

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL DRA. MARÍA MACARITA ELIZONDO GASPERÍN EN RELACIÓN AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL C. FABIÁN VILLAFÁÑEZ MOTOLINÍA, REPRESENTANTE PROPIETARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL ANTE EL CONSEJO DISTRITAL 03 DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN QUINTANA ROO, EN CONTRA DE LA ORGANIZACIÓN EDITORIAL MILLASTRO S.A. DE C.V. DE NOMBRE COMERCIAL “DIARIO RESPUESTA, EL QUE LA BUSCA... LA ENCUENTRA”, DEL DIRECTOR GENERAL DE DICHO DIARIO; DE LA C. LAURA LYNN FERNÁNDEZ PIÑA, EN SU CALIDAD DE CANDIDATA A DIPUTADA FEDERAL POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA EN EL 03 DISTRITO ELECTORAL FEDERAL DE DICHA ENTIDAD, ASÍ COMO DE LA COALICIÓN ELECTORAL “COMPROMISO POR MÉXICO” Y LOS PARTIDOS REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/PAN/JD03/QR/195/PEF/272/2012.

Con fundamento en el artículo 25, párrafo 5, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, me permito manifestar las razones por las que no acompaño el sentido y consideraciones de la resolución que desechan de plano la queja presentada, al tenor de las consideraciones de derecho que se exponen a continuación:

En el Acuerdo aprobado por el Consejo General se desechó de plano la denuncia presentada por el C. Fabián Villafañez Motolinía, representante propietario del Partido Acción Nacional, ante el Consejo Distrital 03 del Instituto Federal Electoral en dicha entidad federativa, en contra de la Organización Editorial Millastro S. A. de C. V., de nombre comercial “Diario Respuesta, el que la busca... la encuentra”; del C. Alberto Millar López en calidad de Director General de dicho Diario; de la C. Laura Lynn Fernández Piña, en su calidad de candidato a Diputada Federal por el 03 Distrito Electoral por el principio de Mayoría Relativa en dicha Entidad Federativa, así como de la coalición “Compromiso por México” y los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista, por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Asimismo, en el Acuerdo aprobado se ordenó la remisión de las copias certificadas de la resolución, así como del expediente que la sustenta, a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de este Instituto.

Disiento del criterio sostenido por la mayoría de los Consejeros Electorales porque considero que no es el Consejo General quien debe aprobar el Acuerdo de desechamiento sino que esta facultad corresponde al Secretario Ejecutivo.

En el considerando CUARTO del proyecto se sostiene lo siguiente:

“CUARTO.- Que si bien los artículos 368, párrafo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con los numerales 66, párrafo 2 y 67 párrafo 1 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, facultan al Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para emitir la propuesta de desechamiento respecto de las quejas que se presenten; al constituir el Consejo General de este Instituto el órgano superior de dirección y con fundamento en la normatividad ya transcrita que sustenta sus atribuciones legales en materia de procedimientos administrativos sancionadores, puede válidamente avocarse al conocimiento y resolución del proyecto de desechamiento de los procedimientos especiales sancionadores que sean sometidos a su consideración por parte del Secretario Ejecutivo.

Al respecto la Sala Superior del Tribunal Electoral ha establecido, en su tesis 16/2010, bajo el rubro **“FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES”**, que para que el ejercicio de las atribuciones explícitas del Consejo General, sea eficaz y funcional, dicho órgano puede ejercer ciertas facultades implícitas que resulten necesarias para hacer efectivas aquellas, siempre que estén encaminadas a cumplir los fines constitucionales y legales para los cuales fue creado el Instituto Federal Electoral, situación que cobra aplicación en el presente asunto.”

No comparto las anteriores consideraciones porque contrario a lo argumentado en el Acuerdo aprobado, del artículo 368, párrafo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no queda duda que la autoridad facultada para dictar una resolución que determine el desechamiento es el Secretario Ejecutivo, ya que la norma jurídica establece lo siguiente:

Artículo 368.

...

5. La denuncia será desechada de plano, sin prevención alguna, cuando:

- a) No reúna los requisitos indicados en el párrafo 3 del presente artículo;
 - b) Los hechos denunciados no constituyan, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo;
 - c) El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos;
- y
- d) La materia de la denuncia resulte irreparable.
6. En los casos anteriores **la Secretaría notificará al denunciante su resolución**, por el medio más expedito a su alcance, dentro del plazo de doce horas; tal resolución deberá ser confirmada por escrito.”

Considerando lo anterior, desde mi punto de vista, es lógico interpretar que el citado artículo hace alusión a la *resolución de desechamiento de la Secretaría*, como única autoridad facultada para emitir un desechamiento.

Ahora bien, si bien el artículo 67 párrafo 1 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral señala textualmente lo siguiente:

“Artículo 67.
De la admisión y el emplazamiento.

- 1. El Secretario contará con un plazo de veinticuatro horas para emitir el Acuerdo de admisión o **propuesta** de desechamiento, contado a partir del día en que reciba el escrito original de queja o denuncia en el que conste firma autógrafa del promovente.”

Dicho artículo no puede interpretarse de forma contradictoria a lo establecido en el referido artículo 368 del Código comicial pues aunque se refiera a una “propuesta” de ello no se desprende que el Secretario Ejecutivo deba proponer a otro órgano, en este caso el Consejo General, el desechamiento de un procedimiento.

Lo anterior, ya ha sido materia de análisis en el SUP-RAP-11/2009, por la Sala Superior en el cual medularmente sostuvo que:

- a) El Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral sí cuenta con facultades expresas, para determinar el desechamiento de plano la denuncia respectiva.
- b) Asimismo que un acuerdo de desechamiento se encuentra debidamente emitido, por cuanto hace a la competencia del Secretario Ejecutivo, pues

cuenta con facultades para desechar las denuncias presentadas cuando considere que no colman los requisitos exigidos para la procedencia del procedimiento especial sancionador.

- c) De una interpretación conforme al artículo 67, párrafo 1 del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, con el texto legal permite concluir que el Secretario cuenta con un plazo de veinticuatro horas para emitir el acuerdo de admisión o de desechar, según corresponda, sin que en este último caso tenga que presentar una propuesta de desechar.

Lo anterior, se encuentra expresado claramente en la tesis de jurisprudencia identificada con el número 20/2009, que es del tenor siguiente:

“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO.—De conformidad con el artículo 368, párrafo 5, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el procedimiento especial sancionador, el Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado para desechar la denuncia presentada sin prevención alguna, entre otras causas, cuando del análisis preliminar de los hechos denunciados advierta, en forma evidente, que no constituyen violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo; por tanto, el ejercicio de esa facultad no lo autoriza a desechar la queja cuando se requiera realizar juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos, a partir de la ponderación de los elementos que rodean esas conductas y de la interpretación de la ley supuestamente conculcada. En ese sentido, para la procedencia de la queja e inicio del procedimiento sancionador es suficiente la existencia de elementos que permitan considerar objetivamente que los hechos objeto de la denuncia tienen racionalmente la posibilidad de constituir una infracción a la ley electoral.

Recurso de apelación. SUP-RAP-38/2009.—Actor: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral en su carácter de Secretario del Consejo General.—25 de marzo de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretario: Carlos Báez Silva.

Recurso de apelación. SUP-RAP-52/2009.—Recurrente: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal

Electoral.—8 de abril de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Alejandro Santos Contreras y Gabriel Palomares Acosta.

Recurso de apelación. SUP-RAP-68/2009.—Recurrente: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral en su carácter de Secretario del Consejo General.—22 de abril de 2009.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.—Secretario: Armando Cruz Espinosa.”

Además, dicho razonamiento ha sido sostenido por la Sala Superior en el SUP-RAP-211/2012 Y ACUMULADO SUP-JRC-89/2012, en los siguientes términos:

[...] el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral no fundó ni motivó debidamente el acuerdo combatido, ya que no contaba con atribuciones para determinar una cuestión de competencia en el procedimiento especial sancionador, ya que de conformidad con el artículo 368, párrafo 5, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **a dicho funcionario solamente le está permitido desechar de plano sin prevención alguna, cuando la denuncia no reúna los requisitos formales a que se refiere la fracción III del artículo antes señalado, o los hechos denunciados no constituyan de manera evidente una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo, o que el denunciante no ofrezca o aporte prueba alguna de sus dichos y la materia de la denuncia resulte irreparable.**

De lo anterior se desprende que el Secretario con base en sus facultades, pueda analizar los hechos denunciados para determinar si los mismos tienen la posibilidad legal de constituir o no alguna violación a la ley electoral (atendiendo a su contenido y según los supuestos de la infracción), lo cual conduce a que en determinados casos tendrá que hacer una valoración de la conducta denunciada para constatar si pudiera constituir prima facie una infracción en materia electoral.

[...]”

Al respecto, en el Acuerdo aprobado se sostuvo que “... como parte de la tramitación del procedimiento especial sancionador, no existe obstáculo para que el máximo órgano colegiado del Instituto Federal Electoral dentro del ámbito de sus facultades, se encuentre en posibilidad de conocer y resolver una propuesta de desechamiento respecto de la controversia planteada, toda vez que si bien, entre las consecuencias jurídicas que conlleva la emisión de una resolución se

encuentran la de condena o absolución, no necesariamente se debe limitar el actuar de la autoridad a la procedencia de una u otra, pues en caso de que se advierta la actualización de alguna causal de improcedencia, la autoridad resolutora a petición de parte o de oficio puede decretar el desechamiento o sobreseimiento de la pretensión punitiva, con la única limitante de no emitir pronunciamientos de fondo respecto de los mismos.”

En mi opinión, no existe un precepto legal que fundamente la actuación del Consejo General para conocer de un Acuerdo de desechamiento en un procedimiento especial sancionador porque es claro que la determinación de la admisión o desechamiento corresponde al Secretario Ejecutivo exclusivamente, dado que el legislador previo atribuirle al Secretario Ejecutivo facultades cuya finalidad mediata e inmediata es evitar que el máximo órgano de dirección del Instituto conozca de aquellos asuntos que no ameritan un estudio de fondo.

Lo anterior, dada la naturaleza del Procedimiento Especial Sancionador pues en este caso no se encuentra prevista una norma que permita devolver al Secretario Ejecutivo un proyecto de resolución cuando la mayoría del Consejo General no lo apruebe, contrario a lo que sucede en un Procedimiento Ordinario Sancionador donde si hay una norma expresa.

Al respecto, se debe tener en cuenta, que en el Código Electoral se establece, respecto del procedimiento ordinario lo siguiente:

Artículo 366

....

5. En la sesión en que conozca del proyecto de resolución, el Consejo determinará:

- a) Aprobarlo en los términos en que se le presente;
- b) Aprobarlo, ordenando al secretario del Consejo realizar el engrose de la resolución en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría;
- c) Modificarlo, procediendo a aprobarlo dentro de la misma sesión, siempre y cuando se considere que puede hacerse y que no contradice lo establecido en el cuerpo del dictamen;
- d) Rechazarlo y ordenar a la Secretaría elaborar un nuevo proyecto en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados por la mayoría; y**
- e) Rechazado un proyecto de resolución se entiende que se aprueba un acuerdo de devolución.**

En conclusión, en el caso del procedimiento regulado en el artículo referido el Consejo General se puede pronunciar respecto de un desechamiento porque hay una disposición normativa que prevé la posibilidad de devolver el proyecto al Secretario Ejecutivo; sin embargo, en caso del procedimiento especial sancionador, si un proyecto de desechamiento es votado en contra por la mayoría del Consejo General, no habría un fundamento jurídico para ordenar al Secretario Ejecutivo que inicie el procedimiento y emplaze a los denunciados, si partimos de la premisa de que el Consejo General no tiene atribuciones para devolver el expediente en un procedimiento especial sancionador, entonces, el citado Consejo tendría que entrar al fondo del asunto para resolverlo con los elementos que se tengan en ese momento, y sin emplazar, oír a los justiciables ni desahogar pruebas, entre otras actuaciones, es decir, sin que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, lo cual redundaría, al final, en un incumplimiento legal mayor.

Por las razones expresadas no acompaño el sentido de la resolución aprobada por la mayoría de los Consejeros Electorales.