

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-180/2009

ACTOR: CONVERGENCIA,
PARTIDO POLÍTICO NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: MAURICIO HUESCA
RODRÍGUEZ Y ALEJANDRO DAVID
AVANTE JUÁREZ

México, Distrito Federal, a veintidós de julio de dos mil nueve.

VISTOS, para resolver, los autos del expediente al rubro citado, relativo al recurso de apelación interpuesto por Convergencia, Partido Político Nacional, en contra del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para impugnar la resolución CG281/2009 de doce de junio de dos mil nueve, recaída al expediente del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SCG/PE/CONV/JL/OAX/091/2009, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De la narración de los hechos que el partido actor hace en su demanda, así como de las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:

1. Solicitud de inicio de procedimiento. El nueve de mayo de dos mil nueve, el representante propietario de Convergencia ante el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Estado de Oaxaca presentó escrito de queja ante esa autoridad, para solicitar el inicio de un procedimiento especial sancionador, en contra del Gobernador y del Secretario de Salud de esa entidad federativa, por hechos que consideró contravenían la normativa electoral federal. Tales hechos, los hizo consistir en lo siguiente:

"(...)

H E C H O S

1.- Del Instrumento Notarial número "Nueve mil cuatrocientos tres" de fecha 5 de mayo de 2009, se da fe que el Licenciado Eusebio Alfonso Silva Lucio, Notario Público número 48 de la ciudad de Oaxaca de Juárez, junto con la ciudadana Benigna Pacheco López se constituyeron en el parque público denominado "El Llano" 'para hacer constar lo siguiente:

Se cita textual el testimonio notarial, mismo que se anexa al presente escrito:

“Siendo las trece horas con treinta y cinco minutos del mismo día en que se actúa, me constituyo en compañía de la compareciente, en la parte media del parque “El Llano”, sobre el lado que da a la Avenida Juárez, a la altura del Teatro Juárez y la secretaría de Turismo, en esta ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, lugar donde CERTIFICO Y DOY FE, se encuentran tres unidades móviles, de color blanco con propaganda en colores VERDE, BLANCO Y ROJO, brindando información y servicios a la Ciudadanía en general, dentro del programa social denominado COMUNIDAD, del estado de Oaxaca; por lo que la compareciente me solicita también dar Fe de la publicidad que presentan dichas unidades móviles, atendiendo a la petición, DOY FE que: Cada unidad presenta el logotipo del estado de Oaxaca con la leyenda “DE CARA A LA NACION” “COMUNIDAD PROGRAMAS SOCIALES” “PARA ESTAR CERCA DE QUIENES ESTAN MAS LEJOS” “UNIDADES MOVILES”, además de éstas leyendas las unidades presentan la imagen del Ciudadano Gobernador del Estado de Oaxaca, Licenciado Ulises Ruiz Ortiz, reunido con un grupo de ciudadanos y dando el saludo de mano a uno de ellos; para confirmar lo anterior en este acto se procede a tomar fotografías de las unidades móviles, mismas que se agregaran al testimonio que se expida, y cuyas copias fotostáticas mando agregar al apéndice de ésta Acta marcadas con la letra C. Por lo que no habiendo más que certificar, retorno a mis oficinas notariales, siendo las catorce horas con cincuenta minutos, del mismo día en que se actúa”.

Fin de la cita

2.- Las unidades móviles arriba descritas y que se encuentran rotuladas en su exterior por publicidad alusiva al gobernador del estado, constituyen una flagrante violación a las disposiciones constitucionales de aplicar los recursos públicos con imparcialidad, sin contravenir contienda electoral, máxime cuando el 3 de mayo del presente año dio inicio el proceso federal electoral donde se renovará la Cámara de Diputados y por disposición expresa en el marco jurídico electoral, ha quedado prohibido cualquier propaganda que difunda (SIC) los poderes públicos solo tendrán el carácter institucional sin incluir nombres o imágenes que impliquen la promoción sistemática y personaliza(SIC) de algún servidor público.

SUP-RAP-180/2009

En el caso que se describe en el presente escrito, las autoridades estatales señaladas como responsables, sistemáticamente promueven la imagen personal del C. Ulises Ruiz Ortiz so pretexto de iniciar una campaña de prevención y atención médica en la ciudad de Oaxaca de Juárez, empero tal política de salud tan loable es utilizada con fines completamente electorales

Por lo anterior, el gobernador Ulises Ruiz Ortiz y el C. Martín Vásquez Villanueva han violado gravemente el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus párrafos séptimo y octavo que a la letra mandata:

...

De la misma forma, los sujetos responsables no obedecieron el Acuerdo CG40/2009, emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral "por el que se emiten normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental, a que se refiere el artículo 2, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 41, Base III, Apartado C, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de febrero del 2009; ya que con su conducta violan el considerando 2 de dicho acuerdo, el cual señala que deberán suspenderse toda difusión en los medios de comunicación de los poderes públicos desde el inicio de las campañas electorales hasta su conclusión en la jornada comicial.

(...)"

2. Remisión de la queja. El trece de mayo siguiente, se recibió en la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral el oficio número VE/2286/2009, signado por el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Estado de Oaxaca, por el cual remitió el escrito precisado en el inciso precedente al Secretario Ejecutivo del citado Instituto.

3. Inicio del procedimiento. El catorce de mayo del año en curso, el citado Secretario Ejecutivo acordó formar expediente con el escrito de denuncia, el cual quedó registrado con el número SCG/PE/CONV/JL/OAX/091/2009. Asimismo, con el objeto de contar con los elementos necesarios para la resolución del expediente, requirió al Coordinador de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Oaxaca y al Secretario de Salud de esa entidad federativa, para que proporcionaran diversa información relativa a las acciones gubernamentales y/o programas sociales implementados en el citado Estado, identificadas con algunas de las siguientes frases: "De cara a la Nación", "Conunidad, Programas Sociales", "Para estar cerca de quienes están más lejos" y "Unidades Móviles".

4. Audiencia de pruebas y alegatos. El diez de junio de dos mil nueve, se celebró en las oficinas que ocupa la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral, la audiencia de pruebas y alegatos a que se refiere el artículo 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5. Acto impugnado. El doce de junio del año en curso, el Consejo General del Instituto Federal Electoral resolvió el expediente SCG/PE/CONV/JL/OAX/091/2009 al tenor de los puntos resolutivos que a continuación se insertan:

PRIMERO.- Se declara fundado el procedimiento especial sancionador promovido por el representante propietario del Partido Convergencia ante el Consejo Local del Instituto

SUP-RAP-180/2009

Federal en el estado de Oaxaca en contra del C. Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, Gobernador del estado de Oaxaca, en términos del considerando SEXTO del presente fallo.

SEGUNDO.- Dese vista a la Auditoría Superior del estado de Oaxaca, con copia certificada del presente fallo y de las constancias que integran el expediente, en términos del considerando SÉPTIMO de la presente Resolución, a efecto de que proceda conforme a derecho una vez que haya causado estado.

TERCERO.- Se ordena al C. Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, Gobernador del estado de Oaxaca, que un plazo de veinticuatro horas retire la propaganda en vinil adherida a las diversas unidades móviles que prestan servicios sociales a la ciudadanía en el estado de Oaxaca, con motivo del programa social "UNIDADES MÓVILES PARA EL DESARROLLO", así como aquella que contenga elementos similares a los que han sido declarados contraventores de la normatividad electoral, en términos de lo precisado en el considerando OCTAVO del presente fallo.

CUARTO.- Se desecha de plano la queja promovida por el representante propietario del Partido Convergencia ante el Consejo Local del Instituto Federal en el estado de Oaxaca en contra del C. Martín Vásquez Villanueva, Secretario de Salud del Gobierno del estado de Oaxaca y Director General de los Servicios de Salud de Oaxaca, en términos de lo establecido en el considerando NOVENO del presente fallo.

QUINTO.- Notifíquese la presente Resolución a las partes, en términos de Ley.

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

II. Recurso de apelación. El diecinueve de junio de dos mil nueve, el Partido Convergencia interpuso ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el

SUP-RAP-180/2009

presente recurso de apelación, para impugnar la resolución detallada previamente.

