JGE510/2003

DICTAMEN RESPECTO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR LA COALICIÓN ALIANZA PARA TODOS EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

Distrito Federal, a 26 de noviembre de dos mil tres.

VISTO para resolver el expediente número JGE/QAPT/JD07/MEX/439/2003, integrado con motivo de la queja presentada por la Coalición Alianza para Todos, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y

R E S U L T A N D O

I. Con fecha veintiuno de julio de dos mil tres, se recibió en la Secretaría de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el oficio número JDE07-MEX-CP-VE/374-03, de fecha tres de julio de dos mil tres, suscrito por el C. Nicolás Otamendi Contreras, Consejero Presidente del 07 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el Estado de México, mediante el cual remitió el escrito sin fecha, suscrito por el C. Víctor Manuel Gutiérrez Sánchez, representante suplente de la Coalición Alianza de para Todos ante el órgano electoral mencionado, en el que expresa:

> *"El Partido Acción Nacional, ha colgado una lona de 1.50 X.80 mts., misma que contiene una imagen de Julián Angulo con las leyendas "Diputado Federal VII Distrito", "Juntos lo iniciamos en Izcalli..., Hoy ¡Quítale el freno al cambio!" y un emblema del PAN. con la leyenda "vota el 6 de julio"; en el barandal del atrio de la parroquia "San Francisco de Asís" del Pueblo de San francisco Tepojaco, la cual está ubicada en Av. Hidalgo s/n, del pueblo de San Francisco Tepojaco,*

Municipio de Cuautitlán Izcalli. Es por esto, que el Partido Acción Nacional, se abstuvo de cumplir con sus obligaciones que la señala el artículo 38 numeral 1 inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual dice: que son obligaciones de los Partidos Nacionales, abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda; así las cosas y dada la naturaleza y el significado que tiene la parroquia para la mayoría de las personas, el Partido Acción Nacional dolosamente ha colgado la propaganda electoral antes mencionada en esta parroquia aprovechándose de la autoridad moral y de la influencia que ésta tiene sobre la comunidad y utilizar la misma con el propósito de inducir el voto a favor del Partido Acción Nacional. Por otra parte el Partido Acción Nacional ha contravenido lo dispuesto por el artículo 189 numeral 1, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debido a que este artículo e inciso, prohíben colgar, fijar o pintar propaganda electoral en monumentos ni en el exterior de edificios públicos, provocando una desventaja en este aspecto en contra de la Coalición a la cual representamos.

Resulta aplicable a nuestra pretensión, lo establecido por al tesis Jurisprudencial que a continuación nos permitimos transcribir:

***QUEJAS POR IRREGULARIDADES. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DENUNCIANTES CUENTAN CON INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA DETERMINACIÓN FINAL QUE SE ADOPTE, SI ESTIMAN QUE ES ILEGAL**.- (Se Transcribe)."*

Anexando la siguiente documentación:

1. Copia certificada del escrito de fecha diecinueve de mayo de dos mil tres, mediante el cual el C. Víctor Manuel Gutiérrez Sánchez acredita su personalidad como representante suplente de la Coalición Alianza para Todos.

2. Un testimonio notarial pasado ante la fe del Licenciado Enrique Sandoval Gómez, notario público número ochenta y ocho en el Estado de México, de fecha tres de julio de dos mil tres.

II. Por acuerdo de fecha veinticinco de julio de dos mil tres, se tuvo por recibido en la Secretaría de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el escrito señalado en el resultando anterior, ordenándose integrar el expediente respectivo, el cual quedó registrado en el libro de gobierno con el número JGE/QAPT/JD07/MEX/439/2003, y emplazar al Partido Acción Nacional.

III. Mediante oficio SJGE/775/2003 notificado con fecha cinco de septiembre de dos mil tres, suscrito por el Secretario de la Junta General Ejecutiva de este Instituto, con fundamento en los artículos 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38, párrafo 1, inciso a); 82, párrafo 1, incisos h) y w); 84, párrafo 1, incisos a) y p); 85, 86, párrafo 1, incisos d) y l); 87, 89, párrafo 1, incisos ll) y u); 269, 270, párrafo 2 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 13, 14, 15, 16, 26, 27 y 28 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 11, 13 y 14 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de las Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y numerales 1, 4, 8 y 10 de los Lineamientos para el Conocimiento y la Sustanciación de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se emplazó al Partido Acción Nacional para que dentro del plazo de cinco días contestara por escrito lo que a su derecho conviniera y aportara pruebas en relación a los hechos que le son imputados.

IV. El Partido Acción Nacional no formuló contestación al emplazamiento realizado por esta autoridad.

V. Por acuerdo de fecha veinte de octubre de dos mil tres, el Secretario de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral ordenó dar vista a los partidos que integraron la Coalición Alianza para Todos y al Partido Acción Nacional 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 veintiocho de octubre de dos mil tres, a través de los oficios SJGE/1000/2003, SJGE/1001/2003 y SJGE/1002/2003, todos de fecha veinte de octubre 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 53 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y numerales 1, 4 y 10 de los Lineamientos para el Conocimiento y la Sustanciación de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se notificó al Partido Revolucionario Institucional, al Partido Verde Ecologista de México y al Partido Acción Nacional respectivamente, el acuerdo de fecha veinte de octubre de dos mil tres, para que dentro del plazo de cinco días manifestaran por escrito lo que a su derecho conviniese.

VII. Por escrito presentado ante la Secretaría Ejecutiva de este Instituto el día cuatro de noviembre de dos mil tres, el Partido Revolucionario Institucional a través del C. Fidel Herrera Beltrán, representante propietario del partido, ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dio contestación a la vista que se le mandó dar mediante proveído de fecha veinte de octubre de dos mil tres y alegó lo que a su derecho convino.

VIII. Mediante proveído de fecha siete de noviembre 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.

IX. En virtud de que se ha 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, se procede a formular el dictamen correspondiente, al tenor de los siguientes:

C O N S I D E R A N D O S

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 el artículo 85, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la integración de la Junta General Ejecutiva; y que el 86, párrafo 1, incisos d) y l), de dicho Código Electoral, consigna como facultad de este órgano colegiado, supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos y sus prerrogativas, así como integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas y en su caso los de imposición de sanciones en los términos que establezca el citado ordenamiento legal.

3.- Que en virtud de lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Electoral Federal, es obligación de los partidos y agrupaciones políticas 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.

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 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 Electoral y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, así como conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

6.- 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.

7.- Que una vez analizadas las constancias que integran la presente queja se estima que no se actualiza causa de improcedencia alguna, por lo tanto, corresponde realizar el análisis de fondo del asunto planteado, con base en las consideraciones siguientes:

La Coalición Alianza para Todos manifiesta que el Partido Acción Nacional colocó propaganda a favor del C. Julián Angulo Góngora candidato a diputado federal de

ese partido por el 07 distrito electoral federal del Estado de México, en el barandal de la Parroquia “San Francisco de Asís”, del pueblo de San Francisco Tepojaco, la cual está ubicada en la Avenida Hidalgo s/n, del Pueblo de San Francisco Tepojaco, Municipio de Cuautitlán Izcalli, con lo cual violenta los artículos 38, párrafo 1, inciso q) y 189 párrafo 1, inciso e), del Código Federal de Procedimientos Electorales.

El Partido Acción Nacional no dio contestación al emplazamiento hecho por esta autoridad, con motivo de la queja que nos ocupa.

El quejoso aportó como prueba un testimonio notarial pasado ante la fe del Licenciado Enrique Sandoval Gómez notario público número ochenta y ocho del Estado de México, el cual se transcribe a continuación:

“LIC. ENRIQUE SANDOVAL GÓMEZ.

NOTARIO PÚBLICO No. 88
ESTADO DE MÉXICO.

