

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-22/2007

**ACTOR: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL**

**MAGISTRADA PONENTE: MARÍA
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**SECRETARIOS: JORGE SÁNCHEZ
CORDERO GROSSMANN - ROBERTO
JIMÉNEZ REYES**

México, Distrito Federal, a nueve de mayo de dos mil siete.

VISTOS para resolver los autos del expediente al rubro indicado, relativo al recurso de apelación, promovido por Dora Alicia Martínez Valero, en su carácter de representante propietaria del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en contra de la resolución CG62/2007, por el que se determina desechar la queja interpuesta en Pachuca de Soto, Hidalgo, por actos que considera violatorios del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aprobada en sesión extraordinaria de veintitrés de marzo del presente año; y

R E S U L T A N D O :

SUP-RAP-22/2007

I. Antecedentes. a) El veinticinco de julio de dos mil seis, el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva en el Estado de Hidalgo, remitió el oficio JL/VE/686/2006, al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, relativo a la queja interpuesta por el representante propietario del Partido Acción Nacional, ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral, sobre presuntos hechos que pudieran dar lugar a la comisión de algún ilícito en materia electoral.

b) En fecha veintiséis de julio de dos mil seis, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral recibió el escrito de referencia, con motivo de la denuncia formulada por el Partido Acción Nacional, en relación a presuntas infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

c) Por acuerdo de dos de agosto de dos mil seis, se tuvieron por recibidas en la Secretaría Ejecutiva de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, las constancias señaladas en el inciso que antecede, ordenándose integrar el expediente número JGE/QPAN/JL/HGO/751/2006, y formular el proyecto de dictamen.

d) El veintitrés de febrero de dos mil siete, la Junta General Ejecutiva aprobó el dictamen correspondiente, proponiendo desechar la queja presentada, ordenando su remisión a los integrantes de la Comisión de proyectos de resolución o devolución.

SUP-RAP-22/2007

e) En sesión ordinaria de quince de marzo de dos mil siete, la Comisión de Proyectos de resolución o devolución, por mayoría aprobó el dictamen correspondiente.

f) El veintitrés de marzo del presente, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó desechar la queja interpuesta por el Partido Acción Nacional, al tenor de lo siguiente:

CONSIDERANDO

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, y 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 Sanciones Administrativas Establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la consideración del órgano superior de dirección, para que en ejercicio de las facultades que le otorga el Código de la materia determine lo conducente.

2.- Que de conformidad con lo que establece el artículo 45 del Reglamento, se somete el Dictamen y el proyecto de resolución a la consideración del órgano superior de Dirección, para que en ejercicio de las facultades que le otorga el Código de la materia determine lo conducente y aplique las sanciones que en su caso procedan.

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

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

SUP-RAP-22/2007

Quinto del Libro Quinto del ordenamiento legal invocado y que la aplicación de las sanciones administrativas es facultad del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

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

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

7.- Que atento a lo que dispone el artículo 3, párrafo 1, del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto del presente Dictamen, resulta aplicable, en lo conducente, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

8.- Que por cuestión de orden y en virtud de que el artículo 19, párrafo 1 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que las causales de desechamiento e improcedencia deben ser examinadas de oficio, procede entrar al estudio de aquéllas que pudieran actualizarse en el presente caso, pues de ser así deberá decretarse el desechamiento de la queja que nos ocupa, al existir un obstáculo que impediría la válida constitución del proceso e imposibilitaría un análisis de fondo.

En este tenor, este Instituto Federal Electoral considera que se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 15, párrafo 2, inciso e) 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, el cual establece que la denuncia será improcedente cuando por los sujetos denunciados, el Instituto Federal Electoral resulte incompetente para conocer de los mismos.

SUP-RAP-22/2007

Lo anterior, en virtud de que esta autoridad considera que el inconforme se duele en contra de actos realizados por el personal del H. Ayuntamiento de Pachuca de Soto, Hidalgo, el cual no puede ser sujeto de un procedimiento administrativo disciplinario como el que nos ocupa.

En efecto, en el escrito de queja, el Lic. Gonzalo Trejo Amador, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local de esta Institución en el Estado de Hidalgo, denunció supuestas irregularidades y violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales imputables al H. Ayuntamiento de Pachuca de Soto, en esa localidad, es decir, a una autoridad municipal de la mencionada entidad.

Al respecto, es preciso señalar que los sujetos previstos dentro del Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son limitados y se encuentran contemplados en los artículos 264, 265, 266, 267, 268 y 269 que literalmente señalan:

ARTÍCULO 264

1. El Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones que cometan los ciudadanos a lo previsto en el párrafo 3 del artículo 5 de este Código. La sanción consistirá en la cancelación inmediata de su acreditación como observadores electorales y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales y será aplicada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, conforme al procedimiento señalado en el artículo 270 de este Código.

2. Asimismo, conocerá de las infracciones en que incurran las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, según lo previsto en el párrafo 4 del artículo 5 de este Código. La sanción consistirá en multa de 50 a 200 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y será aplicada por el Consejo General conforme al procedimiento señalado en el artículo 270 de este Código.

3. Igualmente, conocerá de las infracciones que cometan las autoridades federales, estatales y municipales a que se refiere el artículo 131 de este Código, en los casos en que no proporcionen en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral. Para ello se estará a lo siguiente:

a) Conocida la infracción, se integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley; y

SUP-RAP-22/2007

b) El superior jerárquico a que se refiere el párrafo anterior deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso.

ARTÍCULO 265

1. El Instituto conocerá de las infracciones y violaciones que a las disposiciones de este Código cometan los funcionarios electorales, procediendo a su sanción, la que podrá ser amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de cien días de salario mínimo, en los términos que señale el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

ARTÍCULO 266

1. El Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones en que incurran los notarios públicos por el incumplimiento de las obligaciones que el presente Código les impone.

2. Conocida la infracción, se integrará un expediente que se remitirá al Colegio de Notarios o autoridad competente, para que proceda en los términos de la legislación aplicable.

3. El Colegio de Notarios o la autoridad competente deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso.

ARTÍCULO 267

1. El Instituto Federal Electoral, al conocer de infracciones en que incurran los extranjeros que por cualquier forma pretendan inmiscuirse o se inmiscuyan en asuntos políticos, tomará las medidas conducentes y procederá a informar de inmediato a la Secretaría de Gobernación, para los efectos previstos por la ley.

2. En el caso de que los mismos se encuentren fuera del territorio nacional, procederá a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores para los efectos a que hubiere lugar.

ARTÍCULO 268

1. El Instituto Federal Electoral informará a la Secretaría de Gobernación de los casos en los que ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta:

a) Induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar, para los efectos previstos por la ley; o

b) Realicen aportaciones económicas a un partido político o candidato, así como a una agrupación política.

ARTÍCULO 269

Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:..”

Atendiendo a lo dispuesto por los artículos transcritos con antelación, se puede obtener y enumerar de manera clara a los sujetos previstos en el Título Quinto del Libro Quinto del Código de la materia, a saber:

- 1.- Los Observadores Electorales;
- 2.- Las Organizaciones a las que pertenezcan los Observadores Electorales;
- 3.- Los Funcionarios Electorales:
- 4.- Los Notarios Públicos;
- 5.- Los Extranjeros;
- 6.- Los Ministros de culto religioso;
- 7.- Los Partidos y Agrupaciones Políticas; y
- 8.- Las Autoridades Federales, Estatales o Municipales.

Al respecto, es procedente hacer la anotación de que este Instituto Federal Electoral únicamente está facultado para iniciar un procedimiento administrativo sancionar en relación a las faltas cometidas por partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, observadores electorales y organizaciones a las que pertenezcan los observadores.

Por el contrario, el Instituto Federal Electoral no está facultado para sancionar a las autoridades federales, estatales y municipales, notarios públicos, extranjeros, ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta, de acuerdo con lo que establece el Título Tercer 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 los artículos aplicables del código de la materia.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el sujeto denunciado tiene el carácter de autoridad municipal, por lo que no puede ser sujeto de

SUP-RAP-22/2007

un procedimiento de carácter sancionador por parte de esta autoridad, ya que de acuerdo con el artículo 264, párrafo 3 del código de la materia, el Instituto Federal Electoral sólo podría integrar un expediente para remitirlo al superior jerárquico en los casos en que no proporcione en tiempo y forma la información que le sea solicitada por los órganos de esta autoridad, supuesto que no se actualiza en el asunto en análisis.