III. Trámite y sustanciación. El veinte de junio del año que transcurre, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, escrito signado por Edmundo Jacobo Molina, en su calidad de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 17 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, informó de la promoción del presente recurso. Asimismo, el veinticuatro de junio siguiente, remitió el expediente número ATG-165/2009, el informe circunstanciado con sus anexos, así como la documentación relativa a la tramitación del presente medio de impugnación.

IV. Turno. El veinticuatro de junio de dos mil nueve, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, ordenó integrar el expediente respectivo y registrarlo en el Libro de Gobierno con la clave SUP-RAP-180/2009, así como turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por oficio TEPJF-SGA-2177/09, de misma fecha, el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior cumplimentó el turno referido.

SUP-RAP-180/2009

V. Admisión de la demanda. El treinta de junio del año que transcurre, la Magistrada Instructora admitió a trámite la demanda del recurso de apelación que ahora se resuelve.

VI. Cierre de instrucción. Mediante proveído de veintiuno de julio del año que transcurre, la Magistrada Instructora declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución, y

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 los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V y 189, fracciones I, inciso c), y II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 44 párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tratarse de una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto de un procedimiento especial sancionador.

SEGUNDO. Procedencia. El medio de impugnación que se resuelve reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I,

SUP-RAP-180/2009

40, párrafo 1, inciso b), 42 y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se constata enseguida:

a) Oportunidad. El recurso de apelación fue interpuesto oportunamente, toda vez que el partido actor fue notificado del acto impugnado el quince de junio del presente año, y presentó su demanda el diecinueve siguiente, esto es, dentro del plazo legal de cuatro días hábiles previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

No pasa inadvertido que el representante del partido político recurrente, se encontró presente durante la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral en la que se aprobó la resolución reclamada, sin embargo, según se aprecia de la versión estenográfica de la sesión correspondiente, la resolución fue objeto de engrose con los argumentos que se obtuvieron de la discusión en la sesión de dicho Consejo, por lo que es dable admitir que la fecha en la que el recurrente tuvo conocimiento pleno del engrose respectivo, fue el quince de junio siguiente, según se desprende del oficio de notificación que le remitió el Director del Secretariado de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, al representante propietario de Convergencia ante el Consejo General.

SUP-RAP-180/2009

De ahí que se considere oportuna la presentación de la demanda.

b) Forma. El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable, haciéndose constar el nombre del partido político actor, su domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello. En el referido curso también se identifican el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; asimismo, se ofrecen pruebas y se hacen constar tanto el nombre como la firma autógrafa del representante suplente del partido apelante ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

c) Legitimación y personería. El recurso de apelación que se resuelve, fue interpuesto por un partido político con registro nacional, a través de quien acredita ser su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Federal. Por tal motivo, se cumple la exigencia prevista por el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción I de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En lo tocante a lo alegado por la autoridad responsable, en el sentido de que el recurso que se resuelve se debe declarar improcedente en atención a que el partido actor

SUP-RAP-180/2009

carece de interés jurídico para promover la controversia que se resuelve, esta Sala Superior considera que es infundado.

El argumento central de la responsable para alegar la falta de interés jurídico, se hace consistir en que en la resolución impugnada el partido denunciante alcanzó su pretensión, pues se determinó ordenar el retiro de la propaganda denunciada.

En el caso, contrariamente a lo afirmado por la responsable, se considera que Convergencia, en su calidad de recurrente en el medio de impugnación que se resuelve, cuenta con interés jurídico para promoverlo, en atención a que ha sido criterio reiterado de este órgano jurisdiccional electoral, que los partidos políticos tienen interés jurídico para impugnar la resolución que recae a un procedimiento administrativo sancionador, en virtud de que éstos tienen el carácter de entidades de interés público, de lo que se desprende la posibilidad jurídica de que puedan actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, con independencia de la defensa de sus intereses particulares. Criterio que fue recogido por este tribunal jurisdiccional federal en la tesis de jurisprudencia 3/2007, con el rubro: **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA.**

SUP-RAP-180/2009

Sobre tales bases, si alguno de los sujetos reconocidos como entidades de interés público, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (partidos políticos nacionales) considera que la resolución dictada en un procedimiento administrativo investigador electoral, es violatoria del principio de legalidad por infracción a las disposiciones previstas en la propia Constitución o en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es evidente que dicho partido político nacional tiene interés jurídico para impugnarla, mediante el recurso de apelación, en tanto que al hacerlo, no defiende exclusivamente un interés propio como partido político, sino que busca también la prevalecía del interés público.

En la especie, si bien la demanda de apelación que nos ocupa, tuvo su origen en una denuncia formulada por el Partido Convergencia en contra del Gobernador del Estado de Oaxaca, misma que concluyó con el retiro de la propaganda denunciada y la vista a la Auditoría Superior del Estado, lo cierto es que el partido apelante afirma que esa resolución no fue exhaustiva, ya que no contempló imponer una sanción pecuniaria al funcionario, ni dar vista con las constancias atinentes al Congreso del Estado.

Conforme con lo anterior, es evidente que en el caso se actualiza el interés jurídico del partido político recurrente, toda vez que impugna una resolución emitida en un

SUP-RAP-180/2009

procedimiento administrativo sancionador, aduciendo que la autoridad responsable incurrió en una omisión, lo cual, en su concepto, pudiera resultar conculcatorio del principio de legalidad, aspecto que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito de procedibilidad apuntado.

Cuestión distinta es la consistente en si asiste o no razón al actor en su planteamiento, lo cual será materia del estudio de fondo en el presente asunto.

Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-88/2008.

d) Definitividad. El recurso de apelación en que se actúa satisface el requisito general previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el acuerdo impugnado es un acto definitivo y firme en sí mismo, toda vez que en contra del mismo no procede medio de impugnación alguno que debiera agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional.

En virtud de lo expuesto, y toda vez que esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no advierte oficiosamente que se actualice alguna causa de improcedencia, ni la autoridad responsable hace valer alguna de ellas, se procede a realizar el estudio de

SUP-RAP-180/2009

fondo de la controversia planteada por el partido político apelante.

TERCERO. Agravios. El partido apelante, aduce como agravios lo siguiente:

"A) HECHOS.

...

Tercero. El viernes 12 de junio de 2009 en Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral se resolvió el expediente SCG/PE/CONV/JL/OAX/091/2009, declarando fundada la queja y en consecuencia sólo se sanciona al gobierno estatal para que un plazo de veinticuatro horas retire la propaganda en vinil adherida a las diversas unidades móviles que prestan servicios sociales a la ciudadanía en el estado de Oaxaca, con motivo del programa social "Unidades Móviles para el Desarrollo", así como aquélla que contenga elementos similares a los que han sido declarados contraventores de la normatividad electoral.

En ese sentido, es innegable que para el Pleno del Consejo General del IFE resultó claro que el gobierno estatal violó sistemáticamente el artículo 134 de la Constitución General, ya que contrario a lo que se afirmó en el cuerpo de expediente citado, se acredita cabalmente que la publicidad contenida en las Unidades Móviles no es imagen institucional del gobierno del Estado de Oaxaca, por ello, los consejeros electorales resolvieron que la cara de Ulises Ruiz Ortiz no es un símbolo institucional y que desde hace 17 meses dolosamente es utilizada como promoción personalizada del funcionario público en detrimento a la última reforma constitucional en materia electoral.

Pero, aún cuando la resolución CG281/2009 es favorable a las pretensiones enunciadas por el quejoso, resulta oportuno y urgente manifestar que con dicha resolución no se agota el principio de legalidad e imparcialidad que debe observar el Instituto Federal Electoral ya que nos causa un agravio no haberle

impuesto una sanción económica ejemplar considerando que es el primer funcionario de alto nivel estatal que debe obedecer las leyes y no haber dado vista a la Cámara de Diputados local para iniciar las responsabilidades correspondientes.