Instrumento número quince mil cuarenta y dos
Volumen número trescientos noventa y dos
Folio número cero ochenta y seis

*En la ciudad de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, a los tres días del mes de julio el año dos mil tres, **Yo, Licenciado Enrique Sandoval Gómez, Notario Público número ochenta y ocho**, del Estado de México, con residencia en esta Ciudad, hago constar:----------*
La diligencia de fe de hechos a solicitud del señor Víctor Manuel Gutiérrez Sánchez.*----------*
----------Protesta de Ley----------
Para los efectos de las declaraciones que el compareciente hará en este instrumento, procedí a protestarlo para que se condujera con la verdad y lo apercibí de las penas en que incurren los que declaran falsamente, de conformidad con los siguientes.----------
----------Hechos----------
*A solicitud del señor **Víctor Manuel Gutiérrez Sánchez,** representante suplente de la Coalición Alianza para Todos ante el Consejo Distrital Siete, en el Estado de México, del Instituto Federal Electoral, siendo las dieciocho horas con veinte minutos del día en que se actúa, me constituí en la compañía del solicitante en el domicilio donde se ubica la Iglesia de San Francisco de Asís, en la Avenida Hidalgo sin número, en el Centro*

del mismo Poblado de San Francisco Tepojaco, Municipio de Cuautitlán Izcalli, Estado de México, en frente de la iglesia se encuentra una vinilona con propaganda del Candidato a Diputado Federal por el Partido Acción Nacional Julián Angulo, dicha vinilona mide aproximadamente ochenta centímetros de ancho por un metro cincuenta centímetros de largo. Asimismo, en este momento iba pasando una persona hacia el interior del templo religioso con una escoba y una cubeta, quien manifestó llamarse Guillermo Cruz Reyes, y ser la persona que hace la limpieza en la Iglesia y llevaba puesta una playera con propaganda impresa del Partido Acción Nacional, que es todo lo que me solicita el compareciente que el suscrito Notario certifique y dé fe.----------
*Asimismo solicita el señor **Víctor Manuel Gutiérrez Sánchez,** al suscrito Notario anexe al testimonio de este instrumento las fotografías que fueron tomadas en mí presencia.----------*
----------Generales----------
Por sus generales el compareciente, manifestó ser mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos, originario de Tequixquiac, lugar donde nació el día veintiuno de julio de mil novecientos setenta y uno, casado, pasante de derecho, con domicilio en Calle Francisco I. Madero número cuarenta y dos, en el Municipio de Tequixquiac, Estado de México; y se identificó con gafete expedido por el Instituto Federal Electoral, manifiesta estar al corriente en el pago del impuesto sobre la Rentan sin justificármelo documentalmente, por lo que le hice las prevenciones de Ley. Una vez terminada la presente diligencia, me dirigí a mis oficinas para redactar la presente acta y expedir constancia a favor del solicitante, siendo las dieciocho horas, cuarenta minutos, del día de su fecha, quedando autorizada definitivamente por no causar ningún impuesto.- Doy fe.----------
Agrego al apéndice de este instrumento, las notas complementarias, bajo la letra que le corresponda.- Doy fe.----------
Licenciado Enrique Sandoval Gómez.- Rúbrica.----------
El sello de autorizar.----------
*Es Primer Testimonio, sacado fielmente de su original que obra en el protocolo abierto que está a mi cargo, se expide para el señor **Víctor Manuel Gutiérrez Sánchez**, a este título de interesado, va en tres páginas debidamente selladas y cotejadas, en Cuatlitlán Izcalli, Estado de México, a cinco de julio del año mil tres. Doy fe."*

Se anexan siete fotografías que fueron tomadas en la presencia del fedatario público mencionado, en las cuales se puede observar el barandal que rodea un inmueble que alberga una iglesia en el que se encuentra colocada una manta con propaganda electoral a favor del C. Julián Angulo Góngora, candidato a diputado

federal del Partido Acción Nacional por el 07 distrito electoral en el Estado de México, en la que aparece una fotografía, predominan los colores azul y blanco con franjas de color negro y naranja y las leyendas “Julián Angulo”, Diputado Federal VII Distrito”, “Juntos lo iniciamos en Izcalli...”, “ HOY ¡Quítale el Freno al cambio!, el emblema del Partido Acción Nacional, “Vota julio 6”.

Del acta transcrita se obtiene que el Licenciado Enrique Sandoval Gómez, notario público número ochenta y ocho del Estado de México, se constituyó en el lugar en donde el quejoso manifiesta se encontraba colocada la propaganda electoral denunciada y que dio fe de su existencia, la cual corresponde al C. Julián Angulo Góngora, candidato a diputado federal del Partido Acción Nacional por el 07 distrito electoral en el Estado de México, además de que anexa siete fotografías que fueron tomadas al momento de realizar la diligencia, las cuales están selladas y forman parte del testimonio en cita.

A los elementos de convicción antes reseñados, se les concede valor probatorio pleno de conformidad con lo dispuesto por el artículo 28, párrafo 1, inciso c), del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas y el artículo 14, párrafo 4, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, siendo que dicho testimonio es un acta pasada por la fe del notario público número ochenta y ocho, el Licenciado Enrique Sandoval Gómez, en la que narra hechos que le constan, por lo que se considera una documental pública, por haber sido elaborada por una persona investida del ejercicio de la fe pública en la que refiere hechos que le constan directamente.

Con base en lo anterior, esta autoridad concluye que de las pruebas que obran en el expediente se tiene por acreditado lo que a continuación se precisa:

La existencia de una manta con propaganda electoral a favor del candidato del Partido Acción Nacional a diputado federal por el 07 distrito electoral en el Estado de México, en el barandal del inmueble que alberga la Iglesia de San Francisco de Asís ubicada en la avenida Hidalgo sin número en el centro del mismo poblado de San Francisco Tepojaco, Municipio de Cuautitlán Izcalli, en el Estado de México.

Ahora bien, el lugar en que se encuentra colocada la propaganda del Partido Acción Nacional debe considerarse como parte del predio en el que está construido el templo religioso antes identificado.

Asimismo debe considerarse que las asociaciones religiosas cuentan con patrimonio propio exclusivamente para cumplir el fin o fines propuestos en su objeto de dar a conocer su creencias religiosas, y que sus inmuebles o predios que son considerados como templos, son característicos de una religión.

Una vez que ha quedado acreditada la existencia de propaganda electoral en el barandal que rodea un inmueble, concretamente un templo, que pertenece a una asociación religiosa, procede a determinar si tal conducta es violatoria del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 contiene 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 contenidas 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 hacer referencia a cuestiones relacionadas con creencias religiosas.

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

> *"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 acudirse 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, en su propaganda, 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, para alcanzar el objetivo deseado.

La segunda prohibición para 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. Álg. 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 resulta conveniente 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."

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-032/99**,** emitida por la Sala Superior de ese órgano y que fueron reiterados al resolver el distinto medio de impugnación identificado como SUP-REC-034/2003.

Ahora bien, se considera que se estaría ante una violación al contenido del artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando:

a) La propaganda utilizada por los partidos políticos, sus militantes o candidatos contengan expresiones o símbolos de carácter religioso.

b) La propaganda sea colocada o fijada en lugares identificados con alguna creencia religiosa.

Se afirma lo anterior en tanto que la intención del legislador es que los partidos no se valgan de cuestiones religiosas para realizar su propaganda, evitando la posibilidad de obtener algún beneficio o provecho de la utilización de una figura, imagen o símbolo con que materialmente o de palabra se representa un concepto religioso.

Ello es así, toda vez que se pretende garantizar la autonomía intelectual que se busca en la participación política y, en especial, en el voto consciente y razonado de los ciudadanos, basado en la valoración de las propuestas y plataformas de los candidatos y partidos políticos, y no atendiendo a cuestiones subjetivas y dogmáticas como son los símbolos o conceptos religiosos.

De esta manera, la colocación o fijación de propaganda electoral de un partido político en el predio o inmueble que corresponde a un templo religioso, se considera contraria a la prohibición contenida en el artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en tanto que se está utilizando y aprovechando un inmueble destinado al culto religioso para colocar propaganda, valiéndose de la influencia que las cuestiones religiosas tienen o podrían tener en la población.

Sostener lo contrario haría nugatorio el objeto del legislador de prohibir la utilización de símbolos o conceptos religiosos en la propaganda de los partidos políticos, ya que a través de esa prohibición del Estado garantiza que ninguna de las fuerzas políticas pueda coaccionar moral o espiritualmente a ciudadano alguno a efecto de que vote por ella, con lo cual se garantiza la libertad de conciencia de los ciudadanos participantes en el proceso electoral y se consigue mantener libre de elementos religiosos al proceso de renovación y elección de los órganos del Estado.

Así las cosas, la prohibición contenida en el invocado inciso q), del párrafo 1), del artículo 38 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no sólo se refiere al contenido de la propaganda electoral, sino que se extiende a los lugares en que se fija y coloca la misma pues el afán del legislador es evitar que en la conformación de la voluntad popular, se inmiscuyan cuestiones de carácter meramente religioso, contrariando los principios consagrados en la Constitución Federal, concretamente el artículo 41, párrafo segundo, que establece que la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas

En la especie, se considera que la propaganda electoral del Partido Acción Nacional que está colocada en el barandal del inmueble en el que se encuentra albergada la iglesia de San Francisco de Asís, violenta lo dispuesto por el artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El referido inmueble se considera como un “templo”, de acuerdo con la definición del Diccionario de la Real Academia:

> ***Templo.(****Del lat. templum).m. Edificio o lugar destinado pública y exclusivamente a un culto.m. Lugar real o imaginario en que se rinde o se supone rendirse culto al saber, a la justicia, etc.~ próstilo. 1. m. Arq. El de segunda especie entre los antiguos, el cual, además de las dos columnas conjuntas, tenía otras dos enfrente de las pilastras angulares.*

Del concepto anterior, se colige que la palabra templo, además de referirse a un lugar determinado para llevar a cabo un culto en este caso religioso, también por sus características se utiliza para designar un lugar de oración que representa y distingue la afinidad y preferencia religiosa, en la especie la iglesia 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 colocación de la propaganda electoral en el barandal del inmueble que alberga la iglesia de San Francisco de Asís, que es un templo destinado al culto religioso, violenta lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso q), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es pertinente resaltar el hecho de que la propaganda del Partido Acción Nacional que se encuentra colocada en el predio destinado a un culto religioso contraviene el artículo antes invocado, no así el precepto 189, párrafo 1, inciso e), del código electoral federal, ya que dicho inmueble no se considera como un edificio público, como lo pretende el quejoso.

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

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

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

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

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

Este enunciado es de capital importancia por dos razones fundamentales.

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

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

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

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

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

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

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

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

Siguiendo esta prelación de ideas, resulta atribuible al Partido Acción Nacional, la colocación de propaganda electoral en el barandal del inmueble que alberga la Iglesia de San Francisco de Asís, templo destinado al culto religioso, a favor su partido, ya que la misma fue ejecutada por alguna persona o personas respecto de las cuales ese partido debió constituirse como garante de su conducta, ya que con dicha propaganda se hizo promoción al C. Julián Angulo Góngora candidato del Partido Acción Nacional por el 07 distrito electoral federal del Estado de México y de no haber sido ordenada su distribución por el partido denunciado, éste hubiera denunciado su existencia por no haber mediado su autorización, lo que no aconteció en la especie.

Así las cosas, con base en lo antes razonado y expuesto, se estima fundada la queja presentada en contra del Partido Acción Nacional.

8.- Que en atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 270 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así los artículos 42 y 43 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Titulo Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el numeral 15 de los Lineamientos para el Conocimiento y la Sustanciación de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, y en ejercicio de la atribución conferida por los numerales 85, párrafo 1 y 86, párrafo 1, incisos d) y l), del Código invocado, la Junta General Ejecutiva emite el siguiente:

D I C T A M E N

PRIMERO.- Se declara fundada la queja presentada por la Coalición Alianza para Todos en contra del Partido Acción Nacional, en términos de lo señalado en el considerando 7 del presente dictamen.

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

El presente dictamen fue aprobado en sesión ordinaria de la Junta General Ejecutiva celebrada el 26 de noviembre de 2003, por votación unánime del Presidente de la Junta General Ejecutiva, Dr. Luis Carlos Ugalde Ramírez, el Secretario de la Junta General Ejecutiva, Lic. Fernando Zertuche Muñoz, y los Directores Ejecutivos, Dr. Alberto Alonso y Coria, Mtro. Jaime Rivera Velázquez, Lic. Marco Antonio Baños Martínez, Mtra. Ma. del Carmen Alanis Figueroa y Lic. Alfonso Fernández Cruces.

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

DR. LUIS CARLOS UGALDE RAMIREZ

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

LIC. FERNANDO ZERTUCHE MUÑOZ