Sentado lo anterior, es menester llegar a la conclusión de que la queja presentada por el hoy denunciante en contra de la autoridad municipal en comento, al no encuadrar en la hipótesis prevista en el artículo 264, párrafo 3 del código de la materia, resulta improcedente, por lo que deberá desecharse, en términos de lo dispuesto por el artículo 16, 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, en virtud de que se acredita la causal de improcedencia prevista en el artículo 15, párrafo 2, inciso e) del ordenamiento referido, los cuales a la letra señalan lo siguiente:

*“Artículo 15
(...)”*

2. La queja o denuncia será improcedente cuando:

(...)”

e) Por la materia de los actos o hechos denunciados, aun y cuando se llegaran a acreditar, o por los sujetos denunciados, el Instituto resulte incompetente para conocer de los mismos; o cuando los actos, hechos u omisiones no constituyan violaciones al Código,” y

“Artículo 16

1. En caso de existir alguna de las causales que establece el artículo anterior, el Secretario elaborará un proyecto de dictamen por el que se proponga a la Junta el desechamiento de la queja o denuncia.”

De conformidad con lo anterior, se concluye que la presente queja debe desecharse por los motivos y fundamentos que se expresan a lo largo del presente fallo.

9.- Que no obstante lo anteriormente expuesto, y toda vez que el Partido Acción Nacional alude en su escrito de queja, que el personal del H. Ayuntamiento de Pachuca de Soto, Hidalgo, retiró la propaganda de uno de sus candidatos a una Diputación Federal, lo

SUP-RAP-22/2007

cual pudiera constituir una irregularidad administrativa de tales servidores públicos, se estima conveniente dar vista con la presente resolución y las actuaciones del expediente citado al epígrafe a la Secretaría de Contraloría Municipal del ayuntamiento antes citado, para los efectos precisados en los artículos 102 y 103 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en los artículos 38, párrafo 1, inciso a); 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 antes invocado, este Consejo General emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO.- Se **desecha** la queja presentada por el Partido Acción Nacional en contra del H. Ayuntamiento de Pachuca de Soto, Hidalgo.

SEGUNDO.- Dese vista con la presente resolución y las actuaciones del expediente citado al epígrafe a la Secretaría de Contraloría Municipal del H. Ayuntamiento de Pachuca de Soto, Hidalgo, para los efectos precisados en los artículos 102 y 103 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

TERCERO.- Notifíquese personalmente la presente resolución.

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

II. Recurso de apelación. Disconforme con lo anterior, el veintinueve de marzo de dos mil siete, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante legal ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, Dora Alicia Martínez Valero, interpuso recurso de apelación.

III. Tramitación. La autoridad responsable tramitó el medio de impugnación y lo remitió a esta Sala Superior del Tribunal

SUP-RAP-22/2007

Electoral del Poder Judicial de la Federación, con las constancias atinentes y el informe circunstanciado respectivo.

IV. Turno. Por acuerdo de once de abril de dos mil siete, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acordó integrar el expediente SUP-RAP-22/2007 y turnarlo a la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Admisión y cierre de Instrucción. El ocho de mayo del año en curso, la Magistrada Electoral radicó el expediente, admitió el recurso y declaró cerrada la instrucción, con lo cual el asunto quedó en estado de dictar sentencia.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción, y la Sala Superior es competente, para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo 2, fracción IV, y 99, párrafo 4, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 44, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por

tratarse de un recurso de apelación interpuesto contra un acto del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

SEGUNDO. Causales de Improcedencia.- En el caso, al no hacerse valer causal de improcedencia, ni advertirse de oficio la actualización de alguna que deba analizarse, lo conducente es entrar al estudio de fondo de la cuestión planteada.

TERCERO. En la especie, el Partido Acción Nacional, expresa como agravios lo siguiente:

PRIMERO.- Causa agravio al Partido que represento el Acuerdo de Resolución aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el pasado 23 de marzo del año en curso, recaída al procedimiento administrativo identificado con el número **JGE/QPAN/JL/HGO/751/2006**. Mismo que resulta violatorio de los principios de Constitucionalidad y Legalidad consagrados en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principio que deben guardar todos y cada uno de los actos de la autoridad administrativa en materia electoral. Lo anterior se afirma, toda vez que la responsable en su resolución no revisa a cabalidad la denuncia presentada.

Por lo que causa agravio a mi partido el estudio deficiente, la incorrecta valoración de pruebas y la interpretación equivocada que la autoridad realiza de los hechos, dejando en estado de indefensión la indebida valoración de las pruebas aportadas por en el escrito primigenio de queja, en contravención a lo dispuesto por el artículo 41 base III, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 69 párrafo 2 y 73 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, al imponer que "En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores" y que todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Efectivamente, las disposiciones constitucionales y legales obligan a la autoridad a conducir sus actividades en un irrestricto apego a los principios de legalidad, objetividad y certeza, entre otros, en razón de lo cual y respecto al primero, ésta debe proceder al análisis de los hechos, a efecto de corroborar si es posible

SUP-RAP-22/2007

determinar la existencia de violaciones a la ley electoral. Tal y como se ha decretado por esta Sala Superior en la siguiente Jurisprudencia:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL. S3ELJ21/2001.

(Se transcribe)

SEGUNDO.- Causa agravio a mi representado el **considerando 8**, así como todos y cada uno los puntos resolutive de la resolución recurrida. En específico, me permito plantear de forma resumida lo que a juicio de la ahora autoridad responsable fueron los hechos que denunciados y que no consideró atribuidos al Partido Revolucionario Institucional, pues al ser denunciados los servidores públicos aludidos en el escrito primigenio de la queja la autoridad electoral responsable debió ordenar la investigación debida, con la finalidad de deslindar responsabilidades, dicho lo anterior con fundamento en las constancias que obraban en autos, pues de los medios de convicción que se aportaron había elementos suficientes para determinar la responsabilidad de los denunciados, así como la responsabilidad del presidente municipal de Pachuca de Soto, Hidalgo, en su carácter de militante priista, dado que es ese partidos político quien lo postuló para acceder al cargo con que se ostentó para ocasionarle perjuicio en el proceso electoral a mi representada mediante el retiro ilegal de la propaganda electoral de los diversos puntos de la ciudad de Pachuca Hidalgo.

En el siguiente considerando de la resolución recurrida encontraremos la manera equívoca e ilegal en que la autoridad responsable basa su argumentación subjetiva:

8.- Que por cuestión de orden y en virtud de que el artículo 19, párrafo 1 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que las causales de desechamiento e improcedencia deben ser examinadas de oficio, procede entrar al estudio de aquellas que pudieran actualizarse en el presente caso, pues de ser así deberá decretarse el desechamiento de la queja que nos ocupa, al existir un obstáculo que impediría la válida constitución del proceso e imposibilitaría un análisis de fondo.

En este tenor, este Instituto Federal Electoral considera que se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 15, párrafo 2, inciso e) 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

SUP-RAP-22/2007

Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual establece que la denuncia será improcedente cuando por los sujetos denunciados, el Instituto Federal Electoral resulte incompetente para conocer de los mismos.

Lo anterior, en virtud de que esta autoridad considera que el inconforme se duele en contra de actos realizados por el personal del H. Ayuntamiento de Pachuca de Soto, Hidalgo, el cual no puede ser sujeto de un procedimiento administrativo disciplinario como el que nos ocupa.

En efecto, en el escrito de queja, el Licenciado. Gonzalo Trejo Amador, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local de esta Institución en el estado de Hidalgo, denunció supuestas irregularidades y violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales imputables al H. Ayuntamiento de Pachuca de Soto, en esa localidad, es decir, a una autoridad municipal de la mencionada entidad.

Al respecto, es preciso señalar que los sujetos previstos dentro del Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son limitados y se encuentran contemplados en los artículos 264, 265, 266, 267, 268 y 269 que literalmente señalan: (Se transcriben)

Al respecto, es procedente hacer la anotación de que este Instituto Federal Electoral únicamente está facultado para iniciar un procedimiento administrativo sancionar en relación a las faltas cometidas por partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, observadores electorales y organizaciones a las que pertenezcan los observadores.

Por el contrario, el Instituto Federal Electoral no está facultado para sancionar a las autoridades federales, estatales y municipales, notarios públicos, extranjeros, ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta, de acuerdo con lo que establece el Título Tercer 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 los artículos aplicables del código de la materia.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, el sujeto denunciado tiene el carácter de autoridad municipal, por lo que no puede ser sujeto de un procedimiento de carácter sancionador por parte de esta autoridad, ya que de acuerdo con el artículo 264, párrafo 3 del código de la materia, el Instituto Federal Electoral sólo podría integrar un expediente para remitirlo al superior jerárquico en los casos en que no proporcione en tiempo y forma la información que le sea solicitada por los órganos de esta autoridad, supuesto que no se actualiza en el asunto en análisis.