De los hechos arriba narrados, se desprenden los siguientes:

B) AGRAVIOS:

Primero: causa agravio a mi representado la resolución de número CG281/2009, de fecha doce de junio de 2009, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, con respecto al expediente de número SCG/PE/CONV/JL/OAX/091/2009, donde en sus puntos resolutivos textualmente señala:

(se transcriben)

Si bien es cierto que, en su punto resolutivo tercero ordena al C. Gobernador Ulises Ernesto Ruiz Ortiz retire la propaganda de las unidades móviles dando para ello un plazo de veinticuatro horas, también lo es que omitió aplicar una sanción pecuniaria a dicha persona, toda vez que el hecho de que se trate de un ente público, lo coloca en la obligación de abstenerse en realizar propaganda personalizada en favor de sí o partido político alguno, cuyo contenido tienda a promover su imagen personal, circunstancia que ocurrió en el caso que nos ocupa, y por lo tanto al haber hecho un uso indebido de su fotografía, imagen y silueta al promocionarse en los vehículos denominados "Unidades Móviles", violó flagrantemente los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución General, en relación al diverso 347, párrafo I, inciso e, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en consecuencia, la autoridad responsable debió imponer una individualización de pena o sanción, es decir, la conducta del Gobernador del Estado, viola los principios de equidad e igualdad en la contienda partidista-electoral. Esto es, en una sana lógica, la ahora responsable debió haber sancionado con una pena pecuniaria al Gobernador Ulises Ruiz Ortiz, considerando que las infracciones aludidas violan aquellos principios rectores del proceso electoral además de los de

SUP-RAP-180/2009

imparcialidad y objetividad, por lo que esta autoridad jurisdiccional debe modificar la resolución aquí impugnada, toda vez que no individualizó sanción alguna y, por tanto, no consideró de que al tratarse de un servidor público, produce un mayor impacto o influencia en el ánimo y decisión de los votantes, en detrimento de los demás participantes del proceso federal electoral actual y al no aplicar una sanción pecuniaria directamente al gobernador Ulises Ruiz Ortiz que incurrió en la infracción ya acreditada coloca al partido político del cual es miembro distinguido en ventaja desproporcionada en relación a los otros partidos opositores al que pertenece.

Ahora bien, de los autos se desprende la acreditación de la responsabilidad del C. Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, Gobernador del estado de Oaxaca, como la persona que difundió la propaganda materia del actual recurso, consecuentemente, no basta que la autoridad responsable haya ordenado el retiro de la propaganda que contiene la imagen de dicho servidor público en las unidades móviles, pues el Consejo General debió llevar a cabo la individualización de la sanción y aplicado la misma, situación que en el presente caso no sucedió tal y como está obligado dicho órgano electoral, por lo tanto, esta Sala superior debe valorar en su conjunto la conducta desplegada por el ahora infractor Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, gobernador constitucional del Estado de Oaxaca, atendiendo las circunstancias objetivas que concurren en el presente caso, como son:

a) MODO. En este caso específico las irregularidades cometidas por el C. Ulises Ernesto Ruiz Ortiz gobernador constitucional del Estado de Oaxaca, consistió en inobservar lo establecido en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución General de la República, en relación con el diverso 347, párrafo 1, inciso e), del COFIPE, al no quitar su imagen de la propaganda colocada en las unidades móviles.

b) TIEMPO. Desde que entró en vigor la reforma constitucional antes aludida, dicha persona pública debió haber ordenado el retiro de la misma; esto quiere decir, que desde el 13 noviembre de 2007 hasta la fecha de la resolución combatida 12 de junio del año 2009, violó momento a momento las normas

constitucionales y electorales ya citadas, acumulando un total de diecinueve meses continuos de violación, en otras palabras este órgano electoral en plena jurisdicción debe valorar que el acto desplegado por el Ulises Ruiz Ortiz, gobernador constitucional del Estado, es grave y benefició directamente a los entonces precandidatos y ahora candidatos del Partido Revolucionario Institucional. De conformidad, con las constancias que obran en autos esta autoridad debe considerar que la violación del titular del ejecutivo en el Estado de Oaxaca Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, violó las leyes constitucional y electoral durante os periodos de precampaña y campaña del actual proceso federal electoral, consecuentemente al valorar en su conjunto las probanzas que corren agregadas a los presentes autos esta autoridad debe arribar a la convicción y conclusión de que el C. Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, gobernador constitucional del Estado de Oaxaca, es acreedor a una sanción pecuniaria atendiendo el lapso de tiempo de violación constante a la Ley suprema y electoral, en relación con el beneficio que obtuvieron los candidatos del PRI y, en detrimento de los principio rectores que rigen el actual proceso electoral federal en detrimento por parte de mi representado y sus entonces precandidatos y ahora candidatos que participan en la renovación en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

c) LUGAR. La violación a la Constitución y a la Ley electoral acreditada al C. Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, gobernador constitucional del Estado de Oaxaca si bien es cierto que aconteció en el ámbito territorial del 08 distrito electoral del Estado de Oaxaca, también sucedió en las otras 10 demarcaciones o distritos electorales, en virtud de que la factura ofrecida por parte de ese ejecutivo estatal se desprende fehaciente e indubitadamente que hay por lo menos 100 Unidades Móviles que recorren los Municipios que conforman la estructura político administrativa del Estado de Oaxaca, esto es, que al no existir prueba que desvirtué el importe de propaganda de un total de 100 equivalente a Unidades Móviles, se deduce que dichos vehículos que integran las brigadas móviles recorrieron cada uno de los distritos federales electorales durante los periodos de precampaña y campaña, esto es que el Ejecutivo Estatal no presentó prueba pública alguna, por la cual, se acreditara en su favor que esa propaganda que

SUP-RAP-180/2009

contiene su imagen haya dejado de circular en los periodos aludidos. Por lo tanto, esta Sala Superior debe considerar los agravios para determinar la sanción que merece imponerse a dicho Gobernador del Estado de Oaxaca.

d) INTENCIONALIDAD. Ésta se acredita sin lugar dudas, pues de las constancias que conforman el presente expediente no obra prueba pública que atenúe la responsabilidad acreditada del C. Ulises Ernesto Ruiz Ortiz gobernador constitucional del Estado de Oaxaca, por el contrario su situación jurídica de infractor se agrava por que se acreditó la plena responsabilidad de esa persona, sin que medie elemento en su favor por el cual se haya visto impedido para ordenar, quitar la propaganda materia del presente recurso.

SEGUNDO. De igual forma, esta representación manifiesta que constituye un agravio la resolución materia del presente recurso, ya que al sancionar únicamente al ejecutivo estatal para que en un plazo de veinticuatro horas retire la propaganda de las unidades móviles, resulta menester apelar en este máximo tribunal en materia electoral que dicha resolución no cumple con los principios rectores del derecho electoral consistentes en la legalidad, imparcialidad y objetividad, toda vez que no se da vista al Congreso del estado de Oaxaca de las violaciones constitucionales tanto a nivel federal como estatal, violaciones concurrentes que por su importancia merecen el inicio del procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos a que haya lugar.

Para mayor ilustración la resolución impugnada en su foja 50 manifiesta le siguiente, se cita textualmente:

(transcribe parte de la resolución impugnada)

Para continuar con la siguiente exposición visible en las fojas 55 a 57, de la misma resolución impugnada:

(transcribe la parte conducente de la resolución reclamada)

Para que finalmente, la ahora autoridad responsable arribe a sus conclusiones generales, las cuales cito textualmente;

(transcribe parte de la resolución impugnada)

Por lo anterior y tomando como base el estudio por el cual acreditó el órgano electoral, que efectivamente el C. Ulises Ruiz Ortiz, Gobernador Constitucional de Estado de Oaxaca, violentó con su actuar lo manifestado en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conculcando consecuentemente el 137 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, así como también las disposiciones contenidas en los relativos 228, párrafo 5, 341, párrafo 1, inciso f, 347, párrafo 1, incisos b, c, d, e y f, 367, párrafo 1, incisos a y b del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No obstante lo anterior, el funcionario responsable violó el Acuerdo CG40/2009 emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen las normas reglamentarias sobre propaganda gubernamental a que se refiere al artículo 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 41, base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 16 de febrero de 2009.

En consecuencia, el Titular del Poder Ejecutivo del Estado actualizó los numerales 115, segundo párrafo, 116, fracción I y 118, párrafo cuarto, en relación al 81, fracción XII, de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y en ese sentido, incurrió en una responsabilidad como servidor público, por lo que resultaba procedente que el Consejo General del IFE en su Resolución CG281/2Q09, hoy combatida hubiera dado vista a la LX Legislatura del Congreso del estado de Oaxaca, para que ésta en atención a sus atribuciones y facultades constitucionales, resuelva lo que en derecho proceda por la conducta desplegada por este funcionario infractor electoral.

SUP-RAP-180/2009

Por los hechos narrados y agravios argumentados con anterioridad, resulta oportuno e indispensable solicitar a este H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que en plenitud de jurisdicción y en estricta aplicación del derecho, modifique la Resolución impugnada y ordene dar vista a la Cámara de Diputados de Oaxaca para que resuelva lo procedente sobre el procedimiento de responsabilidad correspondiente a Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, Gobernador Constitucional del Gobierno del Estado de Oaxaca, por violar no solo el mandamiento exigido por la Constitución General y las disposiciones en materia electoral vigentes, sino porque en perjuicio de mi representado y del proceso electoral en curso ha violado la Carta Suprema del Estado de Oaxaca, Constitución que juró respetar y cumplir.

Para robustecer y mayor contundencia, cito textualmente los preceptos constitucionales del estado de Oaxaca violado por el funcionario responsable:

Artículo 80.
Se transcribe.

Artículo 81.
Se transcribe

Y toda vez que la resolución CG281/2009 resuelve que efectivamente se violó las disposiciones de imparcialidad de los recursos públicos en detrimento del proceso electoral, al evidenciarse que sí se hizo una promoción sistemática de la imagen del servidor público y en atención a que el propio IFE dio vista a la Auditoría Superior del Estado para que investigue la aplicación del erario público, respetuosamente pido, que esta Sala Superior considere dar vista al Congreso del Estado de Oaxaca para que el sujeto infractor Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, le sea aplicado los artículos 115 párrafo segundo, 116, fracción I y 118, párrafo cuarto, de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca con relación al diverso 7 párrafo segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, consistentes en el juicio político, por tal motivo cito textualmente los artículos.

Artículo 115.
Se transcribe

Artículo 116.
Se transcribe

Artículo 118.
Se transcribe

**LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA**

Artículo 7.
Se transcribe”.

CUARTO. Estudio de fondo. En el caso concreto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral al resolver la controversia que le fue planteada, concluyó que Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, Gobernador del Estado de Oaxaca, transgredió lo dispuesto por los artículos 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 347, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 2, inciso a) del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, en virtud de que difundió propaganda que fue pagada con recursos públicos en la que incluyó su imagen, lo que implicó la promoción personalizada de dicho servidor público.

Asimismo, consideró que el espíritu o la intención del legislador fue establecer que cuando alguna autoridad incurriese en alguna infracción a la normatividad federal electoral, y ésta no tuviese superior jerárquico, lo procedente

SUP-RAP-180/2009

es hacer del conocimiento de Auditoría Superior de la Federación o su equivalente en la entidad federativa de que se trate, los hechos transgresores de la legislación electoral, para que ésta a su vez, determine lo que en derecho proceda.

Previo a cualquier consideración, resulta indispensable tomar en consideración que en el asunto que se resuelve, no es materia de controversia la determinación adoptada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de la determinación de dar vista a la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca, motivo por el cual, las consideraciones que soportan tal decisión deben permanecer intocadas rigiendo el sentido de la resolución reclamada.

Ahora bien, de la lectura integral del escrito inicial de demanda, esta Sala Superior advierte que la pretensión medular del recurrente, se hace consistir en que éste órgano jurisdiccional determine que la resolución impugnada resulta contraria a Derecho, en atención a que no obstante haber determinado la responsabilidad del Gobernador del Estado de Oaxaca y haber ordenado el retiro de la propaganda denunciada y la vista a la Auditoría Superior del Estado:

- a) La responsable debió haber impuesto una sanción pecuniaria al citado funcionario ; y

- b) No ordenó dar vista al Congreso del Estado de Oaxaca con los hechos denunciados para determinar una probable responsabilidad política.

Lo alegado por el partido político recurrente, resulta **infundado**, en atención a lo siguiente.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 41, base V, 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 en el artículo 109, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del citado 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 se dispone en los artículos 2 y 118, inciso w), del citado Código conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

SUP-RAP-180/2009

Para tales efectos, en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Primero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé el catálogo de sujetos, conductas sancionables y sanciones que derivadas de la responsabilidad electoral son susceptibles de ser impuestas.

Entre los sujetos que pueden ser objeto de imputación, en términos de lo dispuesto por el artículo 341, párrafo 1, inciso f) se incluyen las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público.

Es decir, se debe entender que para efectos de tal disposición, las autoridades y servidores públicos, son susceptibles de ser sujetos a un régimen especial de investigación en materia electoral.

Como conductas reprochables de estos entes, el artículo 347 del citado código comicial identifica las siguientes:

a) La omisión o el incumplimiento de la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y

SUP-RAP-180/2009

forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral;

b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;

e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato; y

SUP-RAP-180/2009

f) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

Sin embargo, en el artículo 354, en el que se detallan las sanciones que pueden ser impuestas por la realización de las conductas sancionables, el legislador omitió incluir un apartado respecto de las conductas realizadas por las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público.

Es decir, el legislador no consideró a las autoridades y funcionarios públicos como entidades respecto de las cuales el Instituto Federal Electoral, por si mismo, estuviere en aptitud de imponer sanciones directamente.

Es decir, fue voluntad del legislador el colocar a las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público, en un ámbito especial dentro del derecho administrativo sancionador electoral, pues respecto de estos entes, el Instituto Federal Electoral tendrá atribuciones para investigar y analizar si alguna de las conductas desplegadas resulta contraria a Derecho, sin embargo, no previó la posibilidad de

SUP-RAP-180/2009

que este en forma directa impusiera alguna sanción por tales conductas.

Luego entonces, contrariamente a lo alegado por el apelante, el Instituto Federal Electoral no estaba en posibilidad de determinar la imposición de alguna sanción pecuniaria al citado funcionario, en atención a que ésta no esta prevista en el código como alguna de las que se puedan adjudicar a las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público, por este tipo de infracciones.

Ahora bien, respecto de la omisión de dar vista al Congreso del Estado para que determinara la responsabilidad en el ámbito de sus atribuciones, esta Sala Superior considera que el agravio deviene **fundado**.

Es un principio general de Derecho que si algún funcionario público o autoridad tiene conocimiento de la violación a alguna de las normas de orden público, se encuentra obligado a realizar actos tendentes a su inhibición para evitar la consumación o continuidad de un acto contrario a la ley.

En ese sentido, si el asunto es de la competencia de la autoridad que tuvo conocimiento del acto contrario a la ley,

SUP-RAP-180/2009

deberá imponer la sanción que corresponda; en caso contrario, de no ser competente para esos efectos, deberá comunicarlo a la autoridad competente para que aquélla realice la actuación que conforme a sus atribuciones legales corresponda.

En ese sentido, el artículo 109 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que el Consejo General del Instituto Federal Electoral 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.

En ese orden de ideas, en términos del artículo 118, párrafo 1, inciso z) del propio código de la materia, corresponde al Consejo General, la atribución de dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones legales y constitucionales, entre las que se encuentra las relacionadas con la vigilancia sobre el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral.

Por otra parte, en términos de los artículos 6 y 9 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos. Se tiene que con independencia del inicio o no de

SUP-RAP-180/2009

algún procedimiento sancionador por la contravención a disposiciones de orden electoral, el Instituto Federal Electoral analizará y determinará en cada caso, si resulta procedente dar vista o presentar denuncia ante las autoridades competentes, cuando tenga conocimiento de posibles delitos o faltas en materia de responsabilidades políticas o administrativas.

Asimismo, durante el proceso electoral, el Instituto Federal Electoral conocerá de los asuntos contrarios al presente Reglamento a través del procedimiento especial sancionador, con la posible aplicación de las medidas cautelares que señala el artículo 368 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin menoscabo de las vistas que puedan realizarse por presunta responsabilidad administrativa, penal o política del propio servidor. La Secretaría General procederá en términos del artículo 371, párrafo 2 del Código de la materia, a fin de que los casos materia del presente Reglamento, sean resueltos por el Consejo General.

Luego, según estimó la autoridad responsable, quedó demostrado en autos del expediente SCG/PE/CONV/JL/OAX/091/2009, relativo al procedimiento especial sancionador iniciado en contra del C. Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, Gobernador del estado de Oaxaca, que tal servidor público, transgredió lo dispuesto por los artículos

SUP-RAP-180/2009

134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 347, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 2, inciso a) del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, **en virtud de que difundió propaganda que fue pagada con recursos públicos en la que incluyó su imagen, lo que implicó la promoción personalizada de dicho servidor público y, además concluyó, que ello tenía influencia en la equidad de la contienda electoral 2008-2009**, motivo por el cual se declaró fundado el procedimiento especial sancionador respecto de la propaganda de mérito.

Por tanto, al concluir que quedó demostrada plenamente la comisión del ilícito y la responsabilidad del C. Gobernador Constitucional del estado de Oaxaca, Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, declaró fundado el procedimiento especial sancionador promovido por el representante propietario del Partido Convergencia ante el Consejo Local del Instituto Federal en el estado de Oaxaca.

En ese estado de cosas, al resultar fundado el procedimiento sancionador en contra del Gobernador Constitucional del estado de Oaxaca, el Consejo General del Instituto Federal Electoral debió adoptar las medidas

SUP-RAP-180/2009

necesarias para desalentar la realización de actos de naturaleza ilícita como lo es la promoción personalizada de un servidor público, pagada con recursos públicos, difundida por un poder público local.

Lo anterior, no implica desconocer lo que se ha sostenido respecto al vacío normativo para imponer una sanción pecuniaria, pues al respecto, como se ha señalado, no existe ninguna disposición en la legislación federal que vincule al Instituto Federal Electoral a actuar de ese modo.

De lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede desprender que los servidores públicos al infringir dicho mandato constitucional pueden incurrir en responsabilidad electoral, administrativa, política e, incluso, penal.

En cuanto al ámbito electoral, el Consejo General del Instituto Federal Electoral declaró fundado el procedimiento administrativo sancionador en contra del Gobernador del estado de Oaxaca, en el cual consideró acreditada la utilización de recursos públicos, por lo que el Instituto Federal Electoral debió dar vista al Congreso del Estado de Oaxaca para que, en el ejercicio de sus facultades, determinara la responsabilidad que conforme a Derecho corresponda.

SUP-RAP-180/2009

Al respecto, el artículo 115, párrafo 1, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, señala que para los efectos de las responsabilidades se considerarán como servidores públicos, entre otros, los representantes de elección popular, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En el mismo sentido, el artículo 115, párrafo segundo de la propia Constitución estatal, dispone que el Gobernador sólo es responsable por delitos graves del orden común y por violación expresa del artículo 81 de la propia Constitución local, sin perjuicio de la responsabilidad política que se consigna en los términos del Artículo 110 de la Constitución Federal.

Lo anteriormente expuesto se resume en lo siguiente:

- a.** Corresponde al Congreso del Estado de Oaxaca, a través de una comisión de Diputados, substanciar, analizar y emitir dictamen sobre las responsabilidades de los servidores públicos.
- b.** El Congreso del Estado erigido en Jurado de Sentencia, aplicará la sanción respectiva mediante resolución de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

SUP-RAP-180/2009

- c. Se considerarán como servidores públicos, entre otros, los representantes de elección popular, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.
- d. El Gobernador del Estado sólo podrá ser acusarlo ante el Congreso del Estado por violación expresa del artículo 81 de la propia Constitución local, sin perjuicio de la responsabilidad política que se consigna en los términos del Artículo 110 de la Constitución Federal.
- e. Por su parte, el artículo 80, fracción I, de la Constitución local establece la obligación del Gobernador de cuidar del exacto cumplimiento de la Constitución General.
- f. En ese sentido, la Constitución Federal prohíbe la difusión de propaganda personalizada de los servidores públicos en la que se incluya su imagen pagada con recursos públicos, lo cual, fue determinado ya por el Consejo General del Instituto Federal Electoral al determinar que el Gobernador del estado de Oaxaca difundió propaganda que fue pagada con recursos públicos en la que incluyó su imagen, lo que implicó la promoción personalizada de dicho servidor público y, además concluyó, que ello tenía influencia en la equidad de la contienda electoral 2008-2009.

Por tanto, si en el caso, la autoridad estimó que existió uso de recursos públicos, lo cual podría configurar una

SUP-RAP-180/2009

responsabilidad; con fundamento en el artículo 115, párrafo segundo de la Constitución local, debió dar vista al Congreso del Estado, para que éste, en ejercicio de sus atribuciones, determinara lo que conforme a Derecho correspondiera.

Por consiguiente, al resultar **fundado** el agravio planteado por el Partido Convergencia, relativo a la omisión de la autoridad responsable de dar vista al Congreso del Estado para que actuara en el ámbito de sus atribuciones, lo procedente es **modificar** la resolución impugnada para el efecto de que el Consejo General del Instituto Federal Electoral **dé vista al Congreso del Estado** de Oaxaca para que, conforme a sus facultades, determine lo que en derecho corresponda sobre la utilización de recursos públicos por parte del C. Gobernador Constitucional del estado de Oaxaca, Ulises Ernesto Ruiz Ortiz.

Por lo expuesto y fundado

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se deja intocada la resolución controvertida en lo que no fue materia de impugnación

SEGUNDO. Se ordena que el Consejo General del Instituto Federal Electoral dé vista al Congreso del Estado de Oaxaca en los términos de la presente ejecutoria.

SUP-RAP-180/2009

NOTIFÍQUESE personalmente al Partido Convergencia, en el domicilio señalado en autos; **por oficio** al Consejo General del Instituto Federal Electoral, con copia certificada de esta sentencia; **y por estrados** a los demás interesados. En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y devuélvase los documentos correspondientes.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos el resolutive PRIMERO y por **mayoría** de votos el resolutive SEGUNDO los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **con los votos concurrentes** de los Magistrados Manuel González Oropeza, Constancio Carrasco Daza y Flavio Galván Rivera, con la ausencia del Magistrado José Alejandro Luna Ramos, ante el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

SUP-RAP-180/2009

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO

VOTO CONCURRENTES QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA EL MAGISTRADO MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA RESPECTO DE LA EJECUTORIA RELATIVA AL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-RAP-180/2009.

Si bien en la presente resolución se modifica la resolución CG281/2009 del Consejo General del Instituto Federal Electoral para el efecto de que se dé vista al Congreso del

SUP-RAP-180/2009

Estado de Oaxaca, para que en el ámbito de sus atribuciones determine lo que en derecho proceda, en mi opinión, además de dar vista a las autoridades oaxaqueñas, la autoridad responsable debió dar vista de la resolución impugnada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y a la Auditoría Superior de la Federación, en razón de lo siguiente.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral precisó en la parte final del considerando sexto de la resolución impugnada que:

[...] El C. Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, Gobernador del estado de Oaxaca, transgredió lo dispuesto por los artículos 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 347, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 2, inciso a) del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, en virtud de que difundió propaganda que fue pagada con recursos públicos en la que incluyó su imagen, lo que implicó la promoción personalizada de dicho servidor público [...]

En ese sentido la autoridad responsable determinó que la conducta denunciada del gobernador de Oaxaca “puede incidir en el normal desarrollo de la justa comicial, pues dicho servidor público, además de ser conocido por la población tanto oaxaqueña como nacional, es identificado como militante distinguido del Partido Revolucionario Institucional, razón por la cual al promover su imagen a través de la propaganda adherida a las unidades móviles que prestan un servicio a la comunidad, es posible que los

SUP-RAP-180/2009

servicios prestados se asocien con la persona más que con la institución y a su vez que el funcionario denunciado pueda ser relacionado con el instituto político en comento, situación que pretendió evitar el legislador al decretar la prohibición expresa en la parte in fine del párrafo octavo del artículo 134 constitucional y señalar que en ningún caso la propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.

Es decir, la autoridad responsable encontró responsable al Gobernador de Oaxaca de haber infringido la prescripción constitucional antes referida, consistente en que

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

De manera similar, el artículo 347, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prescribe que constituyen infracciones al propio Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público la difusión de propaganda,

SUP-RAP-180/2009

durante los procesos electorales, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución, por lo que, conforme con la resolución de la autoridad responsable, el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca también incurrió en la infracción de esta disposición federal.

La resolución impugnada, confirmada en este aspecto por la presente sentencia, funda la decisión de dar vista a la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca en el artículo 355, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual prescribe que cuando las autoridades federales, estatales o municipales *incumplan* los mandatos de la autoridad electoral, *no proporcionen* en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o *no presten el auxilio y colaboración* que les sea requerida por los órganos del Instituto Federal Electoral, la Secretaría Ejecutiva integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley y que si la autoridad infractora no tuviese superior jerárquico, el requerimiento será turnado a la Auditoría Superior de la Federación, o su equivalente en la entidad federativa de que se trate, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

De lo transcrito se desprende que, puesto que el gobernador oaxaqueño no tiene superior jerárquico, el Consejo General debió turnar el expediente y su resolución “a la Auditoría

SUP-RAP-180/2009

Superior de la Federación, o su equivalente en la entidad federativa de que se trate, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables". Evidentemente la norma legal establece una disyuntiva, sin embargo, del análisis de la resolución impugnada no se obtiene dato alguno en torno a que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca hubiese incurrido en alguna de las conductas infractoras a que se refiere el citado artículo 355, párrafo 1, del referido Código.

Es decir, la autoridad responsable no encontró responsable al gobernador oaxaqueño de haber incumplido los mandatos de la autoridad electoral, o de no haber proporcionado en tiempo y forma la información que les hubiera sido solicitada, ni de que hubiera prestado el auxilio y colaboración que les hubiera sido requerida por los órganos del Instituto Federal Electoral; lo que la autoridad administrativa electoral concluyó fue que hubo una infracción a la Constitución y a la ley federal electoral.

Si bien tanto el propio artículo 134 constitucional y como el 347, párrafo 1, inciso d), del código citado se refieren al empleo o utilización de recursos públicos por parte de servidores públicos que trastoquen la equidad de la competencia entre partidos políticos, de la resolución bajo análisis tampoco se desprende que la autoridad responsable tenga una certeza indubitable de que los recursos empleados para la comisión de la infracción imputada al gobernador de

SUP-RAP-180/2009

Oaxaca hayan sido de naturaleza únicamente estatal, por lo que cabe la posibilidad de que se hubieran empleado también recursos de naturaleza federal.

Por lo tanto, la autoridad responsable debió turnar el expediente y su resolución a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ya que en el párrafo sexto del artículo 134 constitucional se prescribe expresamente que los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de las bases previstas en dicho artículo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución, por lo que las infracciones a lo prescrito por dicho artículo deberán sustanciarse conforme a lo establecido en tal título constitucional, el cual establece el régimen de responsabilidades, entre ellas la política, de los servidores públicos, entre los que se encuentran, precisamente, los gobernadores de los Estados.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe ser aplicado tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales por autoridades de todos los órdenes jurídicos que integran el Estado mexicano, en razón del principio consagrado en el artículo 133 de la propia Constitución, según el cual las normas constitucionales, junto con los tratados internacionales y las leyes generales, son Ley Suprema de la Unión, y por tanto todas las autoridades estatales están obligadas a aplicar y a hacer plenamente vigentes lo prescrito

SUP-RAP-180/2009

por el artículo 134, aunado al hecho de que el noveno párrafo del referido artículo precisa que las leyes, *en sus respectivos ámbitos de aplicación*, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Por otra parte, el 14 de enero de 2008 fue publicado el más reciente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en cuyo artículo 347 se prescribe, en lo que interesa a este estudio, lo siguiente:

1. Constituyen *infracciones* al presente Código de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

[...]

b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales;

d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución;

SUP-RAP-180/2009

Es de esta manera que el legislador federal ha pretendido garantizar el estricto cumplimiento por parte de todos los servidores públicos de lo prescrito en los párrafos citados del artículo 134 a través del citado artículo 347.

Si bien el citado Código no contempla alguna sanción expresa ni determinada para las infracciones contempladas en el artículo 347, de este hecho no se sigue que en el orden jurídico federal no exista una determinada y expresa sanción para la infracción de la norma legal citada, por ejemplo, en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en cuyo artículo 5, segundo párrafo, se precisa que los gobernadores de los Estados podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las Leyes Federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Dicha ley igualmente prescribe en su artículo 24 que por lo que toca al procedimiento del juicio político, en relación con los gobernadores de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones y que en ese caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

SUP-RAP-180/2009

Eso es así porque el texto constitucional se refiere a “ámbitos de aplicación” de “las leyes”, y del empleo del plural en estas expresiones se sigue que el ámbito material al que se refiere no es única o solamente el federal respecto del de los Estados, por ejemplo, ni solamente el ámbito material electoral respecto del político o del administrativo. Así, de la infracción a la prescripción del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales podrían derivarse procedimientos sancionadores cuya instrucción y resolución fuera competencia de otros órganos federales del Estado mexicano.

A modo de ejemplo, en el ámbito federal se contemplan diversos tipos de responsabilidades en las que pueden incurrir diversos servidores públicos, en atención a la norma que hubiesen violado; en el caso de que un servidor público estatal atentara contra la equidad de la competencia entre los partidos políticos por haber aplicado con *parcialidad* los recursos públicos que estuvieran bajo su responsabilidad, a dicho funcionario se le podría sancionar no sólo en términos del citado Código (en el supuesto de que existiera sanción específica), sino también en función del tipo de responsabilidad en la que hubiera incurrido: penal, administrativa o incluso política. Obviamente, cada una de estas responsabilidades sería exigible por procedimientos y órganos específicos y diferentes, y no sólo el Instituto

SUP-RAP-180/2009

Federal Electoral conocería de la conculcación al artículo 134 constitucional.

De lo anterior no se sigue que la omisión en que incurrió el legislador federal al no haber incluido en el citado Código alguna sanción expresa y determinada para las infracciones previstas en el artículo 347, no pueda ser superada mediante una reforma legal; y en caso de que ello sucediera, las sanciones aplicables a los sujetos infractores contempladas en otros ordenamientos federales no necesariamente dejarían de ser aplicables, en razón de que toda conducta humana es susceptible de ser evaluada conforme a diversos cánones, por lo que la dimensión política o administrativa (o incluso penal) de la infracción seguiría siendo sancionada conforme a la normatividad aplicable.

A partir de lo anterior, cabe reiterar que el artículo 108 de la Constitución federal prescribe en su tercer párrafo que los Gobernadores de los Estados serán responsables por violaciones a la Constitución federal y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Por su parte, el artículo 110, segundo párrafo, prescribe que podrán ser sujetos de juicio político los Gobernadores de los Estados en los términos del Título Cuarto de la Constitución federal por violaciones *graves* a dicha Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, aunque en este caso la resolución será

SUP-RAP-180/2009

únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Es un hecho no controvertido que, conforme con la resolución de la autoridad responsable, el C. Ulises Ernesto Ruiz Ortiz, Gobernador del Estado de Oaxaca, transgredió lo dispuesto por los artículos 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 347, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 2, inciso a) del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, *“en virtud de que difundió propaganda que fue pagada con recursos públicos en la que incluyó su imagen, lo que implicó la promoción personalizada de dicho servidor público”* y que ello *“puede incidir en el normal desarrollo de la justa comicial, pues dicho servidor público, además de ser conocido por la población tanto oaxaqueña como nacional, es identificado como militante distinguido del Partido Revolucionario Institucional, razón por la cual al promover su imagen a través de la propaganda adherida a las unidades móviles que prestan un servicio a la comunidad, es posible que los servicios prestados se asocien con la persona más que con la institución y a su vez que el funcionario denunciado pueda ser relacionado con el instituto político en comento, situación que pretendió evitar el legislador al*

SUP-RAP-180/2009

decretar la prohibición expresa en la parte in fine del párrafo octavo del artículo 134 constitucional y señalar que en ningún caso la propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”.

Es decir, es un hecho no controvertido que, según el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el gobernador de Oaxaca infringió la Constitución y la ley federal electoral y, al menos, existe la posibilidad de que ello también configure un “manejo indebido de fondos y recursos federales”. Al Consejo General del Instituto federal Electoral no le compete determinar, para efectos del fincamiento de responsabilidades federales conforme al Título Cuarto de la Constitución federal, si la violación en que se incurrió es grave o no, pues ello es competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión, al margen de que, al cabo del procedimiento, la resolución sea únicamente declarativa y se deba comunicar a la Legislatura Local para que, en ejercicio de sus atribuciones, proceda como corresponda.

Por tales razones, opino que la resolución impugnada debió haber sido modificada en el sentido de que el expediente y la resolución correspondiente se enviara a la Cámara de Diputados, pues en este caso, el sustento de la autoridad electoral debió haber sido el párrafo sexto del propio artículo 134 constitucional, y no el artículo 355, párrafo 1, del Código que se está citando.

SUP-RAP-180/2009

Dicho sustento generaría que, en lugar de enviar el expediente y la resolución a la Auditoría Superior de Oaxaca y al Congreso de dicho Estado, se diera vista primero a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, ya que se trataría de calificar la entidad de la infracción a la Constitución y a la ley federal electoral, y en el supuesto de calificarse como grave, seguir el procedimiento a que se refiere el artículo 110 constitucional, es decir, que en tal supuesto la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a la Legislatura Local para que, en ejercicio de sus atribuciones, proceda como corresponda. Ello no sólo sería conforme a una interpretación armónica de las normas constitucionales, sino también conforme con la pretensión del partido actor.

Ello, además, garantizaría el debido proceso legal que se debe seguir a cualquier Gobernador, porque quien debe justipreciar la infracción a la Ley Suprema de la Unión debe ser, evidentemente, un órgano federal, en este caso la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que por su integración y número evitaría la parcialidad y partidismo en que pudiera incurrir una legislatura de menor de tamaño en el Estado.

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

VOTO CONCURRENTE QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULAN LOS MAGISTRADOS CONSTANCIO CARRASCO DAZA Y FLAVIO GALVÁN RIVERA RESPECTO DE LA EJECUTORIA RELATIVA AL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-RAP-180/2009.

Previo a explicar el motivo de nuestro disenso, debemos referir que compartimos plenamente que al circunscribir la materia de la controversia, la posición mayoritaria haya dejado claro que no podía abordarse lo relacionado con la determinación del Consejo General del Instituto Federal Electoral consistente en dar vista a la Auditoría Superior del Estado de Oaxaca.

Lo anterior, porque el partido político que interpuso el medio impugnativo no combatió esa decisión concreta, y por el contrario, ilustró con nitidez que su pretensión se limitaba a dos aspectos sustanciales:

- Demostrar que la autoridad electoral debió haber impuesto una sanción pecuniaria al Gobernador del Estado por la conducta en que incurrió y,
- Lograr que adicionalmente, debía haberse dado vista al Congreso del Estado de Oaxaca con los hechos denunciados para determinar una probable responsabilidad política.

SUP-RAP-180/2009

Por tal motivo, al igual que la mayoría, consideramos que la vista a la Auditoría Superior del Estado es un aspecto que ha de permanecer intocado.

La posición que sostenemos concurre también con la decisión mayoritaria en cuanto a que la autoridad electoral no tenía algún deber legal para imponer una sanción pecuniaria al Gobernador del Estado; esto, porque advertimos en forma coincidente que no existe alguna previsión normativa en la materia que así lo determine.

De esa forma, encontramos que tanto esa pretensión como la atinente a que se dé vista a la legislatura estatal no se encuentran ajustadas a Derecho.

Para explicarlo, nos permitimos expresar respetuosamente cuál es la posición concreta sobre el tema jurídico esencial en el presente asunto.

La reciente reforma constitucional y legal en México, ha implicado una verdadera transformación que no se limita al ámbito estrictamente institucional. El nuevo modelo normativo ha generado nuevas potestades a cargo del Instituto Federal Electoral, como es, verbigracia, la exclusividad de administración de tiempos en radio y televisión, y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

SUP-RAP-180/2009

Federación lo atinente a su nueva potestad para inaplicar leyes electorales, cuando contravengan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Algunos otros aspectos no han sido objeto de una verdadera pormenorización normativa y ahora parecen colocar a los operadores jurídicos ante un problema de indefinición en cuanto a la instrumentación de ciertos asuntos.

En esa situación se encuentran los procedimientos de responsabilidad por infracciones a la normatividad electoral, tratándose de servidores públicos.

Particularmente, cuando la conducta que se les atribuye se relaciona con lo dispuesto por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 347, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De la lectura integral del precepto constitucional antes invocado pueden advertirse dos mandamientos concretos impuestos por el poder reformador de la Constitución.

- a) Un deber positivo de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

SUP-RAP-180/2009

- b) Un deber de abstención, circunscrito precisamente a la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, consistente en que no deben de incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Llama la atención la ubicación legislativa que dio el poder constituyente permanente a este mandato fundamental, porque estableció esa previsión en el Título Séptimo, denominado Prevenciones Generales, esto es, desvinculada, del título cuarto, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

Dicho precepto, como puede verse, está referido a regular la forma en que los entes de gobierno, ya sea de la Federación, Estados, municipios, Distrito Federal y los órganos políticos-administrativos en sus demarcaciones territoriales disponen de sus recursos económicos.

El presupuesto público, las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes y en general, el manejo de recursos económicos son los temas que conforman ese precepto constitucional.

SUP-RAP-180/2009

De acuerdo a lo anterior, emerge como reflexión la siguiente: ¿por qué colocar en este precepto, cuyo objetivo es indudablemente una regulación del presupuesto público, un mandamiento específico de conducta que concierne a la materia electoral?

Cualquier ejercicio de interpretación que privilegie la racionalidad legislativa habrá de encontrar la explicación en que la intención del poder reformador de la Constitución fue normar un aspecto concreto de la materia electoral que, se había observado, afectaba los principios rectores que deben respetarse en todo proceso electoral, particularmente, el atinente a la equidad en la contienda.

El constituyente, sin duda, advirtió que un problema recurrente en la materia electoral consistía en que, aquellas personas que detentan el poder, por ocupar lugares estratégicos en el servicio público, particularmente, en aquellos cargos, empleos o comisiones que tienen disposición de recursos públicos, cuentan con una posición de privilegio que les puede permitir desplegar su actuar para favorecer a un determinado candidato o partido político, o bien, demeritar a algún otro que sostenga intereses o ideologías divergentes.

La enmienda constitucional, sin duda, se tradujo en el reconocimiento de que en muchos casos, desde la cúspide

SUP-RAP-180/2009

del poder, los servidores públicos están particularmente interesados en mantener a su instituto político en esa situación favorable, en detrimento, sin duda, del equilibrio fundamental que ha de existir en toda contienda política.

Más allá de cualquier desvío de técnica legislativa, el problema no se encuentra en el texto de la propia Constitución, sino en la falta de explicitación legislativa, en algunos supuestos de infracción, de que fue objeto el mandato fundamental.

A pesar de que en el último párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal se dijo que serían las leyes respectivas, las que garantizarían el estricto cumplimiento de lo ordenado por el precepto constitucional, la modificación constitucional no encontró respuesta, en cuanto a ciertos aspectos, en algún acto legislativo reglamentario.

Así, el proceso electoral dio inicio sin la correspondiente reglamentación, y entonces han sido los operadores jurídicos en la materia, los que han tenido que enfrentar el problema sin asidero jurídico lo suficientemente explícito que, en algunos casos, permita establecer con claridad cuáles son los entes de la administración que tienen a su cargo velar el cumplimiento de este mandato ni la forma específica como deben hacerlo.

SUP-RAP-180/2009

El orden jurídico nacional ha dado muestras de que el vacío reglamentario de un mandamiento constitucional no puede traer como consecuencia hacerlo ineficaz.

Resulta ejemplificativa la jurisprudencia que en contradicción de tesis estableció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se incorporó al texto constitucional la posibilidad de combatir el no ejercicio o desistimiento de la acción penal.

En aquella ocasión, el máximo tribunal hizo patente que la ausencia de reglamentación no dejaba sin defensa a los gobernados, sino que éstos podían acudir al juicio de amparo a fin de salvaguardar sus derechos fundamentales.

El texto de la tesis correspondiente es el siguiente:

“ACCIÓN PENAL. ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO, MIENTRAS NO SE ESTABLEZCA EN LEY LA VÍA JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, PARA RECLAMAR LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUELLA (ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)”.

Ahora bien, el disenso fundamental que sostenemos con la posición mayoritaria, consiste en que no consideramos que el Instituto Federal Electoral tenga un deber jurídico derivado de sus facultades en esta clase de conductas, para dar vista al

SUP-RAP-180/2009

Congreso del Estado con la conducta cometida por un servidor público, ni aun en el caso de que el estudio que haya realizado, conforme a su deber legal, le pudiera haber llevado a la conclusión que se transgredió la normativa en la materia.

Como puede verse, el actual artículo 341 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales reconoce, tal como lo hacía la normatividad anterior, como sujetos de responsabilidad en la materia a los partidos y agrupaciones políticas nacionales, aspirantes, precandidatos, candidatos, ciudadanos, observadores, notarios públicos, extranjeros, ministros de culto y en forma destacada a las autoridades o servidores públicos de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos y cualquier otro ente público.

Es apreciable que en cuanto a los servidores públicos, la legislación actual mantiene, en términos muy similares, las reglas de instrumentación que ha de seguir en su actuar el Instituto Federal Electoral cuando en su ejercicio de jurisdicción encuentre que un servidor público infringió la normatividad en la materia.

El artículo 355 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es del orden siguiente:

Artículo 355.

1. Cuando las autoridades federales, estatales o municipales incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración requeridas por los órganos del Instituto Federal Electoral, se estará a lo siguiente:

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

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

c) Si la autoridad infractora no tuviese superior jerárquico, el requerimiento será turnado a la Auditoría Superior de la Federación, o su equivalente en la entidad federativa de que se trate, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.

Es posible observar que la instrumentación legal fue diseñada con la finalidad de no trastocar o invadir el régimen disciplinario existente, fijado desde la norma fundamental en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por supuesto, el que en forma

SUP-RAP-180/2009

equivalente, se establece para cada una de las entidades federativas o el Distrito Federal.

El artículo 108 de la norma fundamental señala que “para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.”

A su vez, respecto del orden local, establece que los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las

SUP-RAP-180/2009

leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

El numeral 109 de la propia norma fundamental se refiere al juicio político y establece en lo que interesa, que este procederá cuando los servidores públicos que enumera el propio artículo incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Cabe hacer notar que en el último párrafo del citado dispositivo constitucional se estableció que cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Por otra parte, en el numeral 111 de la Constitución Federal se establece que para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los

SUP-RAP-180/2009

consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Los artículos precitados denotan con claridad que, por disposición constitucional, se ha establecido un régimen particularizado de sanciones a los servidores públicos, que atendiendo a la naturaleza de la responsabilidad, así como al cargo, empleo o comisión que tenga cada sujeto, dan lugar a consecuencias jurídicas diversas y sobre todo, deben ser instrumentados de un modo diferente.

El legislador ordinario en la materia electoral evidenció su intención de no vulnerar el régimen particularizado de responsabilidad fijado en la norma fundamental y para ello, estableció el deber de enviarlo al superior jerárquico del servidor público de que se trate.

Por supuesto, se reconoció que algunos funcionarios, de conformidad con el lugar que ocupan en la administración pública centralizada, o tal vez, en el esquema administrativo local no tienen superior jerárquico y a partir de la reforma legal de dos mil ocho, se identificó con claridad que la definición del asunto debía encomendarse a la auditoría superior ya sea federal o local, esto último, porque aunque

SUP-RAP-180/2009

indudablemente no se trata de un ente que verdaderamente tenga jerarquía sobre el Presidente de la República o los Gobernadores de los Estados, lo cierto es que su naturaleza fiscalizadora de los ingresos y egresos, manejo, custodia, y aplicación de fondos de los órganos de poder, y la posibilidad jurídica que tienen de realizar auditorías, les coloca en una posición idónea para en su caso, cumplir con la función sancionadora una vez que la autoridad electoral (experta en el análisis de las conductas infractoras en la materia) ha determinado que ha lugar a imponerla.

Sin duda, este esquema está diseñado para permitir que esta clase de conductas sean sancionadas en otro orden legal.

En razón de lo explicado con anterioridad, y dada la manera en que fue formulada la instrumentación de esta clase de procedimientos, no encontramos que exista un deber concreto por parte del Instituto Federal Electoral para remitir esta clase de asuntos al Congreso federal o estatal.

Advierto que los juicios que sobre responsabilidad política se ventilan ante ese órgano legislativo pueden ser incoados por cualquier ciudadano, en términos del numeral 116, último párrafo de la Constitución Política del Estado de Oaxaca y por ende, encontramos que normativamente está fijado otro cauce, a través del cual, es posible enderezar asuntos que

SUP-RAP-180/2009

tengan por objeto dilucidar sobre esa clase de responsabilidades.

No nos afiliamos a la postura mayoritaria en cuanto a que ese deber jurídico encuentre su origen en un principio general del derecho, en tanto que bajo ese concepto, deben entenderse aquellos postulados básicos de orden jurídico que tienen su origen en la ética social, el derecho natural o la axiología jurídica, fundados en la naturaleza racional y libre del hombre.

Generalmente, esos principios generales, por su universalidad, rigen en cualquier tiempo y espacio, pero de ningún modo, es posible desprender de ellos, una regla de instrumentación como la que implicaría el deber de dar vista a un Congreso Estatal con la conducta de servidores públicos eventualmente violatorias de la normatividad electoral.

Tampoco comparto que sirvan de sustento para tal decisión los artículos 117, 118, párrafo 4, en relación con el 115, párrafo 2, y 81, fracción VII, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

Es así, porque dichos preceptos de la Constitución local sólo hacen referencia a algunas reglas básicas en la instrumentación de juicio político y en la declaración de procedencia en el Estado de Oaxaca, precisando las personas

SUP-RAP-180/2009

que pueden ser objeto de enjuiciamiento, las sanciones que pueden imponerse y algunas exigencias en cuanto a su instrumentación formal, pero en ningún momento hacen alusión concreta a que ciertos entes u órganos del Estado tengan el deber jurídico de reenviarlo al ente legislativo para la tramitación de esa clase de asuntos.

Debe señalarse que la materia de la divergencia de nuestra opinión, de ningún modo puede implicar que consideremos que el Instituto Federal Electoral no tenga la potestad discrecional de dar vista a la autoridad que estime competente para conocer de la conducta infractora.

Por supuesto, reconocemos como la postura mayoritaria, que conductas como las que formaron parte del estudio, en caso de configurarse son reprochables en tanto trastocan los principios rectores del proceso electoral, pero no compartimos la posición que considera que esa vista deba darse necesariamente a la legislatura federal o local por las razones y consideraciones que han quedado explicadas.

Lo anterior, porque de ser así, la vista habría de extenderse a otros entes de autoridad, que por sus funciones deban dilucidar controversias jurídicas sobre responsabilidad de servidores públicos, en la inteligencia que, de acuerdo a la posición doctrinal, el ámbito de responsabilidad se subdivide en las siguientes vertientes: administrativa, política y penal,

SUP-RAP-180/2009

lo cual obligaría a una múltiple remisión del asunto a tantas autoridades como se considere que debieran conocer de la conducta infractora.

Por las razones expresadas, nuestro disenso de la posición mayoritaria se reduce a lo establecido en el punto resolutivo segundo y a las consideraciones que para justificarlo se expresaron en la ejecutoria.

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA