la candidata referida manifiesta que el objeto que aparece en la fotografía de la multicitada propaganda es una “pulsera de cuentas”.

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***

- 1. 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.*
- 2. 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.*
- 3. 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.*
- 4. 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.”*

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. JGE/QPRI/JD26/DF/216/2003**

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

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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.
- d) El objetivo perseguido con la propaganda es presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.
- e) 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:

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. JGE/QPRI/JD26/DF/216/2003**

- A)** Conforme con las manifestaciones vertidas por ambas partes, la propaganda electoral, consistente en una postal donde aparece la fotografía de la C. Laura Zapata Miranda, candidata a diputada federal del Partido Acción Nacional por el distrito 26 en el Distrito Federal, resulta atribuible al partido denunciado en el presente procedimiento, en virtud a que la acepta como propaganda correspondiente a su candidata.
- B)** La propaganda electoral referida en el párrafo anterior, muestra una fotografía donde aparece la imagen de la C. Laura Zapata Miranda, con el brazo derecho extendido hacia arriba, empuñando un objeto que a juicio de esta autoridad, constituye un símbolo religioso.

En efecto, de la imagen fotográfica aludida, se desprende que la candidata del Partido Acción Nacional sostiene en su mano derecha un objeto, cuya parte visible muestra una cadena compuesta de cuentas que sale de la palma de su mano y se enreda por su brazo a la altura de la articulación con la mano (muñeca).

De acuerdo con lo anterior, la parte visible del objeto en cita, muestra características que guardan identidad con un símbolo de la religión católica conocido como “rosario”.

En este sentido, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en su vigésima segunda edición del año 2001, define la palabra **rosario**, como:

*“(Del lat. Rosarium, de rosa, rosa). m. Rezo de la iglesia, en que se conmemoran los quince misterios principales de la vida de Jesucristo y de la Virgen, recitando después de cada uno un padre nuestro, diez avemarías y un gloriapatri. || 2. Sarta de cuentas, separadas de diez en diez por otras de distinto tamaño, unida por sus dos extremos a una cruz, precedida por lo común de tres cuentas pequeñas, que suele adornarse con medallas u otros objetos de devoción y sirve para hacer ordenadamente el rezo del mismo nombre o una de sus partes...”*

Del concepto anterior, se colige que la palabra rosario, además de referirse a un rezo, también se utiliza para designar un instrumento de oración que representa y distingue la afinidad y preferencia religiosa, en la especie, afinidad y preferencia por la religión católica.

Siguiendo esta prelación de ideas, cabe recordar nuevamente la definición gramatical de la palabra **símbolo** y la interpretación que dio el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la resolución recaída al recurso de apelación **SUP-RAP-032/1999**, en el contexto del artículo 38, párrafo 1, inciso q) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y a la cual nos hemos referido con anterioridad. A saber:

*“...**símbolo**, quiere decir: ‘Representación sensorial perceptible de una realidad, en virtud de rasgos que se asocian con esta 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 sacar 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.”*

En mérito de lo transcrito, se concluye que conforme a lo expresado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la simple semejanza o correspondencia que guarde un objeto con la representación de un concepto religioso y que sea presentado dentro de la propaganda electoral, es suficiente para considerarlo como **símbolo religioso**.

En este contexto, la imagen visible del objeto que muestra la propaganda electoral en cita, es una cadena de cuentas separadas por grupos -por lo perceptible-, de más de ocho cuentas separadas por otras de distinto

tamaño y, aunque no se pueden distinguir todos los detalles que hagan indudable su naturaleza, el entendimiento lo percibe como semejante y correspondiente a un objeto que representa un concepto religioso, particularmente un rosario que como instrumento de oración utilizan las personas que profesan la religión católica.

- C)** Esta autoridad, tomando en cuenta las reglas de la sana lógica y de la experiencia, procedió a valorar los diversos medios probatorios que tuvo a su alcance y por virtud de la adminiculación de los mismos, concluye que la C. Laura Zapata Miranda, candidata a diputada federal del Partido Acción Nacional por el distrito 26 en el Distrito Federal, utilizó un símbolo religioso (rosario) dentro de su propaganda electoral, toda vez que del estudio a las manifestaciones vertidas por la propia candidata dentro de las notas periodísticas aportadas por las partes, y que obran agregadas en el expediente, se desprende que la candidata en cita profesa la religión católica, conoce los símbolos de la misma y tiene por costumbre practicar y profesar el culto que la misma impone.

En efecto, la C. Laura Zapata Miranda en su declaración publicada el día dos de junio de dos mil tres, en la página 6 del periódico "Milenio Diario", expresó llevar siempre consigo un crucifijo desde que fue víctima de secuestro.

Del mismo modo, en la nota periodística exhibida como prueba por el partido denunciado, la candidata referida manifestó:

*"En mi vida personal claro que uso rosario y una cadena con una cruz; creo en la Virgen Guadalupe y en Dios. Para mí este elemento es una protección ..."*

De lo expuesto, se concluye que el Partido Acción Nacional, a través de su candidata a diputada federal por el distrito 26 en el Distrito Federal, violó lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, inciso q) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, razón por la que procede declarar fundada la presente queja.

**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

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. JGE/QPRI/JD26/DF/216/2003**

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.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. JGE/QPRI/JD26/DF/216/2003**

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.

**CONSEJO GENERAL  
EXP. JGE/QPRI/JD26/DF/216/2003**

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 de la C. Laura Zapata Miranda, candidata a diputada federal por el distrito 26 en el Distrito Federal, conducta que transgrede lo dispuesto por el artículo 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 determinó

sancionarlo por haber quedado demostrado, en esa ocasión, que había usado símbolos religiosos dentro de su propaganda electoral.

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 la atribución conferida por el numeral 82, párrafo 1, incisos h), w) y z), del ordenamiento legal invocado, este Consejo General emite la siguiente:

## **RESOLUCIÓN**

**PRIMERO.-** Resulta fundada la queja iniciada 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.

**CONSEJO GENERAL  
EXP. JGE/QPRI/JD26/DF/216/2003**

**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 del 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**