SUP-RAP-22/2007

Sentado lo anterior, es menester llegar a la conclusión de que la queja presentada por el hoy denunciante en contra de la autoridad municipal en comento, al no encuadrar en la hipótesis prevista en el artículo 264, párrafo 3 del código de la materia, resulta improcedente, por lo que deberá desecharse, en términos de lo dispuesto por el artículo 16, 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, en virtud de que se acredita la causal de improcedencia prevista en el artículo 15, párrafo 2, inciso e) del ordenamiento referido, los cuales a la letra señalan lo siguiente:

*“Artículo 15
(...)”*

2. La queja o denuncia será improcedente cuando:

(...)”

e) Por la materia de los actos o hechos denunciados, aun y cuando se llegaran a acreditar, o por los sujetos denunciados, el Instituto resulte incompetente para conocer de los mismos; o cuando los actos, hechos u omisiones no constituyan violaciones al Código,” y

“Artículo 16

1. En caso de existir alguna de las causales que establece el artículo anterior, el Secretario elaborará un proyecto de dictamen por el que se proponga a la Junta el desecharse de la queja o denuncia.”

De conformidad con lo anterior, se concluye que la presente queja debe desecharse por los motivos y fundamentos que se expresan a lo largo del presente fallo.

9.- Que no obstante lo anteriormente expuesto, y toda vez que el Partido Acción Nacional alude en su escrito de queja, que el personal del H. Ayuntamiento de Pachuca de Soto, Hidalgo, retiró la propaganda de uno de sus candidatos a una Diputación Federal, lo cual pudiera constituir una irregularidad administrativa de tales servidores públicos, se estima conveniente dar vista con la presente resolución y las actuaciones del expediente citado al epígrafe a la Secretaría de Contraloría Municipal del ayuntamiento antes citado, para los efectos precisados en los artículos 102 y 103 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en los artículos 38, párrafo 1, inciso a); 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

SUP-RAP-22/2007

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

RESOLUCIÓN

PRIMERO. Se desecha la queja presentada por el Partido Acción Nacional en contra del H. Ayuntamiento de Pachuca de Soto, Hidalgo.

De la simple lectura del considerando transcrito podemos deducir que la responsable debió determinar la violación y la responsabilidad de las violaciones a la ley electoral que se denunciaron con toda claridad y oportunidad, dicho lo anterior con base en lo siguiente:

1. De la simple lectura podemos precisar que los hechos denunciados fueron materializados por funcionarios públicos del ayuntamiento priísta. Lo que la autoridad electoral ignoró, violando con los principios de legalidad y exhaustividad que todas las resoluciones de la autoridad electora deben observar. Por lo que considero que de dicha resolución emitida por la ahora responsable debió no estudiar de fondo el asunto resolver en el primer plano dos cosas, 1.- la debida atribución de los hechos denunciados al Partido Revolucionario Institucional materializados por los militantes priístas en su carácter de funcionarios públicos del Ayuntamiento de Extracción Pachuca de Soto, Hidalgo; y 2.- la revisión, investigación e imposición de sanción en su caso, de las conductas denunciadas, bajo el supuesto de considerarse en la hipótesis de la obligación que establece el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el primero de puntos expresados que antecede a esta transcripción, la responsable debió resolver la autoría de los hechos al Partido Revolucionario Institucional, para posteriormente deslindar responsabilidades sobre los mismos, dado que se ocasionó un agravio a otro contendiente en el proceso electoral que lo es mi representado. Pues el único beneficio del retiro de propaganda electoral obtenía el presidente municipal lo fue el dejar en estado de desventaja a los candidatos postulados por mi representando y obtener beneficio para los contendientes postulados por le mismo Partido al que pertenece el Presidente Municipal de Pachuca de Soto, Hidalgo.

En esa tesitura del análisis de todas y cada un de los medios de convicción aportados la responsable debió resolver por fundada la queja citada, así como ordenar la investigación exhaustiva, no sólo por que de las pruebas aportadas por mí representando y adminiculadas con los hechos esgrimidos en la queja se puede llegar a la clara conclusión de la violación a la normatividad

SUP-RAP-22/2007

electoral, sino por que es de explorado derecho que los partidos políticos somos responsable de la conducta de nuestros militantes, máxime si esos militantes tienen un carácter especial, como lo es el caso. Dicho lo anterior, con base en lo establecido por el artículo 38, párrafo 1, inciso a) de la Ley Electoral vigente y por la tesis relevante emitido por esta Sala Superior, razonamiento jamás consideró la autoridad electoral.

PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES. S3EL 34/2004.

(Se transcribe)

Lo anterior fue objeto de omisión en la resolución impugnada, contraviniendo el principio de exhaustividad y debida valoración de medios probatorios, pues dicha resolución debía expresar lo anterior atendiendo a lo establecido por el artículo 82, párrafo 1, incisos y) y w), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sirva de cómo apoyo las siguientes tesis emitidas por esta H. Sala Superior:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE ESTÁ FACULTADA PARA SOLICITAR INFORMACIÓN CONTENIDA EN AVERIGUACIONES PREVIAS. S3ELJ16/2004

(Se transcribe)

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS HECHOS DENUNCIADOS SÓLO SON LA BASE DEL INICIO DE LA INVESTIGACIÓN. S3EL 116/2006

(Se transcribe)

PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN. S3ELJ43/2002

(Se transcribe)

EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE. S3ELJ 12/2001

(Se transcribe)

1. Causa agravio a mi representado el acto aquí impugnado, por que la responsable ignoró todas y cada una de los hechos denunciados, probanzas y alegatos presentados con toda

oportunidad. Pues nunca inicio el debido procedimiento, dejando por un lado los medios probatorios ofrecidos por mi representada, mismo que tienes alcance y valor probatorio, aunado a ello que la autoridad nunca entró al estudio del asunto. Como lo fueron las diversas documentales, así como las placas fotográficas aportadas en el escrito inicial, sin embargo, la autoridad responsable indebidamente desecha la queja sin entrar al fondo del estudio del asunto.

Por lo que solicito a esta autoridad electoral que una vez se analice el presente y en su momento procesal oportuno se emita resolución conforme a Derecho.

CUARTO.- Los anteriores motivos de agravio expresados por la parte actora, en lo medular se circunscriben a las siguientes cuestiones:

a) El ilegal desechamiento de la queja, y por ende la falta de investigación de los hechos denunciados, con la finalidad de deslindar responsabilidades, y que en su oportunidad hubiese permitido imponer una sanción en términos de lo que dispone el artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

b) La indebida valoración de las pruebas y la errónea interpretación que la autoridad responsable realizó de los hechos que se pusieron a su consideración, pues había elementos suficientes para determinar la autoría y participación de diversos servidores públicos, en especial, la del Presidente Municipal de Pachuca de Soto, Hidalgo, en el retiro de propaganda electoral del Partido Acción Nacional, lo cual constituyó una conculcación a las normas electorales.

SUP-RAP-22/2007

El primero de los motivos de disenso, suplido en su deficiencia en términos de lo dispuesto por el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, resulta **fundado** y suficiente para revocar la resolución impugnada, en atención a lo siguiente:

De las constancias que obran en el sumario, se advierte que la responsable en su resolución determinó desechar de plano la queja interpuesta por el Partido Acción Nacional, en razón de que en el caso se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 15, párrafo 2, inciso e), 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, pues a su consideración no se surtía la competencia para seguir un procedimiento administrativo sancionador, y en su caso, imponer una sanción a sujetos no previstos en la norma.

Tal determinación la sustenta en que, desde su perspectiva, la queja a estudio se instauró contra presuntos actos realizados por autoridades del Ayuntamiento y del Presidente Municipal, de Pachuca de Soto, Hidalgo, quienes no pueden ser sujetos de un procedimiento administrativo, ya que atentos al contenido de lo que disponen los numerales 264, 265, 266, 267, 268 y 269 del Código sustantivo de la materia, así como el Reglamento para la tramitación de los procedimientos de faltas y aplicación de sanciones administrativas que regula el Libro Quinto, Título

SUP-RAP-22/2007

Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la autoridad electoral únicamente se encuentra facultada para iniciar un procedimiento sancionador, en relación a las faltas cometidas por partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, observadores electorales y organizaciones a las que pertenezcan dichos observadores.

De la misma manera, citó que no se encuentra facultado para sancionar a autoridades federales, estatales y municipales, notarios públicos, extranjeros, ministros de culto religioso, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta, ya que el procedimiento administrativo instaurado contra dichos entes, únicamente se constriñe en términos del Título Tercero del aludido Reglamento para la tramitación de los procedimientos para el conocimiento de faltas y sanciones administrativas, a integrar un expediente y remitirlo al superior jerárquico, en los casos en que no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral, situación que no acaecía en la especie, pues los sujetos denunciados tenían el carácter de miembros de un Ayuntamiento.

No obstante lo anterior, contrariamente a lo afirmado, resulta incuestionable que le asiste razón al Partido Acción Nacional, ya el Consejo General sí cuenta con facultades para iniciar un procedimiento administrativo sancionador, no sólo en contra de sujetos previstos en el Libro Quinto del Título Quinto del Código sustantivo de la materia, sino también, en contra de otros

SUP-RAP-22/2007

actores, como lo pueden ser militantes, dirigentes, particulares o autoridades, tal y como se demuestra a continuación:

En efecto, atentos a lo que dispone el numeral 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo autónomo denominado Instituto Federal Electoral, quien a su vez guiará su actividad bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

A su vez, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 73, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del referido Instituto, como órgano superior de dirección y vigilancia, es el encargado de velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, teniendo entre sus diversas atribuciones, tal y como lo disponen los numerales 2 y 82, incisos t) y w), del Código de referencia, requerir a la Junta General Ejecutiva, investigue por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos, así como conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

Para este último efecto, en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se contempla que el Instituto Federal Electoral conocerá de las irregularidades en que haya incurrido un partido político o una

SUP-RAP-22/2007

agrupación política, a través del procedimiento sancionador que el mismo dispositivo desarrolla.

Para darle una mayor especificidad a lo anterior, creó el Reglamento del Consejo General para regular 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, el cual dentro de sus finalidades prevé la relativa a determinar la existencia de dichas faltas y la responsabilidad en materia administrativa mediante la valoración de los medios de prueba e indicios que obren en el expediente y, en su caso, de la investigación oportuna e imparcial de los hechos que originaron el procedimiento.

Hecho lo que antecede, el Consejo General procederá de resultar conducente, a imponer las sanciones contempladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tomando en cuenta las circunstancias del caso y la gravedad de la falta.

Cabe mencionar, que las sanciones que en su caso se llegarán a aplicar como resultado de un procedimiento de investigación incoado por la responsable, caen dentro del ámbito denominado derecho penal administrativo, y por otros, derecho administrativo sancionador.

Sobre esta situación, la doctrina ha sido uniforme en establecer que esta disciplina, corresponde a las agrupadas en el género

SUP-RAP-22/2007

del *ius puniendi*, de las cuales la más desarrollada y antigua está en el derecho penal, que casi absorbe al género, y por tanto constituye obligada referencia o prototipo en las otras de las citadas especies, *mutatis mutandi*, en todo lo que no requiera de regulación y principios diferentes, para responder a sus particularidades. Al respecto, es de tener presente la Tesis relevante S3EL045/2002, sustentada por ésta Sala Superior, publicada en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 483 a 485, cuyo rubro y texto dice:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.- Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador electoral. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con

SUP-RAP-22/2007

la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

En cuanto a los sujetos, que pueden ser sancionables dentro del procedimiento sancionador, es de apuntar que si bien, en atención a lo dispuesto por los numerales 269 y 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sólo se prevé que el Instituto Federal Electoral, conocerá de las irregularidades y aplicará las sanciones que deriven de la conducta irregular de un partido político o una agrupación política nacional, no lo es menos que este máximo tribunal en materia electoral, en el expediente SUP-RAP-18/2003, se

SUP-RAP-22/2007

pronunció en el sentido de que de que no sólo los partidos políticos y/o agrupaciones políticas nacionales, pueden ser sancionados por las conductas ilícitas, que por sí mismos cometan en contravención a la normatividad electoral, pues se concluyó que un partido político es vigilante de la conducta de sus dirigentes, militantes, miembros, simpatizantes, trabajadores del partido o incluso de personas distintas, siempre que sea en interés de esa entidad o dentro del ámbito de actividad del instituto político, en cumplimiento a sus funciones y en la consecución a sus fines y, por ende, también responde de la conducta de éstas, con independencia de la responsabilidad que corresponda a cada sujeto en lo particular. Lo que se traducía en que se puede generar tanto una responsabilidad individual, como una responsabilidad del partido como persona jurídica encargada de la vigilancia del correcto cumplimiento de las obligaciones de sus miembros. Dicho criterio, ha sido recogido por la doctrina jurídica mayoritariamente aceptada del derecho administrativo sancionador, en la llamada *culpa in vigilando*, en la que se destaca el deber de vigilancia que tiene una persona jurídica o moral sobre las personas que actúan en su ámbito de actividades.

Respecto a lo anterior, es pertinente considerar el criterio que se sostiene en la Tesis relevante, emitida por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicada con la clave S3EL 034/2004, en la

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 754 a 756, cuyo rubro y contenido es el siguiente:

PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES.-

La interpretación de los artículos 41, segundo párrafo, bases I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38, apartado 1, inciso a) y 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales permite concluir, que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político. Para arribar a esta conclusión, se tiene en cuenta que las personas jurídicas (entre las que se cuentan los partidos políticos) por su naturaleza, no pueden actuar por sí solas, pero son susceptibles de hacerlo a través de acciones de personas físicas, razón por la cual, la conducta legal o ilegal en que incurra una persona jurídica sólo puede realizarse a través de la actividad de aquéllas. El legislador mexicano reconoce a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales a través de personas físicas, tanto en la Constitución federal, al establecer en el artículo 41 que los partidos políticos serán sancionados por el incumplimiento de las disposiciones referidas en el precepto, como en el ámbito legal, en el artículo 38, que prevé como 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*; este precepto regula: a) el principio de *respeto absoluto de la norma*, que destaca la mera transgresión a la norma como base de la responsabilidad del partido, lo que es acorde con el artículo 269 mencionado, el cual dispone que al partido se le impondrá una sanción por la violación a la ley y, b) la posición de garante del partido político respecto de la conducta de sus miembros y simpatizantes, al imponerle la obligación de velar porque ésta se ajuste a los principios del estado democrático, entre los cuales destaca el respeto absoluto a la legalidad, de manera que las infracciones que cometan dichos individuos 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; esto conlleva, en último caso, la aceptación de las consecuencias de la conducta ilegal y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual. El partido político puede ser responsable también de la actuación de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su estructura interna, si le resulta la calidad de garante de la conducta de tales sujetos. Lo anterior sobre la base de que, tanto en la

SUP-RAP-22/2007

Constitución como en la ley electoral secundaria, se establece que el incumplimiento a cualquiera de las normas que contienen los valores que se protegen con el establecimiento a nivel constitucional de los partidos políticos, acarrea la imposición de sanciones; estos valores consisten en la conformación de la voluntad general y la representatividad a través del cumplimiento de la función pública conferida a los partidos políticos, la transparencia en el manejo de los recursos, especialmente los de origen público, así como su independencia ideológica y funcional, razón por la cual es posible establecer que el partido es garante de la conducta, tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, si tales actos inciden en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines. Lo anterior se ve reforzado con lo establecido en la doctrina, en el sentido de que los actos que los órganos estatutarios ejecutan en el desempeño de las funciones que les competen se consideran como actos de la propia persona jurídica, y del deber de vigilancia de la persona jurídica —*culpa in vigilando*— sobre las personas que actúan en su ámbito.

En las relatadas circunstancias, sobre este aspecto, es dable afirmar, que de la interpretación de los artículos 41, párrafo segundo, fracciones I y II, 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, es de reconocerse a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales, a través de personas físicas, concretamente y que, por tanto, tienen responsabilidad que los hace acreedores a la imposición de una sanción, con independencia de la responsabilidad en que pudieran incurrir sus dirigentes, miembros o simpatizantes.

Ahora bien, de lo antes expuesto, se puede colegir que ante la comisión de cualquier conducta presuntamente transgresora del marco constitucional y legal en materia electoral, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, como órgano máximo de

SUP-RAP-22/2007

dirección, y encargado de la función electoral de organizar las elecciones, cuenta con una serie de atribuciones expresas que le permiten remediar e investigar de manera eficaz e inmediata, cualquier situación irregular que pueda afectar la contienda electoral y sus resultados o que hayan puesto en peligro los valores que las normas electorales protegen, independientemente de las sanciones administrativas que el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé sobre el particular.

No obstante, puede darse el caso que las citadas atribuciones explícitas de las que goza el referido Consejo General del Instituto Federal Electoral, como lo son la de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la normatividad aplicable, o incluso la de requerir que la Junta General Ejecutiva investigue ciertos hechos, que afecten de modo importante el desarrollo del proceso electoral federal, en la práctica, en ciertos casos, pudieran ser disfuncionales, al no reconocer la existencia y no ejercer ciertas facultades implícitas que resultan necesarias para hacer efectivas aquellas atribuciones.

En tal razón, la existencia de facultades implícitas ha de deducirse de otras facultades expresamente reconocidas en el orden jurídico, por lo que su existencia no es autónoma sino que está subordinada a las segundas, por lo que éstas tienen el carácter de principales. Dichas consideraciones, han sido

SUP-RAP-22/2007

recogidas en la Tesis relevante, emitida por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la clave S3EL 047/98, en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 656 y 657, cuyo título y texto expone:

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. PARA EL EJERCICIO DE UNA FACULTAD IMPLÍCITA, POR EL CONSEJO GENERAL, REQUIERE DE UNA EXPRESA PARA LOGRAR LA EFECTIVIDAD DE ÉSTA.- El inciso z), del artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, autoriza al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para dictar los acuerdos necesarios con el objeto de hacer efectivas las atribuciones contenidas en los incisos del a) al y), de ese numeral y las demás señaladas en el propio ordenamiento. Esta facultad implícita requiere la existencia, a su vez, de alguna expresa, a la que tienda hacer efectiva, por cuanto a que, el otorgamiento de la implícita al Consejo General, por el Congreso de la Unión, tiene como aspecto identificatorio la relación de medio a fin entre una y otra. Si el Consejo General responsable del acto recurrido, afirma haberlo emitido en ejercicio de una facultad implícita, pero en realidad no hace efectiva una expresa o explícita, dicho acto carece de la debida fundamentación y motivación, por no existir esa relación de causa-efecto entre los dispositivos legales citados y los hechos a que pretende adecuarse.

El ejercicio de las facultades antes mencionadas, debe estar encaminado de manera particular, a la consecución de los fines asignados al Instituto Federal Electoral, y a su relación con las atribuciones o facultades conferidas al Consejo General, tales como el asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales, garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y de manera general, velar que todos los actos en materia electoral, se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente.

SUP-RAP-22/2007

Lo anterior, sobre la base de que el ejercicio de las facultades tanto explícita como implícitas otorgadas al Consejo General, deben estar encaminadas a cumplir los fines para los cuales fue creado el Instituto Federal Electoral, entre otros, el garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones, y de manera general, a que todos los actos en materia electoral se apeguen a los principios constitucionales establecidos. De otra manera, tales atribuciones se tornarían ineficaces y difícilmente se alcanzarían los fines institucionales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el caso a estudio, la autoridad responsable determinó desechar la queja interpuesta por parte de la representante del Partido Acción Nacional, y por ende, no iniciar un procedimiento administrativo sancionador, sobre la base de que los denunciados, no se encontraban dentro del catálogo de sujetos sancionables, que contempla el propio Título Quinto del Libro Quinto, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento para la tramitación de faltas y aplicación de sanciones.

Sin embargo, tal conclusión no resulta del todo correcta, ya que de una interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 73 y 82, párrafo 1, incisos t) y w), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que el Instituto Federal Electoral por conducto de su

SUP-RAP-22/2007

Consejo General, como organismo encargado de velar por el desarrollo armónico del proceso electoral, así como vigilar porque los principios de certeza, legalidad, objetividad e imparcialidad, sean los rectores de la contienda, cuenta con atribuciones suficientes para hacer efectivas precisamente cada una de las obligaciones y responsabilidades que por mandato constitucional y legal tiene encomendadas, y que en consecuencia le permiten por un lado, ordenar la integración e investigación exhaustiva de una queja, en contra de cualquier partido político, agrupación, militante, simpatizante, servidor público o autoridad, y por el otro, de actualizarse la ilicitud, imponer la sanción que diera lugar, en contra del partido político o agrupación en razón de su propio actuar ilegal, o la que le pudiera surgir solidariamente como persona jurídica moral, responsable de la conducta ilícita de sus miembros, a través de los cuales se haya válido para alcanzar sus fines, y se que se acrediten resultaran atentatorios a los principios del Estado Democrático.

En tal virtud, es dable afirmar que cuando un partido político, haga sabedora a la autoridad administrativa electoral, de una inconformidad producto de actos realizados por los demás partidos políticos, militantes, candidatos, o autoridades, en el proceso electoral federal, que estime son contrarios a los principios que deben de regir toda elección auténtica, libre y periódica, el organismo electoral federal, en uso de sus atribuciones y velando por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, está obligada a iniciar

SUP-RAP-22/2007

la investigación de los hechos denunciados, y actuar en consecuencia, en contra de los presuntos infractores de la norma jurídica, con independencia de la calidad con la que se ostenten.

Esto es así, ya que sostener una postura adversa, sería tanto como desconocer las facultades de vigilancia, investigación y de sanción con que cuenta el Instituto Federal Electoral, así como también implicaría restarle eficacia al procedimiento administrativo sancionador, diseñado para castigar y disuadir cualquier clase de conductas irregulares que infrinjan la normatividad electoral aplicable. De igual modo, conduciría a pensar que hay normas diseñadas para algunos en específico, y no para todos en lo general, y de que, la voluntad de los particulares pudiera abstraerse del cumplimiento de la normatividad electoral, situación que incluso pudiera derivar por parte de los partidos políticos, agrupaciones, candidatos y militantes, en un fraude a la ley, pues para evitar la aplicación de una norma jurídica que no les favorece, podrían buscar una cobertura que les pudiera sortear la prohibición o las obligaciones que les impone el dispositivo violado.

En consonancia, es válido afirmar que a los partidos políticos, particulares, autoridades, y los poderes ejecutivo y legislativo, les está impedido realizar conductas que puedan ir en contravención a la ley electoral y a los principios rectores que deben prevalecer en toda contienda electoral, y que incluso, dañaran la libre participación política de los demás institutos

SUP-RAP-22/2007

políticos contendientes, pues de lo contrario, el Instituto Federal Electoral, se encuentra en aptitud de incoar en su contra, el procedimiento sancionador previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y regulado en el Reglamento para la tramitación de faltas y aplicación de sanciones.

Al respecto, conviene tener presente el criterio adoptado por esta Sala Superior, al resolver el diverso SUP-RAP-05/2007, y en el que se determinó entre otras cuestiones, que si el Instituto Federal Electoral es el garante de velar y salvaguardar el desarrollo periódico y pacífico del proceso electoral, ante la presencia de cualquier publicidad de la cual se derive la posibilidad de tener un vínculo evidente con el desarrollo del proceso electoral y lo afecte de manera notable y grave, resulta incuestionable que dicho instituto está en aptitud de tomar las medidas que sean necesarias, en su caso, para restaurar el orden jurídico electoral violado, con independencia de las sanciones que por la comisión de infracciones administrativas o penales se pudiera hacer acreedor el sujeto de derecho electoral o el particular.

También arribó a la idea de que, corresponde al Instituto Federal Electoral observar que se cumplan las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral y que las actividades de los ciudadanos, partidos o coaliciones políticas se apeguen a la normativa electoral para evitar que se altere, por ejemplo, el normal desarrollo del proceso electoral o que los

partidos o coaliciones políticas contendientes realicen conductas ilícitas.

Así, llegó a la conclusión de que al resultar fundados los agravios en lo referente a que en oposición a lo considerado por la autoridad responsable, sí es competente para conocer e investigar, si existe responsabilidad, y en su caso, quiénes resultan responsables de los desplegados de los que se queja el actor, por las supuestas violaciones a diversas disposiciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aun en el supuesto de que dichos responsables fueran particulares, dada su corresponsabilidad en el proceso, de ahí que, lo conducente era revocar el acto reclamado.

Sentado lo anterior, es inconcuso tal y como ha quedado detallado, el Instituto Federal Electoral, a través de su Consejo General, en atención a una interpretación sistemática de la norma constitucional y legal de las disposiciones antes referidas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiene atribuciones bastantes para por una parte, iniciar el procedimiento sancionador en contra de cualquier partido político, agrupación política nacional, dirigentes, miembros, autoridades, e incluso particulares, respecto de cualquier situación que pudiera resultar atentatoria de la correcta consecución del proceso electoral o de los derechos de los partidos políticos contendientes, y por la otra, de resultar fundada la queja formulada, en términos de lo dispuesto por el numeral 269 del Código Federal de Instituciones y

SUP-RAP-22/2007

Procedimientos, imponer la sanción que por su propia conducta le resulte al partido o agrupación política, o la que solidariamente le resulte como persona jurídica, encargada de vigilar que la conducta de los sujetos que actúan en su ámbito, se conduzca en estricto apego a lo dispuesto por las normas jurídico-electoral.

Sobre este último aspecto, conviene precisar que si de los hechos irregulares que se demandan, al concluirse la indagatoria de mérito, diera como resultado la comisión de alguna conducta irregular por parte de un sujeto en lo individual, en su carácter de funcionario partidista, candidato, militante, simpatizante, o servidor público, de la cual no pudiera desprenderse una responsabilidad vía *culpa in vigilando* a un partido político o agrupación, o que propiamente no trasgrediera alguna norma de las contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero que pudiera resultar atentatorio de otra clase de normas jurídicas amparadas por el derecho penal o administrativo, es menester que el Instituto Federal Electoral, derivado de las conclusiones a las que arribe, proceda a dar vista con las constancias de mérito a la autoridad que corresponda, como podría ser a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, a la Secretaría de la Función Pública o a la Contraloría local del Estado, para que en uso de sus atribuciones, inicie el procedimiento conducente, y en oportunidad, apliquen las sanciones en contra del sujeto infractor.

SUP-RAP-22/2007

Resulta oportuno señalar, que no es obstáculo para arribar a la anterior conclusión, el hecho de que en el artículo 15, párrafo 1, inciso d), del Reglamento para la tramitación de los procedimientos de faltas y aplicación de sanciones administrativas, se disponga que una queja será desechada de plano, entre otras cosas, cuando el sujeto no se encuentre dentro de los previstos dentro del Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues tal catálogo no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo, ni que establezca un listado taxativo de los supuestos que de no actualizarse pueden dar lugar a desestimar una denuncia, sino que debe de interpretarse armónicamente con las normas que establece el sistema federal en la materia, con la finalidad de que no queden acotados otros supuestos. Es decir, deben favorecerse hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en el texto legal, cumplan una finalidad manifiesta de tutelar que todos los actos electorales se sujeten a los principios rectores que deben imperar en todo proceso electoral y que garanticen la celebración de elecciones libres y auténticas.

Tal cuestión bajo el supuesto, de que la autoridad administrativa electoral, únicamente se encontraría en aptitud de investigar cualquier posible trasgresión a las normas electorales, ya que en tratándose de sanciones, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es muy claro en señalar, a quienes se les puede considerar como sujetos de

SUP-RAP-22/2007

responsabilidad producto de conductas contrarias a la normatividad electoral.

En adición, es de apuntar que las consideraciones adoptadas en el presente asunto, no riñen con lo resuelto por esta Sala Superior, al resolver la queja formulada por los partidos revolucionario institucional y de la revolución democrática en el expediente SUP-RAP-14/2007 y acumulado, ya que en aquella, el Instituto Federal Electoral sí concluyó una investigación exhaustiva, determinó perfectamente quién fue el responsable de los hechos irregulares, no así la responsabilidad directa o indirecta de algún sujeto electoral que pudiera haber sido susceptible de sanción, pues en tal caso el infractor resultaba ser un militante que había efectuados conductas irregulares en perjuicio de su propio partido político.

En las relatadas condiciones, lo conducente es que el Instituto Federal Electoral, por conducto de la Junta General Ejecutiva, inicie el procedimiento administrativo sancionador, investigue de manera oportuna, eficaz, expedita y exhaustiva los hechos denunciados puestos a su conocimiento, determine si se actualizan o no las infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, imponga las sanciones que en la esfera de su competencia en derecho procedan, o en su caso, remita las actuaciones a la autoridad que resulte, para que ésta en uso de sus atribuciones, determine lo conducente.

SUP-RAP-22/2007

En tal tesitura, esta Sala Superior concluye que se debe revocar la resolución impugnada en la parte conducente, para efecto de que la autoridad administrativa electoral, tomando en consideración los lineamientos establecidos en este fallo, proceda a iniciar el procedimiento administrativo sancionador, en contra de la autoridad municipal señalada en la queja interpuesta por parte del Partido Acción Nacional.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se:

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se **revoca** la resolución CG62/2007 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la sesión extraordinaria de veintitrés de marzo de dos mil siete.

SEGUNDO. Se **ordena** devolver el expediente al Consejo General del Instituto Federal Electoral a efecto de que, en uso de sus atribuciones, inicie las investigaciones conducentes, determine si se actualizan o no las faltas denunciadas en perjuicio de la normatividad electoral, quién o quiénes son los infractores, en su caso, imponga la sanción que corresponda, o remita las actuaciones a la autoridad que resulte, para que ésta en uso de sus atribuciones, determine lo que en derecho proceda.

TERCERO. La responsable deberá informar a esta Sala Superior el cumplimiento que dé a la presente ejecutoria, en un

SUP-RAP-22/2007

plazo de treinta días, computados a partir del día siguiente al de la notificación del fallo.

NOTIFÍQUESE, personalmente al Partido Acción Nacional, en el domicilio que señaló para tal efecto; por **oficio** a la autoridad responsable, acompañándole copia de la presente ejecutoria, y por **estrados** a los demás interesados.

En su oportunidad, archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido, devolviéndose las constancias respectivas a la autoridad responsable.

Así lo resolvieron, por **mayoría de votos**, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, quien formula voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**JOSÉ ALEJANDRO
LUNA RAMOS**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

SILVIA GABRIELA ORTIZ RASCÓN

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE LA SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-22/2007, LA CUAL FUE APROBADA POR SEIS VOTOS EN FAVOR.

Lamento disentir de la resolución mayoritaria que se pronuncia en el presente recurso de apelación, con profundo respeto y reconocimiento a la trayectoria como juzgadores de la magistrada y los cinco restantes magistrados, por lo cual me permito formular voto particular con las consideraciones jurídicas que, a mi juicio, debían sostenerse en el presente asunto. Para los integrantes de

SUP-RAP-22/2007

la posición mayoritaria, los agravios expresados por el Partido Acción Nacional son considerados como fundados, a diferencia de mi conclusión que es por estimarlos infundados y que, en consecuencia, debe confirmarse la resolución de desechamiento.

La tesis de la mayoría es que: "...El Consejo General sí cuenta con facultades para iniciar un procedimiento administrativo sancionador, no sólo en contra de sujetos previstos en el Libro Quinto del Título Quinto del Código sustantivo de la materia, sino también, en contra de otros actores, como lo pueden ser militantes, dirigentes, particulares o autoridades..."

Desde mi perspectiva, en el asunto no existen elementos o indicios (así sea leves) que evidencien la posible existencia de una falta o infracción legal, de las cuales sí le corresponda conocer al Instituto Federal Electoral (a través de la Junta General Ejecutiva y el Consejo General), como autoridad investigadora y sancionadora. En el asunto, el denunciante no aportó algún medio de convicción que permitiera ese alcance, ya que sólo hasta su recurso de apelación hace una imputación que no era directa, inmediata o natural.

Con la postura que sostengo, en primera instancia, lo que se fortalece es el principio de legalidad, el cual debe imperar en todo Estado constitucional y democrático de derecho. Ciertamente, en el ordenamiento jurídico nacional existe un sistema de distribución de competencias entre autoridades de los ámbitos federal, estatal, del Distrito Federal y municipales, e incluso en cada uno de dichos niveles, también existen autoridades federales que son competentes para conocer de ciertos actos, en razón de la materia (algunas autoridades conocen de infracciones

SUP-RAP-22/2007

administrativas y otras, de civiles, o bien, laborales, penales, civiles o políticas). No hay autoridades con competencias ilimitadas u omnicomprensivas.

Igualmente, con una conclusión como la que propongo, no se produce ningún riesgo de impunidad ni se resquebrajan los principios rectores de la función electoral. Lo anterior es así, porque: Primero, si de los elementos probatorios aportados por el quejoso únicamente hay datos (así sea indiciarios) que involucran a servidores públicos federales, estatales y municipales, en la comisión de conductas ilícitas que incidan en el proceso electoral federal, y dichos elementos probatorios no permiten relacionar, de manera directa, natural o lógica e inmediata, a un partido político nacional, entonces debe darse vista al ministerio público federal.

Segundo, si de las probanzas se desprende un leve indicio o si de los hechos expuestos en la queja hay referencias consistentes y coherentes que precisen circunstancias de modo, tiempo y lugar que vinculen a un partido político nacional, es claro que debe iniciar la investigación correspondiente. En efecto, esos datos hacen que se surta la competencia del Instituto Federal Electoral para iniciar el procedimiento administrativo sancionador, ya que se trataría de un partido político nacional que podría sujetarse a dicho procedimiento y eventualmente ser responsable, en términos de lo dispuesto en el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el presente asunto no hay indicios, así sea leves, que involucren al partido político nacional en los hechos. Las documentales constituyen un indicio que estaría circunscrito hacia los servidores públicos municipales, no al partido político. Fuera

SUP-RAP-22/2007

de esto último, sólo existe una referencia hasta el recurso de apelación, por la cual se sostiene que como es posible que los servidores públicos municipales estén actuando por instrucciones de sus superiores y que uno de ellos es el presidente municipal y que éste, a su vez, fue postulado por el partido político nacional denunciado, en consecuencia, dicho instituto político debe ser responsable, en virtud de la *culpa in vigilando*, de la conducta de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político. Esta mera afirmación del apelante (que ni siquiera figuró en la queja) es insuficiente para desencadenar una investigación en el ámbito administrativo sancionador, porque es dogmática y que sugiere una inferencia mediata, indirecta, no natural o lógica.

Si es válido que en las averiguaciones previas federales o locales, *verbi gratia*, a partir de los datos existentes en las denuncias o querellas se determine la incompetencia del ministerio público, sin la realización de alguna diligencia ulterior, para que sean remitidas a la autoridad que sí sea competente, también estoy convencido que cabe esa posibilidad en un procedimiento administrativo sancionador electoral para que se determine la incompetencia e, incluso, sólo se dé vista a la autoridad ministerial que sea competente para investigar y, en su caso, ejercer la acción penal ante la autoridad jurisdiccional que corresponda. Basta con revisar, por ejemplo, lo previsto en los artículos 113, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Penales; 4°, fracción I, apartado A, inciso j), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y 18, fracción II, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como 265 Bis del Código de Procedimientos

SUP-RAP-22/2007

Penales del Distrito Federal, para llegar a una conclusión semejante.

Es claro que las conductas de servidores públicos federales, estatales o municipales que el Instituto Federal Electoral sí podría conocer, para el efecto de integrar un expediente que se remitiría al superior jerárquico de la infractora, para que éste proceda en términos de ley, pero sin que el Instituto Federal Electoral pueda sancionar, son aquellas previstas en el artículo 131 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales consisten en no proporcionar, en tiempo y forma, la información que sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral. En el presente asunto, no se trataba de este supuesto.

La solución que propongo va en beneficio y reconocimiento del carácter fragmentario, subsidiario y de *última ratio* del derecho penal, porque si las conductas de los servidores públicos municipales están tipificadas y sancionadas en el orden penal federal (artículos 407 del Código Penal federal), entonces, no me parece adecuado que se deba iniciar un procedimiento administrativo sancionador para dichas conductas que no están tipificadas en la legislación electoral federal como infracciones administrativo-electorales. Lo anterior, me preocupa porque podría, incluso, traducirse en una inobservancia del principio de *non bis in idem*.

A mi juicio, el estudio de los agravios debía concluir en que no le asistía la razón al actor.

En la resolución impugnada, la autoridad responsable consideró que se actualizaba una causa de improcedencia de la queja

SUP-RAP-22/2007

presentada por el Partido Acción Nacional, ya que los sujetos a quienes se atribuía la supuesta infracción tenían el carácter de autoridades municipales y, en consecuencia, no podían ser sujetos de un procedimiento administrativo disciplinario ante el propio Instituto Federal Electoral, ya que éste carecía de facultades expresas para sancionarlos. Fue así que el mismo Consejo General del Instituto Federal Electoral desechó la queja, con fundamento en artículos 15, párrafo 2, inciso e), y 16, 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, en relación con el 264, párrafo 3, de dicho ordenamiento legal.

En efecto y según lo precisa la responsable, el Partido Acción Nacional refería que cuatro personas del sexo masculino que portaban uniformes de la presidencia municipal de Pachuca de Soto, estaban retirando diversos anuncios mini espectaculares de propaganda del candidato a diputado federal por el 06 Distrito Electoral Federal de dicho instituto político, los cuales estaban colocados en diversas vialidades de dicha ciudad.

En los artículos 264, 265, 266, 267, 268 y 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a juicio de la responsable, se establecía de manera limitada quiénes eran los sujetos previstos en materia de faltas administrativo (-electorales) y sanciones. En dicha enumeración, la responsable

SUP-RAP-22/2007

incluía a los observadores electorales; las organizaciones a las que pertenecían los observadores electorales; los funcionarios electorales; los notarios públicos; los extranjeros; los ministros de culto religioso; los partidos y las agrupaciones políticas, y las autoridades federales, estatales y municipales.

Sin embargo, aclaraba que no estaba facultada para sancionar a las autoridades federales, estatales y municipales; los notarios públicos; los extranjeros; los ministros de culto; las asociaciones, las iglesias y las agrupaciones de cualquier religión o secta, según lo establecido en el Título Tercero del reglamento ya citado y las disposiciones aplicables del código de la materia (artículo 264, párrafo 3).

En forma particular, la misma responsable concluyó que los denunciados tenían el carácter de autoridades municipales y por eso no podían ser sujetos de un procedimiento de carácter sancionatorio ante el propio Instituto Federal Electoral. Esto último porque el Instituto Federal Electoral sólo podría integrar un expediente para remitirlo al superior jerárquico **en los casos en que no proporcionen, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos de esta autoridad**, en términos de lo dispuesto en el artículo 264, párrafo 3, del Código federal de Instituciones y procedimientos Electorales.

Para el que suscribe este voto particular, las conclusiones a las que arriba la responsable son correctas, en el sentido de que no es procedente una queja (administrativo-electoral), cuando en la

SUP-RAP-22/2007

misma y a partir de los elementos probatorios que obran en autos, sólo se involucra a servidores públicos municipales. Por tal razón, a mi juicio debía confirmarse la resolución de desechamiento impugnada.

No hay elementos probatorios (así sea indiciarios) por los cuales se pusiera de relieve que, en los supuestos hechos (retiro de mini-espectaculares), estuviera involucrado un partido político nacional. Es decir, las pruebas que constan en autos (seis oficios y un escrito de partido político, así como un convenio de colaboración) no permiten desprender algún dato indiciario en tal sentido. Además, tampoco la autoridad responsable, de oficio, allegó más probanzas al expediente, puesto que la misma estimó que era incompetente.

En efecto, en las pruebas que constan en autos, sólo se hacen ciertas referencias a personal del ayuntamiento municipal de Pachuca de Soto (en forma genérica, sin identificarlos por nombre y apellidos) y al ciudadano presidente municipal de Pachuca de Soto, así como al retiro de propaganda electoral que supuestamente estaba colocada en camellones, glorietas, áreas verdes y monumentos históricos.

Sin embargo, ni en la queja como tampoco en tales documentales se precisan las conductas omisas o activas en que hubiere incurrido el partido político nacional (Partido Revolucionario Institucional); tampoco, se expresan circunstancias de modo, tiempo y lugar que involucren directa o

SUP-RAP-22/2007

indirectamente a un partido político nacional o coalición en específico (como lo es el Partido Revolucionario Institucional), o bien, que permitan establecer elementos fácticos que, así sea en la forma de un leve indicio, puedan ser la base mínima indispensable para dar inicio al procedimiento administrativo sancionador, en su fase inquisitiva. No hay un principio de prueba que permita establecer que la versión planteada en la queja (responsabilidad del Partido Revolucionario Institucional) está suficientemente sustentada para considerar su probable responsabilidad en los hechos de que se trata (retiro de mini-espectaculares de un candidato a diputado federal, de diversas vialidades de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo).

En efecto, ni en el escrito de queja del quince de junio de dos mil seis, el cual está suscrito por la Lic. Gonzalo Trejo Amador, quien se ostenta como representante suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral, en el Estado de Querétaro, así como el resto de las documentales, hay elementos que llevan a establecer algún vínculo leve sobre la responsabilidad del partido político nacional.

Empero, de la supuesta realización de ciertas conductas por cuatro personas que laboraban en el ayuntamiento municipal de Pachuca de Soto, y de la probabilidad de que sus superiores hubieran ordenado el retiro de la propaganda, no se sigue, en forma inequívoca e ineluctable, que el Partido Revolucionario Institucional también fuera responsable por los actos de dichos

SUP-RAP-22/2007

servidores públicos, como lo plantea el Partido Acción Nacional en su recurso de apelación. Tampoco hay elementos indiciarios (así sea leves) que debieran corroborarse, a partir siquiera de un principio de prueba, porque las documentales aportadas no contenían datos o circunstancias que justificaran la realización de diligencias indagatorias por la autoridad electoral federal para verificar o desvanecer circunstancias que no se desprendían lógicamente o naturalmente de las mismas probanzas. No existe coherencia narrativa ni un vínculo de inmediatez entre los probables elementos fácticos que derivan de las pruebas referidas y los supuestos “indicios iniciales” que expresa el actor, hasta su recurso de apelación.

Por el hecho de que servidores públicos municipales hubieran recibido instrucciones de su superior (Presidente municipal), para retirar propaganda del Partido Acción Nacional, en forma directa e inmediata, no se sigue que el Partido Revolucionario Institucional sea responsable de la supuesta conducta individual de personas físicas, en tanto autores intelectuales o materiales. No está demostrado que alguno de los servidores públicos referidos en la queja milita en el Partido Revolucionario Institucional, ni siquiera mediante alguna prueba indiciaria. Inclusive, aun si estuviera demostrado que alguno de los servidores públicos municipales militara en el Partido Revolucionario Institucional, tampoco esa circunstancia, por sí misma, sería suficiente para determinar alguna responsabilidad para dicho instituto político.

SUP-RAP-22/2007

En forma incorrecta, el partido político quejoso pretende el establecimiento de una heterorresponsabilidad o responsabilidad por el hecho ajeno (el Partido Revolucionario Institucional, en cualquier circunstancia o con independencia de las propiedades relevantes del caso, es responsable de la conducta de sus militantes) derivada de un derecho administrativo sancionador de actor (eres responsable por tu condición de partido político), a partir de una lectura incorrecta de lo previsto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en cuyo texto, en principio, se establece la calidad de garante de los partidos políticos), así como una interpretación y aplicación imprecisa de la tesis relevante que tiene el rubro PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES .¹

Es correcto concluir que, en el caso de las personas jurídicas, como lo son los partidos políticos y las agrupaciones políticas, el principio de *societas delinquerer non potest* (la irresponsabilidad de las personas jurídicas) ha sido superado, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 269, párrafos 1 y 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En efecto, en dichas disposiciones del precepto legal de referencia, se establecen diversos tipos, porque constan ciertas hipótesis normativas y las sanciones respectivas; es decir, se

¹ Vid, *jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, volumen Tesis relevantes, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, páginas 754-756.

SUP-RAP-22/2007

establecen las constantes genéricas de un hecho que es considerado como prohibido y la sanción a imponer. Así, el tipo cumple su función preventiva y de garantía, porque predetermina las infracciones en las cuales pueden incurrir los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas, por la inobservancia de un deber jurídico de abstención, de hacer o de protección, así como las consecuencias a las cuales se hacen acreedores, siempre que las conductas sean típicas. Es decir, el derecho administrativo sancionador electoral que involucra a personas jurídicas también es un derecho sancionador de actos, porque atiende al principio de exclusiva incriminación de conductas.

Sin embargo, a pesar de que los partidos políticos nacionales y las agrupaciones nacionales también pueden ser responsables por la comisión de infracciones, también debe imperar el principio de culpabilidad, por el cual se postula que la pena sólo puede justificarse en la comprobación de que el hecho le es reprochable al actor, como ocurre en todo Estado constitucional y democrático de derecho; es decir, que la culpabilidad es el fundamento y medida de la pena, y que, aún tratándose de personas jurídicas, se debe atender a un modelo de autorresponsabilidad o responsabilidad genuina o directa por el hecho propio.

En suma, en el derecho administrativo sancionador electoral se ha reconocido que los principios del *ius puniendi* son aplicables en dicha materia, por lo que no pueden resquebrajarse los

SUP-RAP-22/2007

principios de un Estado constitucional y democrático de derecho, o bien, atemperarse las exigencias de su aplicación.

En el presente asunto, a partir de lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del código federal electoral, el Partido Acción Nacional pretende establecer que el Partido Revolucionario Institucional es responsable de las conductas de sus militantes con trascendencia electoral, por infringir, en la especie, lo previsto en el artículo 185, párrafo 2, del código de la materia (los límites que son aplicables a la propaganda electoral), en cualquier circunstancia. Tal planteamiento es impreciso, porque la conducta de los partidos políticos y las agrupaciones políticas les será reprochable, cuando se infrinja un deber de cuidado que derive de la ley (incluida, la normativa partidaria) y esté a cargo de los órganos que tengan atribuciones formal y materialmente de administración y vigilancia (en un modelo de buen gobierno corporativo).

Efectivamente, atendiendo a lo prescrito en los artículos 269, párrafo 2, inciso a), en relación con el 41, fracción I, de la Constitución General de la República, y los artículos 25, párrafo 1, incisos a) y d); 26, párrafo 1, inciso c); 27, párrafo 1, incisos c) y g), y 38, párrafo 1, inciso a), del código federal electoral, debe tenerse claro que los partidos políticos nacionales son estructuras formalmente organizadas en el plano horizontal (al menos con asamblea nacional o equivalente, comité nacional o equivalente, órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los

SUP-RAP-22/2007

informes de los ingresos y egresos anuales y de campaña, así como de los órganos responsables de resolver los medios de defensa) y vertical (como mínimo, órganos nacionales y órganos en las entidades federativas –al menos los comités-), así como una base social que generalmente está conformada por la militancia, con independencia de las estructuras adicionales de corte democrático que se generen en la normativa partidaria.

También debe tenerse presente que sobre los partidos políticos nacionales, en razón de los preceptos precisados, pesa la obligación de observar la Constitución General de la República, así como de respetar las leyes e instituciones que de ella emanan; de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática; formar ideológica y políticamente a sus afiliados, infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política, así como de prever sanciones aplicables a sus miembros que infrinjan sus disposiciones internas, así como el deber de 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. Son entidades de interés público que tienen como fines constitucionales la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática; la contribución para la integración nacional y, como organizaciones de ciudadanos, el posibilitar el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas

SUP-RAP-22/2007

que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

De acuerdo con lo precedente y para el supuesto complejo previsto en los artículos 269, párrafo 2, inciso a), en relación con el 38, párrafo 1, inciso a), del código federal electoral, los partidos políticos nacionales, por su calidad de garante, son responsables de una infracción administrativo electoral por incumplir un deber de cuidado o de vigilancia (*culpa in vigilando*), sobre sus militantes, adherentes o simpatizantes, incluso de terceros, cuando les sea reprochable la conducta, ya que razonablemente les sea exigible a los órganos directivos en la estructura partidaria (“hombres de detrás”) impedir la comisión de la conducta de los terceros (personas físicas e, incluso, jurídicas, como ocurre con las organizaciones adherentes), si está dentro de sus atribuciones hacerlo o por su situación de dominio, según la normativa legal y partidaria, siempre que puedan y deban controlar los factores de riesgo, ya sea porque la toleren o acepten, o bien, porque directamente la provoquen o acuerden. Es decir, se debe atender a la esfera de dominio de dichos órganos, para establecer cuáles son las personas y los sujetos que están bajo su control, según sus atribuciones, y así el criterio de imputación debe atender a datos materiales y diferenciales, así como a la posibilidad de actuar y evitar el resultado.

No pasa desapercibido para mí que la tesis en la cual el actor intenta sustentar que se debe sancionar al Partido

SUP-RAP-22/2007

Revolucionario Institucional, la misma esta identificada con el rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES". Dicha tesis refiere que los partidos políticos por su naturaleza, no pueden actuar por sí solos, pero son susceptibles de hacerlo a través de acciones de personas físicas, razón por la cual, la conducta legal o ilegal en que incurra una persona jurídica sólo puede realizarse a través de la actividad de aquéllas.

La tesis es correcta en principio, pero a través de la lectura de la misma, no puede afirmarse que el Partido Revolucionario Institucional en el Estado de Hidalgo, haya actuado a través del Presidente Municipal del Ayuntamiento de Pachuca de Soto, ya que las pruebas aportadas por el quejoso no demuestran, ni llevan al convencimiento indubitable de que así haya sucedido. Lo único que puede apreciarse de los instrumentos de probanza es que de los mismos se observa a ciertos sujetos, identificados por el partido actor, como supuestos trabajadores de tal ayuntamiento; mismos que realizan conductas consistentes en el retiro de la propaganda del candidato a diputado en la pasada elección del dos mil seis, pero no puede llegarse a la convicción plena de que el Partido Revolucionario Institucional, en una desbordada "calidad de garante", incumpliera un deber de cuidado que, según se vio, resultaba de desproporcionada exigencia, según como en forma equivocada se plantea en la demanda del Partido Acción Nacional, porque, sus inferencias o deducciones, no eran lógicas, inmediatas ni directas.

Debe decirse que si bien es cierto que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través del Instituto Federal Electoral y que, en el ejercicio de esa función, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad son principios rectores; también lo es que el Instituto no puede vigilar todos y cada uno de los actos que realizan los militantes o simpatizantes de los partidos políticos. Ahora bien, esto no quiere decir que el Instituto no ejerza sus facultades de investigación cuando se suscite un hecho contrario a las leyes en materia electoral, pero, hasta el propio Instituto tiene limitantes señaladas en la ley, y, en el caso concreto, no podía iniciar una investigación puesto que el partido demandante no alegó (fuera de su inferencia no directa, natural o lógica que formuló en su recurso de apelación) ni aportó elementos que arrojaran siquiera un leve indicio para que el Instituto iniciara una línea de investigación y, a la postre, se pronunciara sobre el particular.

Lo anterior, como quedó evidenciado, no resulta suficiente para demostrar la participación de los sujetos denunciados en los hechos cometidos, ni mucho menos la participación directa o

SUP-RAP-22/2007

indirecta del Partido Revolucionario Institucional; por lo que, a mi juicio, debía confirmarse la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en la Sesión Extraordinaria de veintitrés de marzo del año dos mil siete.

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR