

CG244/2011

RESOLUCIÓN EMITIDA POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, MEDIANTE LA CUAL SE RESUELVE SOBRE LA IMPROCEDENCIA DE LA SANCIÓN PROPUESTA POR LA CONTRALORÍA GENERAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE CGE/09/042/2010.

A N T E C E D E N T E S

I.- Mediante oficio CGE/SA/046/2010 de 12 de mayo de 2010, el Subcontralor de Auditoría denunció ante el Subcontralor de Asuntos Jurídicos, ambos adscritos a la Contraloría General del Instituto Federal Electoral, hechos que consideró irregulares, por los trabajos de obra pública, así como los de supervisión externa y dirección de obra, para realizar los trabajos de adecuación de áreas en el inmueble ubicado en Avenida Tláhuac y calle Juárez números 5502 y 396, colonia Cerro de la Estrella, Delegación Iztapalapa, C.P.09850, en México, Distrito Federal.

II.- El 14 de junio de 2010, la Contraloría General emitió Acuerdo en que se estableció darle trámite a la denuncia señalada, asimismo, se efectuó el registro en el libro de gobierno de la Dirección de Investigación y Responsabilidades Administrativas, determinando iniciar las investigaciones relacionadas con los hechos denunciados y se ordenó girar oficio al C. Miguel Fernando Santos Madrigal, entonces Director Ejecutivo de Administración del Instituto Federal Electoral, con la finalidad de mejor proveer respecto de los hechos materia de la denuncia.

III.- El 22 de junio de 2010, mediante oficio DEA/853/2010, suscrito por el licenciado Alfredo Eduardo Ríos Camarena Rodríguez, el entonces encargado del despacho de la Dirección Ejecutiva de Administración, atendió el requerimiento realizado por la Contraloría General de este Instituto.

IV.- El 13 de septiembre de 2010, la Contraloría General, determinó de acuerdo a las constancias que integran el expediente, que se desprenden conductas irregulares atribuibles, con carácter de presunción al licenciado Miguel Fernando Santos Madrigal, por lo que se decidió iniciar en su contra el procedimiento de responsabilidades administrativas, previsto en el artículo 383, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, situación que fue debidamente notificada personalmente al ex funcionario el 14 de septiembre de 2010, mediante oficio CGE/304/2010.

V.- Seguidos los trámites legales y etapas procedimentales correspondientes, la Contraloría General del Instituto Federal Electoral, a través del Acuerdo de 28 de marzo de 2011, ordenó emitir la Resolución administrativa que en derecho corresponda.

VI.- Ahora bien una vez emitida dicha Resolución, con fecha 25 de mayo de 2011, mediante oficio CGE/086/2011, la Contraloría General de este Instituto, remitió al Consejero Presidente del Consejo General, la Resolución definitiva dentro del expediente CGE/09/042/2010, con la finalidad de que fuera sometida a la discusión del Consejo General.

VII.- La Resolución remitida por la Contraloría General, en la parte conducente señala:

“PROPUESTA DE SANCIÓN A IMPONER AL LIC. MIGUEL FERNANDO SANTOS MADRIGAL, DERIVADA DEL EXPEDIENTE CGE/09/042/2010.

En cumplimiento a lo establecido en el punto resolutivo segundo de la Resolución dictada en el expediente administrativo número CGE/09/042/2010, compete a esta Contraloría General proponer al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para su aprobación, las sanciones administrativas que corresponde imponer al Lic. Miguel Fernando Santos Madrigal.

Para lo cual, esta Contraloría General proporciona los elementos que permiten individualizar las sanciones administrativas que propone en los términos siguientes:

Conforme las consideraciones sexta y séptima de la presente Resolución, se determinó que el Lic. Miguel Fernando Santos Madrigal, resultó responsable de las conductas irregulares que le fueron atribuidas, sin

que haya ocasionado daños al patrimonio del Instituto, siendo las conductas acreditadas conforme el oficio citatorio, las siguientes:

“1. Que los recursos señalados fueron utilizados de manera indebida, en virtud de que, llevó a cabo las acciones consistentes en solicitarlos en contravención de lo establecido en la normativa aplicable y una vez autorizados dichos recursos mediante Acuerdo de fecha 20 de junio de 2008, ejerció los mismos para la contratación de los trabajos de obra pública, así como para los servicios de supervisión externa y dirección de obra, para realizar los trabajos de adecuación de áreas en el inmueble ubicado en Avenida Tláhuac y calle Juárez números 5502 y 396, colonia Cerro de la Estrella, Delegación Iztapalapa, C.P. 09850, en México, D.F., por un monto de \$21'300,000.00 (VEINTIÚN MILLONES TRESCIENTOS MIL PESOS 00/100 M.N.), superando con esa cantidad, en exceso, el monto a que se refiere el Anexo 1 de los Lineamientos para el Arrendamiento, Conservación y Mantenimiento de Inmuebles aprobados el 26 de mayo de 2008 por la Junta General Ejecutiva de/Instituto Federal Electoral, mediante el Acuerdo JGE2612008 y que asciende a \$550,000.00 (QUINIENTOS CINCUENTA MIL PESOS 001100 M.N.), al tratarse de un inmueble arrendado por parte del Instituto.

2. Que adicionalmente, el 17 de noviembre de 2008, solicitó de nueva cuenta autorización y ejerció recursos presupuestales de/Instituto en el mismo inmueble, por la cantidad de \$6'100,000.00 (SEIS MILLONES CIEN MIL PESOS 001100 M.N.), para la contratación de los trabajos relativos a la colocación de red de voz y datos y equipamiento e instalación del centro de cómputo y de la subestación para la acometida de energía eléctrica, en los mismos términos, infringiendo sistemáticamente el Acuerdo de la Junta General Ejecutiva JGE26/2008, del 26 de mayo de 2008. por el que se aprueban los Lineamientos para el Arrendamiento, Conservación y Mantenimiento de Inmuebles, en relación con el Acuerdo del Consejo General CG1412008, aprobado por el Consejo General en fecha 28 de enero de 2008, en el que se ordena la expedición de los mismos.

3. Que actuó con notoria negligencia en el desempeño de sus funciones, al no cumplir con el servicio que le fue encomendado durante su desempeño como Director Ejecutivo de Administración del Instituto Federal Electoral, ocasionando con su actuar deficiencias en dicho servicio, ya que su conducta implicó el incumplimiento de lo previsto en el artículo 105, apartado 2, del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales, vulnerando así los principios rectores de/Instituto Federal Electoral, siguientes

- *Certeza, ya que su actuación no estuvo dotada de certidumbre y apegada a /os hechos, con lo que el resultado de su actuación no fue verificable, fidedigna y , confiable;*
- *Legalidad, ya que en el ejercicio de sus atribuciones y desempeño de sus funciones, no observó escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y /as disposiciones legales que las reglamentan, y*
- *Objetividad, en virtud de que su actuación en el quehacer institucional, no se fundó en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad en que actuó y, consecuentemente no cumplió con la obligación de percibir e interpretar por encima de visiones y opiniones parciales y unilaterales, alterando así la expresión y consecuencias del quehacer institucional.*
- *Principios que se encuentran consagrados en el Código de la materia y que se encuentra obligado a observar.”*

En este sentido, con dichas conductas se acreditó que los recursos presupuestales se solicitaron de manera indebida, en virtud de que Lic. Miguel Fernando Santos Madrigal, llevó a cabo acciones consistentes en solicitarlos, y una vez autorizados por la Secretaría Ejecutiva mediante Acuerdos de fechas 20 de junio y 17 de noviembre de 2008, por los montos de \$21,300,000.00, y \$6,100,000.00, respectivamente, ejerció dichos recursos, para la contratación de los trabajos de obra pública, así como para los servicios de supervisión externa y dirección de obra, para realizar los trabajos de adecuación de áreas en el inmueble ubicado en Avenida Tláhuac y calle Juárez números 5502 y 396, colonia Cerro de la Estrella, Delegación Iztapalapa, C.P. 09850, en México, D.F. y para la contratación de los trabajos relativos a la colocación de red de voz y datos y equipamiento e instalación del centro de cómputo y de la subestación para la cometa de energía eléctrica, en el mismo inmueble; esto, en contravención a lo establecido en la normativa aplicable, de conformidad con lo señalado a lo largo de la Resolución administrativa CGE/09/042/2010.

Consecuentemente, se actualizaron los supuestos previstos en el artículo 380, párrafo 1, incisos e), g) y j) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por incumplimientos a las siguientes disposiciones:

1.- Artículo 8 fracciones I, II, III y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

2.- Los puntos de Acuerdos Tercero, apartado II, numerales 1 y 2, Cuarto, numerales 20 y 21 y Octavo del Acuerdo CG14/2008 del Consejo General para la aprobación del ajuste al presupuesto del Instituto Federal Electoral para el ejercicio fiscal 2008 y por el que se establecen las obligaciones y las medidas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria que se derivan de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008;

3.- Incumplimiento directo a lo previsto en el numeral 9.1 y el Anexo 1 del Acuerdo de la Junta General Ejecutiva JGE26/2008 del 26 de marzo de 2008 por el que se aprueban los Lineamientos para el Arrendamiento, Conservación y Mantenimiento de Inmuebles;

4.- Incumplimientos a las obligaciones y funciones establecidas en los artículos 105, párrafo 2, y 133, párrafo 1, incisos a) y b) del mencionado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como los principios rectores de la actividad del Instituto, siendo los de certeza, legalidad y objetividad;

5.- Incumplimientos a las funciones previstas en los artículos 41, párrafo 1, incisos a) y b), 48 párrafo 1, incisos b) y d) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1999 y vigente hasta el 11 de agosto de 2008; y 40, párrafo 1, incisos a), b) y n) y 48, párrafo 1, incisos b) y e) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2008, vigente a partir del 12 del mismo mes y año;

6.- Incumplimientos a las funciones 6 y 10 para el Director Ejecutivo de Administración, del Manual de Organización General del Instituto Federal Electoral, vigente en la época de los hechos.

Previo a determinar la imposición de sanciones administrativas al Lic. Santos Madrigal, debe analizarse si en el presente asunto, se actualiza a su favor el supuesto de excepción previsto en el artículo 17 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de aplicación supletoria al procedimiento para la determinación de responsabilidades de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, conforme lo previsto en el artículo 381 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; dicho precepto establece lo siguiente:

"ARTICULO 17 Bis. La Secretaría, el contratar interno o el titular del área de responsabilidades podrán abstenerse de iniciar el procedimiento disciplinario previsto en el artículo 21 de esta Ley o de imponer sanciones administrativas a un servidor público, cuando de las investigaciones o revisiones practicadas adviertan que se actualiza la siguiente hipótesis:

Que por una sola vez, por un mismo hecho y en un período de un año, la actuación del servidor público, en la atención, trámite o Resolución de asuntos a su cargo, está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó, o que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron o se hayan resarcido."

En dicho precepto legal, se prevé la posibilidad de abstenerse de imponer sanciones administrativas a un servidor público, cuando por una sola vez, por un mismo hecho y en un periodo de un año, la actuación del servidor público, en la atención o trámite de asuntos a su cargo, está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones, siempre que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad y obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó, o que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto y en cualquiera de estos supuestos, los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron o se hayan resarcido.

En el presente asunto, como ha quedado acreditado, las conductas irregulares atribuidas tratan de hechos distintos, ya que se atribuyó el haber realizado 2 solicitudes de recursos, la del 20 de junio y la del 17 de noviembre del 2008, las cuales fueron realizadas en contravención a la normativa aplicable, como fueron los Lineamientos para el Arrendamiento, Conservación y Mantenimiento de inmuebles, luego entonces, si en el presente asunto se demostró que el Lic. Miguel Fernando Santos Madrigal, ejerció los recursos que solicitó, es claro que los efectos de dichas conductas no desaparecieron, por lo que no se actualiza la hipótesis legal en análisis, en beneficio de dicha persona.

Ahora bien, con fundamento en lo establecido en los artículos 384 y 385 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 13, 14, 15 y 16 de la Ley

Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se realiza la individualización de la sanción, tomando en consideración los siguientes elementos:

I. Las conductas atribuidas y acreditadas en que incurrió el Lic. Miguel Fernando Santos Madrigal, son graves y sistemáticas, como se demuestra con apoyo en las consideraciones cuarta, quinta, sexta y séptima de la Resolución administrativa CGE/09/042/2010, ya que se demostró que por cada conducta incurrió, entre otros, en los supuestos previstos en los incisos e) y g) del artículo 380 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales son consideradas como graves conforme lo previsto en el párrafo 2 del artículo 380 de dicho Código Electoral, de las cuales se demostró que la primer conducta la reiteró en una ocasión, también acreditándose lo sistemático de las conductas con los actos previos que llevó a cabo.

II. Que en lo que respecta a las circunstancias socio-económicas del Lic. Miguel Fernando Santos Madrigal, es de señalarse que ocupa un nivel socioeconómico alto, toda vez que al haberse desempeñado como Director Ejecutivo de Administración del Instituto Federal Electoral, es un puesto Ejecutivo a nivel central del Instituto, por el que en términos del Acuerdo núm. JGE18/2010, de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba el Manual de percepciones para los servidores públicos de mando del Instituto para el ejercicio 2010, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2010, percibía un sueldo base y compensación garantizada mensual neta, que va entre los \$76,273.10 a los \$151,775.09, teniendo un nivel jerárquico 33E, que lo ubica como personal de mando superior, dentro de este Instituto. En cuanto al nivel académico el Lic. Miguel Fernando Santos Madrigal, cuenta con estudios de Licenciatura en Administración Pública, según constancias de su expediente personal y del que obra copia certificada al expediente administrativo;

III. Que el infractor acumuló una antigüedad en el Instituto Federal Electoral de 11 años, 8 meses y 25 días, en virtud de que causó alta en este organismo el 1o de febrero de 1991 y salió el 11 de febrero de 1999; reingresó el 16 de agosto de 2005 y salió el 31 de diciembre de 2006; finalmente, reingresó de nueva cuenta como Director Ejecutivo de Administración del Instituto, el 16 de febrero de 2008 y salió por última vez el 15 de junio de 2010; según constancias que obran en su expediente personal;

IV. Que el Lic. Miguel Fernando Santos Madrigal, no ha incurrido en reincidencia, ya que de los antecedentes que obran en los archivos de esta Contraloría General, se advierte que es la primera ocasión que esta autoridad instaura un procedimiento administrativo en contra del citado ex servidor público y no se tiene constancia de haber sido sancionado por alguna otra autoridad administrativa;

V. Con la comisión de las conductas irregulares en que incurrió el Lic. Miguel Fernando Santos Madrigal, no se ocasionó un quebranto patrimonial del Instituto Federal Electoral, como se señaló en la séptima consideración de la Resolución.

De igual forma resulta aplicable, la tesis con número de registro 181,025, Materia: Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XX, Julio de 2004, Tesis: 1.7o.A.301 A, Página: 1799, del tenor literal siguiente:

"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVIDORES PÚBLICOS. AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO RELATIVO, LA AUTORIDAD DEBE BUSCAR EL EQUILIBRIO ENTRE LA CONDUCTA INFRACTORA Y LA SANCIÓN A IMPONER. De conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos deberán establecer sanciones de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados con su conducta. De esta manera, por dispositivo constitucional, el primer parámetro para graduar la imposición de una sanción administrativa por la responsabilidad administrativa de un servidor público, es el beneficio obtenido o el daño patrimonial ocasionado con motivo de su acción u omisión. Por su parte, el numeral 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (de contenido semejante al precepto 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil dos), dispone que las sanciones administrativas se impondrán tomando en cuenta, además del señalado con antelación, los siguientes elementos: I. La gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan las disposiciones de dicha ley; II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; III. El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor; IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; V. La antigüedad en el servicio; y, VI. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones. Por tanto, la autoridad administrativa debe buscar un equilibrio entre la conducta desplegada y la sanción que imponga, para que ésta no resulte inequitativa. Por ejemplo, si la autoridad atribuye a un servidor público el haber extraviado un expediente, y esa conducta la estima grave, pero sin dolo o mala fe en su comisión; reconoce expresamente que no existió quebranto al Estado, ni beneficio del servidor público; valoró la antigüedad en el empleo, lo cual no necesariamente obra en perjuicio del empleado de gobierno, toda vez que la

perseverancia en el servicio público no debe tomarse como un factor negativo; tomó en cuenta si el infractor no contaba con antecedentes de sanción administrativa, y no obstante lo anterior, le impuso la suspensión máxima en el empleo, es inconcuso que tal sanción es desproporcionada y violatoria de garantías individuales.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 121712004. Julio César Salgado Torres. 12 de mayo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales. Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 714, tesis 2a. CLXX/X/2001, de rubro: "RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AL ESTABLECER LA LEY FEDERAL RELATIVA EN SUS ARTICULOS 47, 53, FRACCIÓN IV, Y 54, EL MARCO LEGAL AL QUE DEBE SUJETARSE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EJERCER EL ARBITRIO SANCIONADOR IMPOSITIVO, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURIDICA."

Por tanto, tomando en consideración que el Lic. Miguel Fernando Santos Madrigal, incurrió en conductas irregulares que reviste el carácter grave y sistemático, pues se demostró la notoria negligencia en el desempeño de sus funciones y contravención a los principios de certeza, legalidad y objetividad, que rigen el funcionamiento del Instituto Federal Electoral; ya que con la primer conducta atribuida, llevó a cabo acciones consistentes en solicitar recursos presupuestales del Instituto Federal Electoral, y una vez autorizados por la Secretaría Ejecutiva mediante Acuerdo de fecha 20 de junio de 2008, por un monto de \$21'300,000.00, ejerció los mismos, para la contratación de los trabajos de obra pública, así como para los servicios de supervisión externa y dirección de obra, para realizar los trabajos de adecuación de áreas en el inmueble ubicado en Avenida Tláhuac y calle Juárez números 5502 y 396, colonia Cerro de la Estrella, Delegación Iztapalapa, C.P. 09850, en México, D.F., en contravención evidente a la normativa aplicable y que fue emitida por órgano competente del Instituto Federal Electoral, deberá sancionarse con inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, con la finalidad de que se inhiban en lo posible, este tipo de conductas en el servicio público.

Ahora, en adición a lo anterior, lo sistemático de sus conductas deriva del hecho de que cometió una reiteración de la conducta irregular, en virtud de que en contravención a la misma normativa aplicable, solicitó de nueva cuenta recursos presupuestales del Instituto Federal Electoral, y una vez autorizados por la Secretaría Ejecutiva mediante Acuerdo de fecha 17 de noviembre de 2008, por un monto de \$6'100,000.00, ejerció los mismos, para la contratación de los trabajos relativos a la colocación de red de voz y datos y equipamiento e instalación del centro de cómputo y de la subestación para la

acometida de energía eléctrica, en el mismo inmueble, aunado a los actos previos que llevó a cabo para realizar las solicitudes de recursos; por lo que, se estima que en el presente asunto debe imponerse la sanción máxima de 5 años de inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, que prevé el artículo 384, inciso f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; esto, en virtud de que esta autoridad estima deben inhibirse en lo posible, este tipo de conductas en el servicio público.

De igual forma, no debe pasar desapercibido la gravedad de las infracciones en que incurrió, ya que cada una de sus conductas en sí es grave, es decir, cometió 2 conductas graves, lo que se estima que debe sancionarse con la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, por el máximo permitido.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 384 y 385 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y 76, inciso t) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, se propone al Consejo General del Instituto Federal Electoral, imponer al Lic. Miguel Fernando Santos Madrigal, la sanción administrativa consistente en Inhabilitación Temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por un período de cinco años.

Así lo resolvió, propuso sanción administrativa y firma, el C.P. Gregorio Guerrero Pozas, Contralor General del Instituto Federal Electoral.”

VIII.- Mediante Convocatoria a Sesión Extraordinaria del Consejo General de este Instituto, al término de la Sesión Ordinaria Convocada para el día 25 de julio de 2011 a las 11:00 horas, se estableció como punto CUARTO, del orden del día poner a consideración de dicho órgano colegiado, la Resolución antes señalada; por lo que se emitió el siguiente:

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

PRIMERO: Competencia: Que los artículos 41, párrafo segundo, Base V, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 104; 105, párrafo 2, y 106, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y

patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Que como lo señalan los artículos 1, párrafos 1; 118, incisos w) y z) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las disposiciones del mismo son de orden público y de observancia general en el territorio nacional y reglamentan las normas constitucionales relativas a las facultades del Consejo General del Instituto Federal Electoral, entre las que se encuentran las de conocer infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan en términos de los previsto en el Código ya citado.

Que de conformidad con los artículos 379 numeral 1, 380, 381, 382, 383, 384, numeral 3, 385, 386 del Código de la materia, en relación con el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se fincará un procedimiento de responsabilidades administrativas a los servidores públicos, que se encuentren dentro del supuesto establecido en el Libro Séptimo, Título Segundo, Capítulos Primero y Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 del Código comicial federal, los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva y la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Que el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, 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, de conformidad con los artículos 108, párrafo 1, inciso a) y 109, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Que en términos de los artículos 41, Base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé una Contraloría General del Instituto Federal Electoral, facultada para sancionar a los servidores públicos de dicho instituto, en términos de su intención originaria y conforme a los artículos 108 y 109 del Pacto Federal, los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, serán responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones, y el Congreso de la Unión expedirá las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y demás normas conducentes a sancionar, a quienes incurran en responsabilidad, en correspondencia a lo anterior, en el artículo 113 Constitucional, se precisó que deberán expedirse leyes en materia de responsabilidades administrativas, así como las sanciones, procedimientos y autoridades para imponerlas.

La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución, y que por ello coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales, los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones.

En ese sentido, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a pesar de ser legislación en materia electoral, como ley especial, contiene las disposiciones que rigen la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, las cuales son consecuencia de lo ordenado en la Constitución Federal.

Con apoyo en lo anterior, es oportuno entender la voluntad originaria, en la reforma que se realizó al artículo 41 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, en específico al segundo párrafo de su fracción V, **que fue la de crear la figura de una Contraloría Interna del Instituto Federal Electoral, dotada de autonomía técnica y de gestión, para la fiscalización y vigilancia de los ingresos y egresos del propio instituto,** estableciendo el procedimiento para la

designación del titular de ese órgano interno, **el cual pudiera fincar responsabilidades a todos los servidores del Instituto**, incluidos los consejeros electorales y el consejero presidente del Consejo General.

Los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, están sujetos al régimen de responsabilidades que refiere el artículo 108 de la Constitución Federal, también debe tomarse en consideración que en los artículos 109 y 113 del Pacto Federal, se establecen las bases que seguirán las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, de las que se aprecia, que nuestra Carta Magna, mandató que el Congreso de la Unión sea el encargado de expedir leyes en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en las que se determinarán: las obligaciones de los servidores públicos, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por actos u omisiones en que incurran; los procedimientos y autoridades para aplicarlas.

El artículo 384, numeral 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establece:

“Artículo 384

1. Las sanciones aplicables a las faltas contempladas en el presente capítulo y a las cometidas en contravención del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos consistirán en:

- a) Apercibimiento privado o público;*
- b) Amonestación privada o pública;*
- c) Sanción económica;*
- d) Suspensión;*
- e) Destitución del puesto, y*

f) *Inhabilitación temporal, hasta por cinco años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

3. Tratándose del Secretario Ejecutivo y de los directores ejecutivos del Instituto, para la aplicación de las sanciones por las infracciones a que se refiere el párrafo anterior, el contralor general presentará ante el Consejo General el expediente respectivo a fin de que resuelva sobre la procedencia de la sanción.

(Lo resaltado es nuestro).

De lo anterior, tenemos que las hipótesis normativas para que proceda el conocimiento del Consejo General son en primer lugar que se trate del Secretario Ejecutivo, o un Director Ejecutivo, en segundo lugar que el conocimiento sea para efecto de la aplicación de la sanción, en tercer lugar el análisis o Resolución de la procedencia de la sanción.

Debe señalarse que si un servidor público deja de desempeñarse como tal, no es una circunstancia que lo exima de responsabilidad, ya que conforme lo prevé el artículo 108 constitucional, antes transcrito, los servidores públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones; por tanto, se advierte que no están excluidos las personas que al momento de determinarse la responsabilidad a que haya lugar ya no tengan el carácter de servidor público, pues serán responsables respecto de los actos que realizaron al momento de encontrarse en funciones.

Lo anterior, también se puede concluir derivado del hecho de que las faltas administrativas determinadas en los procedimientos para la determinación de responsabilidades administrativas establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, serán valoradas y, en su caso, sancionadas, conforme los criterios establecidos, entre otros, en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el que prevé que para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que "desempeñaba" el servidor público cuando incurrió en

la falta, sin que en dicho precepto legal, esté previsto el que se considere el aspecto de que a quien se sancione, continúe o no en el servicio público.

Esto no quiere decir en forma alguna, que por el hecho de que el infractor en su momento hubiera presentado su renuncia, se den por concluidos los efectos de responsabilidad administrativa, ya que en atención al artículo 381 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen que la Contraloría General tiene el plazo prescriptivo de 3 años, para la aplicación de sanciones por responsabilidad, como la imputada al ex servidor de mérito, lo que implica que el acto condición derivado de su nombramiento, únicamente dejó de surtir efectos con el Instituto, en su relación laboral directiva que lo unía con éste, mas no así en materia de responsabilidades administrativas, sirve de apoyo a lo anterior el criterio de los Tribunales Colegiados especializados en la materia:

“Novena Época

Registro: 166079

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XXX, Octubre de 2009

Materia(s): Administrativa

Tesis: I.1o.A.176 A

Página: 1639

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES PREVISTAS EN LA LEY RESPECTIVA SON APLICABLES AUN CUANDO AL MOMENTO DE LA IMPOSICIÓN DE LA SANCIÓN EL INFRACTOR YA NO SE ENCUENTRE LABORANDO EN EL SERVICIO PÚBLICO.

Una vez que en el procedimiento respectivo se considera administrativamente responsable a un servidor público, inmediata e inexcusablemente se hace merecedor de la imposición de alguna de las sanciones previstas por el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, restando únicamente a la autoridad individualizar la sanción atendiendo a los

elementos a que hace referencia el numeral 14 de dicha ley, sin que de lo dispuesto por este último dispositivo se advierta que uno de los aspectos a considerar para tal efecto sea si al momento de la emisión de la Resolución de responsabilidad administrativa el infractor continúa o no laborando en el sector público, de lo que se concluye que tal circunstancia, en su caso, sería un aspecto a considerar al ejecutar la Resolución, pero de ninguna forma puede considerarse como una eximente de responsabilidad o un impedimento para la imposición de la sanción, ni mucho menos que afecte la validez de la Resolución que se dicta en el procedimiento administrativo correspondiente, máxime que el infractor deberá cumplir la sanción aun cuando ésta se cumpla en el desempeño del nuevo cargo que ocupe, en caso de que reingrese al servicio público. Además, de considerar como cierta la afirmación de que si un servidor público ya no labora dentro del servicio público al momento en que se emite la Resolución en la que se le finca responsabilidad administrativa, es un obstáculo para que la autoridad le imponga una sanción, aun cuando ya se le haya considerado administrativamente responsable de la comisión de la conducta infractora, podría llegarse al extremo de que cualquier servidor público contra el cual se haya instaurado un procedimiento por el indebido ejercicio de sus funciones, renuncie o deje el cargo que ocupa en el servicio público con la única finalidad de evadir la sanción que se le pudiera imponer.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión fiscal 409/2009. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública. 21 de agosto de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Joel Carranco Zúñiga. Secretario: Óliver Chaim Camacho.”

(Lo resaltado es nuestro)

Por tanto, el Contralor General del Instituto Federal Electoral, al encontrarse obligado a instruir el procedimiento para determinar responsabilidades de quienes fueron servidores públicos del Instituto, tratándose de una persona que fungió como Director Ejecutivo de Administración, está obligado a remitir el original del expediente administrativo y su Resolución al Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de que resuelva sobre la procedencia y

aplicación de la sanción propuesta, como lo prevé el artículo 384, párrafo 3 del Código comicial.

Esto es así, ya que la legislación aplicable únicamente facultó a ese órgano colegiado para resolver la procedencia de las sanciones que proponga el Contralor General, respecto de las faltas en que incurra *quien se haya desempeñado como Director Ejecutivo del Instituto, atribución de procedencia de sanción que no le fue conferida, bajo excepción alguna, al Titular de la Contraloría General, sino que dicha atribución se le otorgó al Consejo General de este Instituto.*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respeta la autonomía del Instituto Federal Electoral y la Contraloría General, por lo que ninguno de estos entes puede mediante algún acto menoscabar el funcionamiento del otro, sin atentar contra su propia autonomía, e indudablemente la imposición y aplicación de una sanción administrativa relevante en la persona del Secretario Ejecutivo y/o en la de los Directores Ejecutivos –por las altas funciones que tienen encomendadas-, conlleva afectación en el funcionamiento del Instituto Federal Electoral; no obstante corresponde a un acto formal y material de la competencia de la Contraloría General, de ahí que el legislador haya considerado establecer en el régimen de las responsabilidades administrativas, un principio de colaboración entre entes autónomos para la aplicación de sanciones administrativas a altos funcionarios del Instituto Federal Electoral, mediante una regla excepcional prevista en el artículo 384 numeral 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que respeta su autonomía y sus respectivas esferas de competencia.

En mérito de las consideraciones expuestas, el Consejo General del Instituto Federal Electoral es competente para resolver sobre la procedencia de la sanción propuesta por la Contraloría General en el presente caso.

SEGUNDO: Discusión y votación del Consejo General: El Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria de 25 de julio de 2011, debatió el asunto puesto a su consideración, en la que los puntos centrales del mismo se transcriben y que a la letra determinaron:

“Ahora, señor Secretario, sírvase continuar con el siguiente asunto del orden del día.

El C. Secretario: El siguiente punto del orden del día es el relativo a la Resolución dictada por la Contraloría General del Instituto Federal Electoral en el expediente administrativo CGE/09/042/2010.

El C. Presidente: Señoras y señores consejeros y representantes, está a su consideración la Resolución mencionada.

En primera ronda tiene el uso de la palabra el Consejero Electoral Marco Antonio Baños.

El C. Maestro Marco Antonio Baños: Muchas gracias, señor Presidente.

Es un tema donde la Contraloría General del Instituto, en términos de lo que mandata el Código Electoral, está trayendo a consideración de este Consejo General un Proyecto de Resolución respecto de lo que podría ser, en su caso, alguna conducta que pudiera violar alguna normativa en materia administrativa por parte de una persona que fungió como Director Ejecutivo de Administración de esta institución, me refiero al Licenciado Fernando Santos Madrigal.

Sobre este particular me parece que habría que precisar algunas reflexiones de la siguiente manera. Hay, desde mi perspectiva, tres ámbitos a resolver.

El primero es si este Consejo General tiene o no competencia para resolver el asunto.

El segundo punto es si la conducta desplegada, en su caso, por el Licenciado Santos Madrigal pudo constituir alguna infracción normativa administrativa del Instituto, a la Ley de Responsabilidades, al Código Electoral, algún Lineamiento o Acuerdo del propio Consejo General.

Y en tercer lugar determinar, en consecuencia, si hay o no procedencia de una sanción que es justamente sobre el tema que este Consejo General debe pronunciarse.

Sobre el primer apartado, el que tiene que ver con el asunto de la competencia, mi postura personal es que este Consejo General sí es un órgano competente para resolver el asunto.

Sustento mi afirmación en el hecho de que el artículo 384, numeral 3, establece con claridad que cuando la Contraloría desahogue procedimientos de responsabilidad administrativa respecto de funcionarios que se desempeñen como Secretarios Ejecutivos o como Directores Ejecutivos, deberá de presentar a la

consideración del Consejo General la determinación de la sanción para que el Consejo defina si procede o no, por supuesto acompañando el expediente correspondiente.

Esa es una primera disposición que debemos de tomar en consideración.

En segundo lugar, el artículo 391, numeral 1, inciso p), del propio Código Electoral, determina que es facultad de la Contraloría Interna fincar e imponer las sanciones en términos de los Lineamientos respectivos, quiere decir, entonces, que el Código le está dando al Contralor o a la Contraloría una facultad para expedir Lineamientos, para el desahogo correspondiente de estos procedimientos.

Esos Lineamientos fueron emitidos en un ejercicio pleno, legítimo de parte del señor Contralor, habiendo establecido en el Lineamiento trigésimo octavo y luego en el quincuagésimo quinto, primero el procedimiento sobre el cual se va a desahogar el procedimiento de sanción administrativa, pero particularmente refiero el 55, porque en él determina lo que a su juicio debe considerarse como conductas graves el procedimiento de sanción administrativa, pero particularmente refiero al 55 porque en él determina lo que a su juicio debe considerarse como conductas graves y sistemáticas.

Esa parte me parece importante, de tal manera que también habría que apuntar que para sustentar la competencia del Consejo General hay que decir que la denuncia fue presentada mientras el Licenciado Santos Madrigal se desempeñaba como Director Ejecutivo de Administración.

Si bien este momento ya no es Director Ejecutivo y podría haber alguna duda respecto a si el Consejo puede o no conocer del asunto, desde mi punto de vista están claramente señalados los argumentos que he mencionado, pero adicionalmente debe tomarse en consideración que el procedimiento se inició, insisto, mientras el Licenciado Santos Madrigal se desempeñaba como Director Ejecutivo.

Esta parte desde mi punto de vista es suficiente para determinar la competencia del Instituto. Mi postura personal es que debemos sostenerla y, por tanto, entrar al fondo del asunto.

Entrando al fondo del asunto habría que ver si la conducta desplegada es o no constitutiva de alguna responsabilidad.

Yo veo el tema de la siguiente manera. El hecho imputable es que se hicieron erogaciones por algunas cantidades que rebasan los Lineamientos emitidos en la normativa interna por la Junta General Ejecutiva cuando se trata de realizar adecuaciones a inmuebles que son arrendados para el cumplimiento de alguna actividad del Instituto Federal Electoral.

En este sentido, es un hecho que la Junta General Ejecutiva estableció que en ningún caso, el monto de las erogaciones en mejoras y adaptaciones deberá exceder los montos reflejados en la tabla de un anexo específico que establece un monto máximo de 550 mil pesos.

Si este es el argumento que tuviera que utilizarse, evidentemente las autorizaciones habrían sobrepasado esa situación. Sin embargo, hay que contextualizar de qué tipo de inmueble estamos hablando.

Es la llamada bodega de Tláhuac, en la cual durante el proceso, obviamente, los meses previos al Proceso Electoral Federal de 2009, se utilizó para almacenar durante un tiempo todo el equipo de cómputo que el Instituto adquirió para poder instrumentar el Sistema de Administración de los Tiempos en radio y televisión, el llamado Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado, en ese sentido, debe recordarse que este Consejo General estableció un Acuerdo específico que dijo, con toda claridad, que en caso de requerirse adecuaciones para poder cumplir con los temas para inmuebles del Instituto, por supuesto, para temas que tenían que ver con la implementación de la reforma electoral de 2007-2008, era necesario que se hicieran las erogaciones necesarias para ello.

Y es justamente en el supuesto en el que nos encontramos. Ese es el primer tema, se trata de un inmueble en el cual se guardaron todos los equipos de cómputo adquiridos para el Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado (SIATE) y desde mi perspectiva era necesarios los ajustes correspondientes y, por tanto, no aplicaba necesariamente el Acuerdo de la Junta General Ejecutiva, sino el correspondiente al Consejo General que por ser un órgano superior de dirección y estar jerárquicamente por encima de la Junta General Ejecutiva, establecía la posibilidad para que el Director Ejecutivo hiciera los trámites y autorizaciones correspondientes en términos de la normativa interna, pero también en términos de las instancias y aprobaciones internas que correspondían al caso.

Segundo punto que me parece interesante de mencionar, en el desarrollo de la Resolución se establecen señalamientos respecto de lo que podría ser la posible negligencia del servidor público, a mi modo de ver advierto que el documento no sustenta suficientemente la posibilidad de hablar de un esquema de negligencia. ¿Por qué?

Porque las inversiones realizadas siempre se hicieron tomando en consideración la normativa interna del Instituto por un lado, y en segundo lugar, cubriendo las actualizaciones de las instancias competentes de la institución.

Desde mi punto de vista no se acredita esa parte de la negligencia a la que se refiere la Resolución.

Ahora, por otro lado, se habla de reiteración en la conducta y eso podría establecer un esquema de que se actualizara el Lineamiento 55, establecido por la Contraloría General, respecto a lo que son las conductas graves y sistemáticas.

Sin embargo, debemos tomar en consideración que se está tratando de las adecuaciones a un solo inmueble, son conductas que están dentro del proceso de adecuación de un mismo inmueble, no hay varias conductas asociadas a este tema que pudieran hablar de un esquema de sistematización en la conducta de la persona y, por tanto, establecer un esquema de responsabilidad.

A mi modo de ver, el tema tiene que verse como un hecho único, como un hecho que no puede ser separado y, por tanto, en mi perspectiva tampoco se actualiza alguna posibilidad de responsabilidad desde ese punto de vista.

Ahora, me parece también que hay que tomar en cuenta que dentro de las acciones desplegadas por el entonces Director hay esquemas preventivos.

Por ejemplo, el monto de los recursos autorizados para efectos de las adecuaciones a la bodega no fue una decisión unilateral, sino que contó con las autorizaciones de las instancias competentes de la institución. Esa parte me parece que es fundamental.

Y en segundo lugar hay que tomar en consideración que en el supuesto de que la institución decidiera adquirir en propiedad ese inmueble, el contrato respectivo estableció la prevención respecto a que estos costos de adecuaciones se harían tomando en cuenta una deducción en el costo final del inmueble. Esa parte, me parece, fue justamente un esquema de prevención que no habla de negligencia, sino al contrario de una situación adecuada en la actuación de parte del entonces Director Ejecutivo.

Por tanto, ¿qué es lo que debe proceder en un asunto de esta naturaleza?

Dado que el Código nos está señalando con claridad que debemos pronunciarnos como Consejo General respecto a si procede o no la sanción, mi punto es que no hay procedencia de un asunto donde, por algunos de los elementos que he expresado de una manera general, porque el tiempo no lo permite de otra forma, evidentemente desde mi punto de vista no hay posibilidades de que declaremos una procedencia de la sanción.

Y, en consecuencia, deberíamos de reformular algunos de los apartados haciendo uso obviamente de las facultades de este Consejo General de la propia Resolución, para determinar la no procedencia de la sanción,

pero adicionalmente estableciendo cuáles serían las motivaciones conducentes en el contexto de la propia Resolución.

Me parece, Consejero Presidente, que hay elementos suficientes para determinar, que tal y como lo ha mencionado el propio Proyecto de Resolución establecido por la Contraloría General, al no haber un daño patrimonial establecido de manera comprobable en el contexto de la Resolución es un hecho de que no se puede establecer ningún esquema de responsabilidad en el proyecto que está a nuestra consideración.

El C. Presidente: Gracias, Consejero Electoral.

El Consejero Electoral Benito Nacif desea hacerle una pregunta. ¿La acepta usted?

El C. Maestro Marco Antonio Baños: Con mucho gusto.

El C. Presidente: Proceda, Consejero Electoral Benito Nacif.

El C. Doctor Benito Nacif: Gracias, Consejero Presidente. Muchas gracias al Consejero Electoral Marco Antonio Baños por aceptar mi pregunta.

De hecho mi pregunta tenía que ver con este último punto que usted tocó, relacionado con el hecho de que en el considerando séptimo de la Resolución que ahora nos ocupa, el propio proyecto establece que no se causó daño patrimonial alguno a la institución.

¿En su opinión qué efectos tiene este hallazgo que está reportado en el propio expediente, en términos de la gravedad de la falta?

Por su respuesta, gracias.

El C. Presidente: Gracias, Consejero Electoral.

Pera responder el Consejero Electoral Marco Antonio Baños.

El C. Maestro Marco Antonio Baños: Muchas gracias, Consejero Presidente y agradezco la pregunta del Consejero Electoral Benito Nacif, porque me permite concluir una parte de mi exposición.

Efectivamente, dentro del cuerpo de la propia Resolución se indica con claridad que no hay un daño patrimonial. Al no haber un daño patrimonial a la institución debe entenderse que no existe un elemento

mucho más sólido que pueda generar un esquema de convicción respecto a la posibilidad responsabilidad de un servidor público.

A mi modo de ver lo que ocurrió con este tema es un esquema simple y llanamente de lo que es la implementación de los temas de la reforma electoral. Se pedía que se hicieran adecuaciones a un inmueble para poder tener en plena salvaguarda todos los equipos de cómputo del Sistema Integral para la Administración de los Tiempos del Estado. Esa parte se hizo.

De no haberse hecho la adecuación a la bodega, los equipos hubieran sufrido algunos daños. Desde mi punto de vista, en ese caso sí se hubiera configurado un esquema de negligencia y, por tanto, de presunta responsabilidad de parte del servidor público.

Nada más quiero recordar una cuestión que es muy importante, porque este porque este Consejo General ha conocido información clave respecto de este asunto y tiene que ver con el monto de la inversión custodiada allí; fueron más de 8.8 millones de dólares, poco más de 80 millones de pesos los que estaban invertidos en equipos que tuvieron que ser salvaguardados en este esquema de acomodos que se hizo para este inmueble.

Por tanto, al no haber este daño patrimonial evidentemente no podríamos hablar nosotros de que está debidamente configurada la responsabilidad y, por tanto, desde mi perspectiva no es procedente establecer una sanción al entonces Director Ejecutivo de Administración.

En mi opinión, me parece que incluso el hecho de haber considerado la posibilidad de establecer la sanción máxima, sobrepasa las condiciones específicas en las cuales se desarrolló el asunto en concreto.

Esta sería mi posición respecto del tema, Consejero Presidente.

El C. Presidente: Gracias, Consejero Electoral Marco Antonio Baños.

Tiene el uso de la palabra el Consejero Electoral Alfredo Figueroa.

El C. Maestro Alfredo Figueroa: Gracias, Consejero Presidente.

Estamos ante una de las hipótesis previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos que este Consejo General no había conocido respecto de recibir un Proyecto de Resolución desde la Contraloría Ejecutiva, motivo de presuntas irregularidades imputadas a un servidor público que fungió como Director Ejecutivo de Administración del Instituto Federal Electoral.

Es la primera vez que el Consejo General habrá de resolver sobre este particular tema y por lo tanto, debe considerarse en ese sentido como el caso primario de una hipótesis jurídica que previeron los legisladores, cuando determinaron que la Contraloría General podía establecer sanciones a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, con excepción de lo establecido en relación a los Directores Ejecutivos, a la Secretaría Ejecutiva y desde luego a los Consejeros Electorales, al Consejero Presidente, en donde es el ámbito de la Cámara de Diputados quien establece ese tipo de sanciones.

En el caso que nos ocupa, me parece que los tres elementos que ha propuesto el Consejero Electoral Marco Antonio Baños son los temas a discutir en esta sesión.

El primero de ellos tiene que ver con determinar si debe ser el órgano electoral, el Consejo General el que resuelva la propuesta que al efecto ha formulado la Contraloría General del Instituto Federal Electoral.

Mi posición al respecto es similar a la expresada por el Consejero Electoral Marco Antonio Baños, creo que este es el órgano previsto y competente para resolver en definitiva este Proyecto de Resolución, y su procedencia o no procedencia.

¿Por qué podría existir algún asomo de duda? Bueno, evidentemente estamos hablando de un ex funcionario público que hoy ya no se ostenta como servidor, y tiene un vínculo laboral con el Instituto Federal electoral. Es evidente que debe juzgársele como servidor público porque los actos por los que se le imputa responsabilidad, acontecieron cuando se desempeñaba como tal, eso no está en cuestión.

Lo que está en cuestión es si debiera ser la Contraloría General directamente, o debiera ser el Consejo General el que resolviera este asunto. Creo que el Proyecto de Resolución que nos propone la Contraloría General no nos expresa de manera adecuada y abundante los motivos por los cuales llega a la conclusión de que debe ser el Consejo General el órgano que debe resolver esta Resolución.

No reflexiona por ejemplo, sobre el momento en el que el servidor público renuncia; no reflexiona sobre aspectos vinculados al momento en que se conoce la denuncia, y no establece reflexiones de supletoriedad vinculadas al Código Federal de Procedimientos Civiles por ejemplo, como un mecanismo que permitiría efectivamente llegar a la conclusión desde el punto de vista funcional y sistemático que corresponde al Consejo General resolver lo que aquí acontece.

Sin embargo, acompaño la idea que la Contraloría General presenta, en el sentido de plantearnos que es éste el órgano que debe resolver, diría, aun con las deficiencias que el propio proyecto en esta materia tiene, y que son muy evidentes.

Segundo. El asunto vinculado con las imputaciones que se le hacen a este ex servidor público del Instituto Federal Electoral. Me parece que la más grave de todas ellas tiene que ver con lo que nos ha planteado el Consejero Electoral Marco Antonio Baños, es decir, se le imputó originalmente una responsabilidad patrimonial; se le señaló que era o podía ser, se presumía la responsabilidad en el establecimiento de un daño patrimonial al Instituto Federal Electoral.

Sin embargo, a partir de la página 482 la Resolución propuesta arriba a la conclusión de que las conductas atribuidas al Director Ejecutivo de Administración no ocasionaron, y esto es muy importante señalarlo, no ocasionaron un daño al patrimonio del Instituto Federal Electoral.

No obstante ello, se nos propone una sanción consistente en inhabilitación por cinco años, que es la máxima prevista en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Antes de entrar al análisis de la coherencia entre el planteamiento de no hay un daño al patrimonio, pero impongo la máxima sanción en la parte correspondiente, me parece que es importante abordar lo que el Consejero Electoral Marco Antonio Baños nos ha propuesto.

Primero. ¿A qué hechos nos referimos?

Se trata de la inversión en un inmueble que es un inmueble situado en Tláhuac, es una bodega que ha tenido distintas funciones para el Instituto Federal Electoral y cuya funcionalidad desde el 2008, ha estado ligada en opinión de quien hace uso de la voz, a distintos aspectos sustantivos del Instituto Federal Electoral como parte de sus tareas, pero también asociado, de manera muy clara, a la reforma constitucional que en materia electoral se suscribió en el año 2007.

Creo que por estas razones el Instituto Federal Electoral y el Consejo General estableció e instruyó a partir del Acuerdo que ha sido citado con toda claridad, que fuese y se hiciesen todas las acciones correspondientes para llevar a buen puerto esas acciones, vinculadas a las nuevas competencias que el Instituto electoral tenía.

Y por lo tanto, estableció en el propio Acuerdo del Consejo General una condición excepcional respecto del cumplimiento de esta tarea.

Por ello y para entrar en el análisis de este caso, debe decirse que el sentido por el que fue dispuesto recursos a esa bodega, tuvo que ver con las acciones vinculadas a las competencias sustantivas y a las competencias sustantivas y a las competencias de la reforma electoral, por una parte.

Y por otra, aunque tratan de vincularse, hay otra conducta asociada a la inversión de voz y datos en ese mismo inmueble y se les trata de vincular como una misma conducta, cuando en realidad se trata de conductas diversas, incluso se puede decir que en un caso hay una inversión no recuperable, pero en otro hay una inversión recuperable y por lo tanto la vinculación que se establece en torno a ellas debe ser cuestionada en esta parte.

Sé que el tiempo concluye, pero antes de referirme y ya lo haré en la segunda ronda probablemente, en torno a esta precondition para la procedencia de una sanción, tanto de la condición de sistematicidad y gravedad establecidas en el artículo 384, en el efecto primario de referirme a los hechos consignados por la Resolución de mérito, tengo la convicción de que no se actuó con negligencia ni con lo previsto por el propio artículo constitucional, el artículo 109 de la Constitución en el apartado tercero y que estamos ante la conducta de un servidor público que lo que en concreto resolvió fue actuar en función de lo que el propio Consejo General le mandató y en función de las condiciones concretas de implementación de una reforma electoral con las características de la mexicana.

Estamos partiendo y esto debe quedar muy clara, de la premisa de que todas las inversiones que se hicieron en esa bodega se acreditó, no generaron un daño patrimonial al Instituto Federal Electoral.

Estamos hablando de si el servidor público aludido debió actuar en función de la excepcionalidad con la que la concentración en esa bodega requería en términos de la tarea de la implementación de la reforma, en función de lo mandado por el Consejo General o si como manifiesta el Proyecto de Resolución y la propia Contraloría, no había tal excepción y solamente había que estar a lo dispuesto por los Lineamientos que al efecto emitió la Junta General Ejecutiva.

Mi convicción es que no estábamos ante una circunstancia ordinaria que no era sino posible la aplicación clara y cabal de lo dispuesto por el propio Consejo General para cumplir con el mandato de la máxima electoral en el Instituto Federal Electoral a la hora de la implementación de la reforma.

Por estas razones, no acompaño las consideraciones expresadas en el Proyecto de Resolución por la Contraloría General y habré de abundar en ello en la segunda parte de mi intervención, Consejero Presidente.

El C. Presidente: Gracias, Consejero Electoral.

Tiene el uso de la palabra, el Consejero Electoral Alfredo Figueroa.

El C. Maestro Alfredo Figueroa: Brevemente, Presidente. Simplemente para señalar, hay una precondition fundamental para entrar al análisis de una Resolución como ésta en relación a los directores y al Secretario Ejecutivo que es el que se trate de una conducta sistemática y grave.

Al efecto, no se prueba que se trate de una conducta sistemática, ni tampoco que verse sobre una conducta grave, tal como lo ha expresado el Consejero Electoral Marco Antonio Baños en la intervención que tuvo en primera ronda.

Por eso, Presidente, propondría a consideración de este Consejo General que este Órgano Colegiado determine, en principio de cuentas, en primera instancia, la improcedencia de la sanción realizada por el Contralor General del Instituto Federal Electoral, atento a lo dispuesto en el artículo 385 párrafo uno del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que la falta imputada al ex servidor público no se adecúa al supuesto de sistematicidad y gravedad descrito por el Contralor en el Lineamiento quincuagésimo quinto de su Acuerdo 02/2010, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de mayo del 2010.

Segundo. De conformidad con los criterios establecidos en lo conducente a los artículos 13, 14, 15 y 16 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ley de aplicación supletoria en la materia, en términos de lo dispuesto por el artículo 381 párrafo dos, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de los Lineamientos emitidos por el Acuerdo 02/2010 del Contralor General, específicamente el quincuagésimo quinto, se advierte que las conductas graves sistemáticas de referencia en principio deben tratarse de señaladas como irregularidades del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a entenderse, hechos generalizados recurrentes y consecuencias continuas vinculadas entre sí, consecuencias a un estado de cosas que actualicen un daño superior a los intereses públicos fundamentales, a un buen despacho en el Instituto Federal Electoral en términos del artículo 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Y de que los hechos cometidos motiven algún traslado importante en su funcionamiento normal, violando de manera trascendente uno o más de los principios rectores de certeza, legalidad e independencia y objetividad, pero únicamente desde el punto de vista en materia administrativa, tal como lo ha establecido la propia Contraloría Ejecutiva.

Al no existir el supuesto de gravedad y sistematicidad, ni daño patrimonial a esta institución, debe considerarse que se archive en un Resolutivo tercero el proyecto de mérito, por lo que hace a la intervención de este Consejo General como definitivamente concluido este asunto para los efectos conducentes y se establezcan las notificaciones a las que haya lugar.

Es cuanto, Consejero Presidente.

El C. Presidente: Muchas gracias, Consejero Electoral.

Tiene el uso de la palabra, el Consejero Electoral Marco Antonio Baños.

El C. Maestro Marco Antonio Baños: Para suscribir en sus términos la propuesta de mi colega el Consejero Electoral Alfredo Figueroa, me parece que esto resuelve de una manera satisfactoria el tema que nos ocupa.

Creo que con hacer los engroses en los términos propuestos podríamos dar concluido el asunto, señor Presidente.

El C. Presidente: Gracias, Consejero Electoral.

Al no haber más intervenciones, vamos a proceder a la votación del Proyecto de Resolución que se ha analizado, primero, en los términos presentados por la Contraloría General y en el caso de que no sea aprobada la Resolución en sus términos, la propuesta de engrose que han presentado conjuntamente los Consejeros Electorales Alfredo Figueroa y Marco Antonio Baños.

Proceda, Secretario del Consejo.

El C. Secretario: Señora y señores Consejeros Electorales, se consulta si se aprueba la Resolución dictada por la Contraloría General del Instituto Federal Electoral en el expediente administrativo CGE/09/042/2010, en los términos en que fue presentado el Proyecto por el Contralor General.

Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo, por favor.

¿Por la negativa?

Seis votos en contra.

Señora y señores Consejeros Electorales, someto a su consideración la propuesta de engrose formulada por los Consejeros Electorales Alfredo Figueroa y Marco Antonio Baños, en los términos por ellos expuestos.

Los que estén por la afirmativa, sírvanse manifestarlo.

Aprobado por unanimidad, señor Consejero Presidente.

Tal y como lo establece el artículo 25, del Reglamento de Sesiones de este órgano colegiado, procederé a realizar el engrose de conformidad con los argumentos expresados.

El C. Presidente: Señoras y señores consejeros y representantes, se han agotado los asuntos del orden del día, por lo que se levanta la sesión.

Agradezco a todos ustedes su presencia; tengan ustedes muy buenas noches.”

Se hace notar que de igual forma, el 25 de julio de 2011 se recibió en la oficialía de partes de la Secretaría Ejecutiva, el oficio número CE/AFF/060/2011, de fecha 25 de julio de 2011, mediante el cual el Consejero Alfredo Figueroa realiza los argumentos siguientes:

“Por este conducto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, párrafos segundo y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerando la creación constitucional de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral, la cual goza de autonomía técnica y de gestión, en términos de lo dispuesto por el artículo 388, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General del Instituto Federal Electoral, en apego a lo dispuesto por los artículos 105, párrafo 2 y 118, párrafo 1, incisos b) y w) del Código Federal de la materia citado, así como en lo dispuesto por los artículos 16, párrafos 7 y 8; 23, párrafo 1 y 25, párrafo 1, estos dos últimos aplicables en lo conducente del Reglamento de Sesiones del Consejo General publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2011, remito la argumentación que soporta el punto 4 del orden del día, consistente en el engrose respecto de la Resolución dictada por la Contraloría General del Instituto Federal Electoral en el expediente administrativo CGE/09/042/2010.

Le agradeceré su valioso apoyo, para realizar las gestiones necesarias a fin que el documento adjunto sea incorporado al engrose de la Resolución dictada en el expediente de procedimiento administrativo CEG/09/042/2010, sí así lo determina la votación que se emita por este Órgano Colegiado en el proyecto que nos ocupa.”

(Lo subrayado y resaltado es nuestro)

Ahora bien los argumentos que solicitan sean incorporados son los siguientes:

“Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 41, Base V, párrafos segundo y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerando la creación constitucional de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral, la cual goza de autonomía técnica y de gestión, en términos de lo dispuesto por el artículo 388, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General del Instituto Federal Electoral, en apego a lo dispuesto por los artículos 105, párrafo 2 y 118, párrafo 1, incisos b) y w) del Código Federal de la materia citado, así como en lo dispuesto por los artículos 16, párrafos 7 y 8; 23, párrafo 1 y 25, párrafo 1, estos dos últimos aplicables en lo conducente del Reglamento de Sesiones del Consejo General publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2011, la y los Consejeros Electorales, integrantes con derecho a voto del Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, aportamos la argumentación que soporta el punto 4 del orden del día, de la sesión extraordinaria celebrada el día 25 de Julio de 2011, misma que fue vertida en la mesa del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de la Resolución dictada por la Contraloría General del Instituto Federal Electoral en el expediente administrativo CGE/09/042/2010.

*Lo anterior, en apego a la colaboración que el artículo 384, párrafo 3 del Código Comicial Federal confiere al Consejo General en los procedimientos administrativos para la determinación de responsabilidades administrativas, así como dentro del término legal de los Lineamientos para la atención de quejas, denuncias, procedimientos y recurso de revocación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, expedidos mediante Acuerdo del Contralor General del Instituto Núm. 2/2010, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 2010, específicamente el **CUADRAGÉSIMO SEXTO** que establece en lo conducente:*

“_CUADRAGESIMO SEXTO.- Las resoluciones que dicte la Contraloría General, deberán ser ejecutadas inmediatamente, por lo que el personal de la Dirección de Investigación y Responsabilidades Administrativas, las notificará auxiliándose para tal efecto, de los órganos, áreas ejecutivas y servidores

públicos del Instituto, en términos del artículo 393, apartado 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales..._”

En atención a lo anterior, exponemos:

PRIMER ARGUMENTO: ANÁLISIS DE COMPETENCIA:

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 41, Base V, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la creación constitucional de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral, en la que el legislador secundario, congruente con lo dispuesto por el Poder Reformador, estableció nuevas directrices en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto del procedimiento administrativo de responsabilidades de servidores públicos, creando, inclusive, la supletoriedad respecto de otras leyes de la materia, causas específicas de improcedencia y la figura del sobreseimiento para atender, tanto las quejas y denuncias, como el procedimiento sancionador.

Es así que la Contraloría General del Instituto Federal Electoral, es una autoridad eminentemente administrativa, que conoce en términos de lo que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de manera supletoria la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, del sistema de responsabilidades administrativas que impuso el Poder Reformador y el Congreso de la Unión, en concordancia con los artículos 108, 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la citada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

*Con base en lo expuesto, **mediante oficio CGE/O86/2011, de fecha 25 de mayo de 2011**, emitido dentro del expediente de responsabilidades **CGE/09/042/2010**, la Contraloría General del Instituto Federal Electoral, hizo del conocimiento de los miembros de este Consejo General del Instituto Federal Electoral **la Resolución definitiva dentro del expediente CGE/09/042/2010**, relativo al procedimiento administrativo de responsabilidades que se siguió en contra del Licenciado Miguel Fernando Santos Madrigal, **quien se desempeñó como Director Ejecutivo de Administración del Instituto Federal Electoral hasta el día 15 de junio de 2010, fecha en la que el citado ex Director Ejecutivo de Administración formuló de manera voluntaria su renuncia al cargo.***

Así, en orden a la intervención que se ha otorgado a la y los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, **explícitamente citada en la página 490 a 502, CONSIDERANDO OCTAVO DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL EXPEDIENTE CGE/09/042/2010**, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 384, párrafo 3, **impone un régimen de excepción, ya que a las faltas atribuibles al Secretario Ejecutivo y a los directores ejecutivos, reserva para el propio Consejo la Resolución sobre la procedencia de la sanción propuesta por el Contralor General.**

Ahora bien, en armonía y concordancia con la fundamentación legal expuesta, vale la pena establecer, que el artículo 76, párrafo 1, inciso t) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral dispone:

“... ARTÍCULO 76.

1. A la Contraloría General corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Instruir, desahogar y resolver los procedimientos administrativos disciplinarios respecto de la quejas y denuncias que se presenten en contra de servidores públicos por la presunta existencia de actos u omisiones que impliquen una falta a las obligaciones establecidas en el Código y, en su caso, imponer las sanciones que corresponda; con excepción de las conductas graves y sistemáticas atribuibles al Consejero Presidente y Consejeros Electorales en cuyo caso, se remitirá el expediente debidamente fundado y motivado al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para que resuelvan sobre la responsabilidad.

En el caso de las faltas atribuibles al Secretario Ejecutivo y a los Directores, será el Consejo quien resuelva sobre la procedencia de la sanción propuesta por el Contralor General;..._”

*En este mismo sentido el artículo 461, párrafo segundo del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del personal del Instituto Federal Electoral, establece: “_...Las resoluciones de la Contraloría General, **son de naturaleza exclusivamente administrativa** y en ningún caso laboral..._”*

En consecuencia, la procedencia de la sanción a imponer, se realiza por un órgano colegiado formalmente electoral pero, por excepción, legal y materialmente administrativo, ello en virtud que al resolver en definitiva, respecto de la procedencia de una sanción propuesta por el Contralor General, no desarrollará propiamente su función electoral, pues su actuar se circunscribe a resolver la procedencia de una sanción propuesta por autoridad autónoma en funcionamiento y Resolución, respecto de un acto de naturaleza eminentemente administrativa como lo dispone el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 385.

Expuesto lo anterior, debe destacarse que el Licenciado Miguel Fernando Santos Madrigal, con fecha 15 de junio de 2010, formuló de manera voluntaria, su renuncia al cargo de Director Ejecutivo de Administración, hecho notorio y conocido, que en el cuerpo de la Resolución de mérito no se valora en el ámbito de competencia de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral, al sustanciar y resolver en definitiva el expediente de procedimiento administrativo de responsabilidades CGE/09/042/2010, ya que de las páginas 26 a 42, establece la fundamentación legal para “conocer, sustanciar y resolver el caso que nos ocupa en tratándose de un director ejecutivo”, pero como se ha venido argumentando, con motivo de la renuncia voluntaria formulada al cargo en fecha 15 de junio de 2010, el instrumentado ha dejado de ostentar tal cargo, por tanto, debe establecerse en el cuerpo de la presente Resolución, específicamente en las páginas 26 a 50, relativas al Considerando Primero, el engrose correspondiente, al vínculo jurídico de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral para conocer, sustanciar y resolver el expediente que nos ocupa, tratándose de un ex servidor público que ostentó el cargo de Director Ejecutivo de Administración.

Lo anterior, guarda fundamento legal en lo dispuesto por el artículo 16, párrafo 7 del Reglamento de Sesiones del Consejo General publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de julio de 2011, y a efecto de cumplir con el dispositivo invocado, expresamos la argumentación siguiente:

El artículo 384, numeral 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establece:

“Artículo 384

1. Las sanciones aplicables a las faltas contempladas en el presente capítulo y a las cometidas en contravención del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos consistirán en:

- a) Apercibimiento privado o público;
- b) Amonestación privada o pública;
- c) Sanción económica;
- d) Suspensión;
- e) Destitución del puesto, y
- f) Inhabilitación temporal, hasta por cinco años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

3. Tratándose del Secretario Ejecutivo y de los directores ejecutivos del Instituto, para la aplicación de las sanciones por las infracciones a que se refiere el párrafo anterior, el contralor general presentará ante el Consejo General el expediente respectivo a fin de que resuelva sobre la procedencia de la sanción. (Lo resaltado es nuestro).

De lo anterior, tenemos que las hipótesis normativas para que proceda el conocimiento del Consejo General son en primer lugar que se trate del Secretario Ejecutivo, o un Director Ejecutivo, en segundo lugar que el conocimiento sea para efecto de la aplicación de la sanción, en tercer lugar el análisis o Resolución de la procedencia de la sanción.

Bajo esta interpretación, tendríamos que en el caso concreto el sancionado es, a la fecha en que se presenta el proyecto, un ex servidor público del Instituto, quien concluyó de manera voluntaria su relación laboral con el mismo, mediante la presentación de su escrito de renuncia con fecha 15 de junio de 2010, en consecuencia, da por terminados los efectos del nombramiento con el que se ostentaba, es decir, operó un cambio de situación jurídica que debió considerar la Contraloría General al momento de resolver.

Sin embargo, una interpretación de esta naturaleza sería inadecuada, pues el hecho que el infractor en su momento hubiera presentado su renuncia, no implica que se den por concluidos los efectos de responsabilidad administrativa, ya que en atención al artículo 381 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen que la Contraloría General tiene el plazo prescriptivo de 3 años, para la aplicación de sanciones por responsabilidad, como la imputada al ex servidor de mérito, lo que implica que el acto condición derivado de su nombramiento, únicamente dejó de surtir efectos con el Instituto, en su relación laboral directiva que lo unía con éste, mas no así en materia de responsabilidades administrativas.

Siendo conveniente ilustrar este argumento, con jurisprudencia que ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que si bien no obliga a las autoridades administrativas, como lo es el Consejo General establece criterios orientadores que coadyuvan a la motivación, lo que se desprende de la jurisprudencia en materia constitucional con el registro No. 921030, de la Novena Época, emitido por la Segunda Sala, publicado en el Apéndice (actualización 2002), Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN, página: 45, Tesis: 30, bajo el rubro siguiente:

“JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN OBLIGADAS A APLICARLA AL CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAR Y MOTIVAR SUS ACTOS.”

Expuesto lo anterior, sirve de guía para considerar la competencia de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral para conocer, sustanciar y resolver el expediente de procedimiento administrativo de responsabilidades, así como del Consejo General del Instituto Federal Electoral para determinar la procedencia de la imposición de la sanción las tesis de jurisprudencia que se transcriben adelante, ya que el régimen de responsabilidades administrativas, no se encuentra relacionado con el nombramiento del servidor público, sino con los actos u omisiones que realice en el ejercicio del cargo, ilustrando este criterio, con la Jurisprudencia con clave de control I.4o.A. J/22, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Abril de 2003, Página: 1030, bajo el rubro siguiente:

“SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO.”

La responsabilidad administrativa de los servidores públicos surge como consecuencia de los actos u omisiones -que se definan ya sea por la propia legislación bajo la cual se expidió el nombramiento del funcionario, la ley que rige el acto que se investigó, o bien, por las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- pues, de no considerarse así, bastaría que el ordenamiento jurídico respectivo no previera las obligaciones o deberes que a cada funcionario le corresponden, para dejar impunes prácticas contrarias a la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia que orientan a la administración pública y que garantizan el buen servicio público, bajo el principio unitario de coherencia entre la actuación de los servidores públicos y los valores constitucionales conducentes, sobre la base de un correlato de deberes generales y la exigibilidad activa de su responsabilidad. Tan es así que la propia Constitución Federal, en su artículo 109, fracción III, párrafo primero, dispone que se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, lo que constriñe a todo servidor público a acatar y observar el contexto general de disposiciones legales que normen y orienten su conducta, a fin de salvaguardar los principios que la propia Ley Fundamental estatuye como pilar del Estado de derecho, pues la apreciación de faltas implica constatar la conducta con las normas propias o estatutos que rigen la prestación del servicio público y la relación laboral y administrativa entre el servidor público y el Estado.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Atendiendo a lo expuesto, el artículo 16 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna la garantía de legalidad y seguridad jurídica a que tiene derecho cualquier persona, a la letra establece:

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”

De la garantía plasmada en nuestra Constitución deviene que el Estado sólo puede tomar determinaciones respecto a casos concretos cuando haya una autorización de la ley, idea en la que se encuentra implícito que la propia ley sea la que determine el órgano competente para efectuar los actos que autoriza.

Por otro lado el artículo 14, primer y segundo párrafo Constitucional establece:

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, **en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.**”

En este mismo sentido el artículo 8. De las Garantías Judiciales, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, obligatoria para el Estado Mexicano, a partir del 24 de marzo de 1981, acorde con los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

“...1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, **por un juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.** (Lo subrayado es nuestro).

En tal orden, con la finalidad de dar cumplimiento a las garantías de certeza y seguridad jurídica, atendiendo a un debido procedimiento, debe estimarse la competencia de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral para

conocer y resolver de los actos u omisiones imputados al Licenciado Miguel Fernando Santos Madrigal **ya que esta competencia se otorga expresamente en el artículo 391, párrafo 1, inciso p) que a la letra dispone:**

Artículo 391

1. La Contraloría General tendrá las facultades siguientes:

a) a o)...

p) Fincar las responsabilidades e imponer las sanciones en términos de los Lineamientos respectivos;

Siguiendo este orden, el artículo **385 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece:**

“...Artículo 385

1. Las faltas serán valoradas y, en su caso sancionadas, de conformidad con los criterios establecidos, en lo conducente, en los artículos 13, 14, 15 y 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2. En todo caso, se considerarán como faltas graves, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones X a XIV, XX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como en los incisos a) al e) y g) del artículo 380 de este Código. _...”

De tal forma, en cumplimiento a la garantía plasmada en el artículo 14 Constitucional, se debe cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento en el expediente que nos ocupa, por tanto se establece que al Licenciado Fernando Santos Madrigal le ha sido imputada una responsabilidad administrativa que subsiste por la relación que en su momento mantuvo con esta Institución, y ha lugar a seguir el **procedimiento previamente establecido al efecto, substanciando, resolviendo y proponiendo una sanción la instancia que previamente le ha sido atribuido tal facultad, siendo competente este Consejo General exclusivamente para determinar la procedencia de la sanción propuesta por el Contralor General del Instituto Federal Electoral, toda vez que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su**

artículo 384 numeral 3 determina previamente este procedimiento, cumpliendo al efecto con la garantía constitucional descrita.

Guían el criterio que se sostiene, la Jurisprudencia con **Registro No. 200080** de la Novena Época, emitida por el Pleno, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IV, Julio de 1996, Página: 5, Tesis con clave de control : P./J. 40/96, bajo el rubro siguiente:

ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.

El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, **sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho;** en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, **pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado.** En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para

dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.

Amparo en revisión 1038/94. Construcciones Pesadas Toro, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal.

Amparo en revisión 1074/94. Transportes de Carga Rahe, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera.

Amparo en revisión 1150/94. Sergio Quintanilla Cobián. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal.

Amparo en revisión 1961/94. José Luis Reyes Carbajal. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera.

Amparo en revisión 576/95. Tomás Iruegas Buentello y otra. 30 de octubre de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Teódulo Angeles Espino.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio de 1996, aprobó, con el número 40/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.

SEGUNDO ARGUMENTO.- PROCEDENCIA DE LA SANCIÓN PROPUESTA POR EL CONTRALOR GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL:

La sanción que se propuso por parte del Contralor General del Instituto Federal Electoral imponer al ex servidor público, Licenciado Miguel Fernando Santos Madrigal, se hace consistir en **la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público por un periodo de cinco años**, sanción que la y los Consejeros Electorales del Consejo General debieron determinar respecto a su procedencia, considerando lo dispuesto en el artículo 384, párrafo 3, en relación con lo previsto en el artículo 385, párrafos 1 y 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

“_ ... Artículo 385

1. Las faltas serán valoradas y, en su caso sancionadas, de conformidad con los criterios establecidos, en lo conducente, en los artículos **13, 14, 15 y 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

2. En todo caso, se considerarán como **faltas graves, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones X a XIV, XX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como en los incisos a) al e) y g) del artículo 380 de este Código.**”

En este sentido, **consta en la página 510 de la Resolución definitiva que nos ocupa**, que los supuestos imputados al Licenciado Miguel Fernando Santos Madrigal consistieron entre otros, en lo previsto en los incisos c) y g) del artículo 380 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que conforme al párrafo 2 del dispositivo legal invocado, establece **son conductas graves.**

Al respecto el artículo 380, incisos c) y g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen:

“... Artículo 380

1. Serán causas de responsabilidad para los servidores públicos del Instituto Federal Electoral:

- a) ..
- b)...
- c) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
- d) ...
- e) ...
- f) ...
- g) No preservar los principios que rigen el funcionamiento del Instituto Federal Electoral en el desempeño de sus labores;..._”

Ahora bien, acorde con el invocado artículo 385, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las faltas son valoradas, y en su caso sancionadas de conformidad con los criterios establecidos, en lo conducente, en los artículos **13, 14, 15 y 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Cabe destacar que el Contralor General del Instituto Federal Electoral, en la página 510, párrafo tercero de la Resolución que emite, funda su criterio de valoración de la falta y sanción de la misma, en lo dispuesto por los artículos 13, 14, 15 y 16 de la citada Ley Federal de Responsabilidades, cumpliendo para ello con el sistema legal de responsabilidades administrativas plasmado en el artículo 381, párrafo 2 del Código Electoral Federal.

En este sentido, el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, determina:

“...ARTICULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;
- II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

- III.- Destitución del puesto;
- IV.- Sanción económica, e
- V.- **Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.**

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley. ..._”

“_ARTICULO 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

- I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
- II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;
- IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal..._”

*Resulta conveniente citar que en la **página 42, párrafo segundo de la Resolución definitiva que se estudia, el Contralor General, establece “_... además de la congruencia con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias precisadas, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de tres de mayo de 2010 (sic), en cumplimiento al artículo 391, apartado 1, inciso j) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se emitieron los Lineamientos para la atención de quejas, denuncias y procedimientos y recurso de revocación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del instituto federal electoral (sic)..._”***

De los Lineamientos invocados por la autoridad administrativa sustanciadora y resolutora, se destaca el Trigésimo Noveno, que refiere lo siguiente:

“_... TRIGESIMO NOVENO.- Las resoluciones dictadas deberán contener, los elementos siguientes:

1 a 4

5.- Análisis jurídico entre la irregularidad imputada con las constancias que integran el expediente respectivo y los preceptos jurídicos infringidos, iniciando con la acreditación de los elementos de la responsabilidad administrativa imputada, con base en la valoración de las pruebas que la sustentan; si de esta valoración se determina que subsiste la presunción de responsabilidad imputada al servidor público, se procederá al análisis de las pruebas ofrecidas por el presunto responsable, para determinar si con sus argumentos y elementos de prueba, desvirtúa la presunción de responsabilidad o, en su caso, se confirma la misma hasta el grado de ser plena.

En caso de que en el estudio de los elementos que sirvieron de base para iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa por parte de la Contraloría General, se estime la insuficiencia de los elementos que confirmen dicho procedimiento hasta el grado de hacerlo pleno, deberá pronunciarse en ese sentido.

6.- *Puntos resolutivos, que determinen la existencia de responsabilidad administrativa en que incurrió el infractor y, en su caso, del daño ocasionado al patrimonio del Instituto o bien, la determinación de no existencia de responsabilidad administrativa del servidor público sujeto a procedimiento y, como consecuencia, el sobreseimiento del procedimiento.*

Para los efectos de estos Lineamientos, el daño patrimonial deberá entenderse como el detrimento, pérdida o menoscabo que puedan afectar a los bienes propiedad del Instituto Federal Electoral; la cuantificación de dicho daño patrimonial se determinará con la emisión del dictamen contable y los documentos que así lo acrediten.

Así, según dispone el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, serán responsables por los actos u omisiones en que incurran durante el desempeño de sus funciones, o concluidas éstas.

Por su parte, el artículo 109, fracción III, de la propia Constitución, dispone que se deben aplicar sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Por ello, en términos del artículo 113 constitucional, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos del Instituto además de las que señalen las leyes de la materia, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, lo cual significa que aspectos de índole económico sirven como

parámetro para graduar la imposición de una sanción administrativa de esa naturaleza.

Consecuentemente, para los efectos de la aplicación de la sanción, tratándose de daño patrimonial, se deben tomar en cuenta, **entre otros aspectos, los daños materiales fedatados y, en su caso, peritacionados, en la auditoría que los determine, agregándose para tal efecto al expediente, las constancias correspondientes.**

Aunado a lo expuesto, vale la pena citar los Lineamientos invocados, creados por Acuerdo del Contralor General del Instituto Federal Electoral, publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de mayo de 2010, específicamente los siguientes:

“_QUINCAGESIMO CUARTO.- Del artículo 384, apartados 2 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que tratándose del Consejero Presidente, los Consejeros Electorales del Consejo General, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General y los Directores Ejecutivos, sólo por infracciones administrativas que constituyan conductas graves y sistemáticas, podrán recibirse quejas o denuncias ante el Contralor General, dando el trámite que el propio artículo señala.

Ahora bien, del texto de los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que la intención del Poder Reformador fue la de crear un sistema de normas conducentes a sancionar, por la autoridad administrativa competente, a quienes teniendo el carácter de servidores públicos **incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de la función pública.**

Asimismo, el artículo 113 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Consejo General, durante el periodo de su encargo, no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes,

científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. Asimismo, que el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo y los demás servidores públicos del Instituto, desempeñarán su función con autonomía y probidad y que no podrán utilizar la información reservada o confidencial de que dispongan en razón de su cargo, salvo para el estricto ejercicio de sus funciones, ni divulgarla por cualquier medio.

Finalmente, que el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo, estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que la Contraloría General del Instituto Federal Electoral, será el órgano facultado para conocer de las infracciones administrativas de aquellos e imponer, en su caso, las sanciones aplicables conforme a lo dispuesto en el Libro Séptimo de este Código.

Por otra parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece en su artículo 385, apartado 2, que en todo caso, se considerarán como faltas graves, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones X a XIV, XX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como en los incisos a) al e) y g) del artículo 380 del Código de referencia.

Aspecto que no es una expresión limitativa de las conductas que se pueden estimar como graves, toda vez que resulta imposible que los legisladores en la creación de las leyes, tengan una visión completa de la gama de conductas en que pudieran incurrir los servidores públicos, las cuales, por su importancia y/o trascendencia, pudieran válidamente ser consideradas como conductas de índole grave, con base en la facultad discrecional que tienen las autoridades sancionadoras.

*No obstante ello, es claro que la expresión de "conductas graves y sistemáticas" a que hace alusión la disposición electoral referida para el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General, así como del Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos, para que sean susceptibles de queja o denuncia, **no se refiere a la gravedad establecida***

en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Así, este órgano de control, fiscalización y vigilancia, no debe limitarse a recibir las quejas y denuncias en contra de esos servidores públicos, investigar hechos y descubrir responsables, **sino que en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, se encuentra obligado a definir y dar contenido a la gravedad y sistematización de la conducta, como presupuesto de la procedencia de la propia queja o denuncia, pues con ello se medirá la trascendencia de la irregularidad, lo que permitirá establecer criterios y líneas de interpretación sobre el particular.**

Esto es, para determinar la procedencia de la queja o denuncia, debe tomarse en cuenta si presumiblemente existió o no la conducta grave y sistemática -definiendo y dando contenido a la misma- y, en su caso, si ésta debe o no investigarse.

QUINCAGESIMO QUINTO.- La responsabilidad administrativa corresponde al derecho administrativo sancionador y consiste en la imputación a un servidor público de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, que para el caso de los servidores públicos a quienes se les atribuyen infracciones administrativas que constituyan conductas graves y sistemáticas, en términos del artículo 384, apartados 2 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deben comprender razones de gravedad no ordinaria, con carácter objetivo por los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución y, el carácter subjetivo, por el grado de intencionalidad o negligencia y la reiteración.

Consecuentemente, para los efectos de estos Lineamientos y únicamente para la procedencia de la queja o denuncia, así como la Resolución respecto de los servidores públicos de la competencia de esta Contraloría General, más no de las resoluciones que corresponden a la Cámara de Diputados, **las conductas graves y sistemáticas de referencia, en principio, deben tratarse de las señaladas como irregulares en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y entenderse como hechos generalizados, recurrentes y de consecuencias continuas vinculadas**

entre sí, consecuentes a un estado de cosas que actualicen un daño superior a los intereses públicos fundamentales o de buen despacho del Instituto Federal Electoral, en términos del artículo 105 del propio Código y que, por lo tanto, motiven algún trastorno importante en su funcionamiento normal, violando de manera trascendente, uno o más de sus principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, pero únicamente desde el punto de vista de la materia administrativa, que es de la competencia de la Contraloría General.

QUINCUAGESIMO SEXTO.- Sólo ante casos de los señalados en la parte final del artículo que antecede, se admitirán las quejas y denuncias que se formulen en contra de los servidores públicos a que se refiere el presente capítulo y, en caso de que proceda, se ordenará la investigación correspondiente.

Por lo que se refiere al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales del Consejo General, el Contralor General notificará al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, acompañando para tal efecto el expediente del asunto fundado y motivado, a fin de que el Pleno de la Cámara integrado, por las dos terceras partes de sus miembros presentes, resuelva sobre la responsabilidad administrativa. Así mismo, dará vista a la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINCUAGESIMO SEPTIMO.- Para la aplicación de sanciones al Secretario Ejecutivo y a los Directores Ejecutivos del Instituto, por infracciones administrativas que constituyan conductas graves y sistemáticas, el Contralor General presentará ante el Consejo General el expediente respectivo, habiendo desahogado el procedimiento disciplinario interno, a fin de que resuelva sobre la procedencia de la sanción que el Contralor General imponga.”

De los Lineamientos trasuntos se advierte que las conductas graves y sistemáticas de referencia, en principio, deben tratarse de las señaladas como irregulares en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y entenderse:

- a) *Hechos generalizados, recurrentes y de consecuencias continuas vinculadas entre sí, consecuentes a un estado de cosas que actualicen un daño superior a los intereses públicos fundamentales o de buen despacho del Instituto Federal Electoral, en términos del artículo 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;*

El citado artículo prevé los fines institucionales, como son, contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

En el párrafo 2, del artículo 105 citado, se prevé que todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

- b) *Que los hechos cometidos, **motiven algún trastorno importante en su funcionamiento normal, violando de manera trascendente, uno o más de sus principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, pero únicamente desde el punto de vista de la materia administrativa, que es de la competencia de la Contraloría General.***

*Expuesto lo anterior, es en el Considerando **SEXTO de la Resolución emitida por el Contralor General del Instituto Federal Electoral, del expediente de procedimiento administrativo CGE/09/042/2010, específicamente páginas 444 a 489, en las que la citada autoridad administrativa analiza los hechos irregulares imputados al Licenciado Miguel***

Fernando Santos Madrigal, estudia sus manifestaciones de defensa y alegatos, considerándolo responsable de las conductas irregulares consistentes en:

- 1. Que los recursos señalados fueron utilizados de manera indebida, en virtud de que, llevó a cabo las acciones consistentes en solicitarlos en contravención de lo establecido en la normativa aplicable y una vez autorizados dichos recursos mediante Acuerdo de fecha 20 de junio de 2008, ejerció los mismos para la contratación de los trabajos de obra pública, así como para los servicios de supervisión externa y dirección de obra, para realizar los trabajos de adecuación de áreas en el inmueble ubicado en Avenida Tláhuac y calle Juárez números 5502 y 396, colonia Cerro de la Estrella, Delegación Iztapalapa, C.P. 09850, en México, D.F. por un monto de \$21' 300,000.00 (VEINTIÚN MILLONES TRESCIENTOS MIL PESOS 00/100 M.N.), superando con esa cantidad, en exceso el monto a que se refiere el Anexo 1 de los Lineamientos para el Arrendamiento, Conservación y Mantenimiento de Inmuebles aprobados el 26 de marzo de 2008 por la Junta General Ejecutiva del IFE mediante el Acuerdo JGE26/2008 y que asciende a \$550,000.00 (QUINIENTOS CINCUENTA MIL PESOS 00/100 M.N.), al tratarse de un inmueble arrendado por parte del Instituto.*
- 2. Que adicionalmente el 17 de noviembre de 2008, solicitó de nueva cuenta autorización y ejerció recursos presupuestales del Instituto en el mismo inmueble, por la cantidad de \$6'100,000.00 (SEIS MILLONES CIEN MIL PESOS 00/100 M.N.), para la contratación de los trabajos relativos a la colocación de red de voz y datos y equipamiento e instalación del centro de cómputo y de la subestación para la acometida de energía eléctrica, en los mismos términos, infringiendo sistemáticamente el Acuerdo de la Junta General Ejecutiva JGE26/2008, del 26 de marzo de 2008, por el que se aprueban los Lineamientos para el Arrendamiento, Conservación y Mantenimiento de Inmuebles, en relación con el Acuerdo del Consejo General CG14/2008, aprobado por el Consejo General en fecha 28 de enero de 2008, en el que se ordena la expedición de los mismos.*
- 3. Que actuó con notoria negligencia en el desempeño de sus funciones, al no cumplir con el servicio que le fue encomendado como Director Ejecutivo de Administración del Instituto Federal Electoral, ocasionando con su actuar deficiencias en dicho servicio, ya que su conducta implicó el incumplimiento*

de lo previsto en el artículo 105, apartado 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vulnerando así los principios rectores del Instituto Federal Electoral siguientes:

Certeza, ya que su actuación no estuvo dotada de certidumbre y apegada a los hechos, con lo que el resultado de su actuación no fue verificable, fidedigna y confiable,

Legalidad, ya que en el ejercicio de sus atribuciones y desempeño de sus funciones, no observó escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan, y

Objetividad en virtud de que su actuación en el quehacer institucional, no se fundó en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad en que actuó y, consecuentemente no cumplió con la obligación de percibir e interpretar por encima de visiones y opiniones parciales y unilaterales, alterando así la expresión y consecuencias del quehacer institucional.

Principios que se encuentran consagrados en el Código de la materia y que se encuentra obligado a observar.

Que ocasionó un daño patrimonial al Instituto Federal Electoral por la cantidad de \$26'287,743.46 (VEINTSÉIS MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS 46/100 M.N.) que resulta de restar el importe máximo que está permitido aplicar en inmuebles arrendados, de conformidad con lo establecido en el Anexo 1 del Acuerdo JGE26/2008, por el que se expiden los Lineamientos para el Arrendamiento, Conservación y Mantenimiento de Inmuebles, aprobados el 26 de marzo de 2008 por la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral que asciende a la cantidad de \$550,000.00 (QUINIENTOS CINCUENTA MIL PESOS 00/100 M.N.), al monto total ejercido irregularmente en obra que asciende a la cantidad de \$26'837,743.46 (VEINTISÉIS MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y SIETE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS 46/100 M.N.), puesto que en su carácter de servidor público del Instituto Federal Electoral distrajo recursos del Instituto que tenía bajo su administración, al solicitar recursos y ejercerlos en trabajos por concepto de obra, en el inmueble propiedad de un tercero y en beneficio del mismo.

Atendiendo a lo expuesto, es a partir de las páginas 447 a 460 de la Resolución de mérito, que la autoridad administrativa en cita, realiza la valoración de pruebas considerando en la página 460 “... en el presente asunto las 2 solicitudes que realizó el Licenciado Miguel Fernando Santos Madrigal y que autorizó el Secretario Ejecutivo, tratan de obras públicas y en ambas de indicó en el rubro de justificación en cumplimiento al Acuerdo CG14/2008, en su punto 20, indicando en la primera autorización “EN VIRTUD DE QUE EL INSTITUTO NO CUENTA CON LA INFRAESTRUCTURA NI LOS RECURSOS HUMANOS Y TÉCNICOS NECESARIOS PARA LLEVAR A CABO LOS SERVICIOS DE SUPERVISIÓN EXTERNA Y DIRECCIÓN DE OBRA, ASÍ COMO REALIZAR LOS TRABAJOS DE ADECUACIÓN DE ÁREAS, POR LO QUE SE HACE NECESARIA LAS CONTRATACIONES RESPECTIVAS” y en la segunda autorización “EN VIRTUD DE QUE EL INSTITUTO NO CUENTA CON LA INFRAESTRUCTURA NI LOS RECURSOS HUMANOS Y TÉCNICOS PARA REALIZAR DIRECTAMENTE LOS TRABAJOS MENCIONADOS, SE HACE NECESARIA LA CONTRATACIÓN DE UNA EMPRESA PARA SU REALIZACIÓN”.

*Estas circunstancias son las que llevan al Contralor General del Instituto Federal Electoral, a establecer **que las solicitudes realizadas por el hoy instrumentado, al tratarse de obra pública SON IDÉNTICAS COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS, sin realizar un análisis del contenido y diversas actividades para las cuales se realizaron de cada una.***

*Sin embargo, en ninguna parte del **CONSIDERANDO SEXTO denominado DE LA RESPONSABILIDAD PLENA ATRIBUIDA**, detalla la autoridad administrativa, el por qué estos actos administrativos que refiere como idénticos, **SE ADECUAN A LA HIPÓTESIS DE generalizados, recurrentes y de consecuencias continuas vinculadas entre sí, consecuentes a un estado de cosas que actualicen un daño superior a los intereses públicos fundamentales o de buen despacho del Instituto Federal Electoral, en términos del artículo 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.***

Basta dar lectura a la página 467, del CONSIDERANDO SEXTO de la Resolución que se estudia, para advertir que la autoridad administrativa estima “en atención a las constancias que han sido analizadas en el presente asunto, se **advierte que existieron actos previos realizados por el Licenciado Miguel Fernando Santos Madrigal para cometer los actos irregulares que se le atribuyeron como son las solicitudes de recursos que llevó a cabo, lo que demuestra que se tratan de actos que constituyen infracciones sistemáticas ya que dichos actos previos realizados por el ex servidor público sujeto a procedimiento, tuvieron como finalidad lograr las indebidas solicitudes de recursos...**”

Es conveniente hacer una distinción entre el “daño superior a los intereses públicos fundamentales” y el “daño patrimonial” o quebranto en los términos que se señalan en el considerando Séptimo de la Resolución y en el punto V de la individualización de la sanción, página 512 de la Resolución, para que quede claro que las conductas atribuidas al Licenciado Fernando Santos Madrigal no produjeron ningún tipo de daño.

Como ya señalamos en el cuerpo de la Resolución no se acredita que haya existido un daño superior a los intereses públicos fundamentales o de buen despacho del Instituto. Por el contrario, las conductas actualizadas por el Licenciado Fernando Santos Madrigal fueron para que el Instituto Federal Electoral pudiera cumplir con las nuevas atribuciones derivadas de la reforma electoral 2007-2008.

Por lo que se refiere al daño patrimonial en las páginas 481 a 482 de la Resolución de mérito, al estructurar el **CONSIDERANDO SÉPTIMO, denominado DEL DAÑO ATRIBUIDO**, establece la autoridad administrativa resolutora específicamente en el párrafo segundo de la página 482 citada, “... Del análisis de las constancias que integran el expediente en que se actúa se llega a la conclusión de que el Licenciado Miguel Fernando Santos Madrigal, **con las conductas atribuidas durante el tiempo en que se desempeñó como Director Ejecutivo de Administración, no ocasionó daños al patrimonio del Instituto Federal Electoral...**”. **Misma conclusión que se advierte en el punto V de la individualización de la sanción visible en la página 512 de la Resolución.**

De la conclusión expuesta por la autoridad administrativa resolutora, los suscritos Consejeros Electorales integrantes del este Consejo General del Instituto Federal Electoral con la finalidad de dar cumplimiento al principio de legalidad, y ajustarse al contenido de lo dispuesto por el artículo 384, párrafos 2 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y poder establecer la procedencia de la sanción propuesta al ex servidor público instrumentado, arribamos a que **existe una ausencia de dos requisitos que el propio Contralor General del Instituto Federal Electoral definió en su Lineamiento QUINCUAGÉSIMO QUINTO del cuerpo de Lineamientos para la atención de quejas, denuncias, procedimientos y recurso de revocación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, que son a saber: a) el que se haya actualizado un daño superior a los intereses públicos fundamentales o de buen despacho del Instituto Federal Electoral, en términos del artículo 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como b) el trastorno importante producido en el funcionamiento normal del Instituto Federal Electoral, que ha violado de manera trascendente, uno o más de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, pero únicamente desde el punto de vista de la materia administrativa, que es de la competencia de la Contraloría General.**

En orden a lo anterior, y **dentro del término de 45 días hábiles computables a partir del momento en que resolvió el Contralor General respecto de la responsabilidad administrativa del ex servidor público que nos ocupa y envió el expediente con su propuesta de sanción, esto es 25 de mayo de 2011 a la fecha, cómputo que se advierte de la página 500 párrafo tercero de la Resolución que se estudia, y al actualizarse del Considerando SÉPTIMO de la Resolución definitiva emitida por el Contralor General del Instituto Federal Electoral, página 490, primer párrafo que el Licenciado Miguel Fernando Santos Madrigal no ocasionó daños con las conductas irregulares en que incurrió, toda vez que está demostrado que los recursos se ejercieron, es decir, se materializaron en la realización de adecuaciones al inmueble arrendado, las cuales físicamente ha sido verificada su existencia.- Además, en los contratos de obra pública antes referidos, se designó a los respectivos residentes de obra quienes son los responsables de autorizar los pagos de los**

trabajos efectivamente realizados cuya facultad no recae en el ámbito de actuación del Licenciado Santos Madrigal, ya que la propia legislación en materia de obra pública, prevé las obligaciones de los residentes de obra, por lo que no es responsable de los daños que pudieran haberse ocasionado con el ejercicio de los recursos indebidamente solicitados, así como del resolutivo **SEGUNDO de la Resolución definitiva que a la letra establece “_...Conforme a los razonamientos lógicos jurídicos precisados en las consideraciones que integran la presente Resolución, ha quedado plenamente acreditado que el Licenciado Miguel Fernando Santos Madrigal incurrió en las conductas irregulares atribuidas, sin que se haya demostrado que ocasionó daños al patrimonio de este Instituto._”**, por tanto, este Consejo General establece la **improcedencia de la propuesta de sanción visible en la página 515 de la Resolución definitiva que nos ocupa, consistente en imponer al Licenciado Miguel Fernando Santos Madrigal la sanción administrativa consistente en inhabilitación temporal para desempeñar cargos o comisiones en el servicio público por un período de cinco años**, en atención a que como se advierte de los considerandos SEXTO y SÉPTIMO del cuerpo de la Resolución analizada, **la conducta sistemática y grave imputada al ex servidor público no ocasionó daños al Instituto Federal Electoral, en consecuencia no se colman los extremos normativos que la propia autoridad administrativa competente ha emitido a través de los Lineamientos para la atención de quejas, denuncias, procedimientos y recurso de revocación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral, por tanto se ACTUALIZA LA IMPROCEDENCIA DE LA SANCIÓN PROPUESTA.**

Se soporta el argumento con la tesis con No. Registro: 183,393 en Materia(s): Administrativa de la Novena Época, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII, Agosto de 2003, identificada con la clave de control, Tesis: I.7o.A.233 A, en la página: 1842, bajo el rubro: **SERVIDORES PÚBLICOS. LA SANCIÓN DE INHABILITACIÓN DE UNO A DIEZ AÑOS, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 53, FRACCIÓN VI, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REQUIERE LA EXISTENCIA DE UN LUCRO, DAÑO O PERJUICIO CUANTIFICABLE EN CANTIDAD LÍQUIDA, SIN IMPORTAR LA**

GRAVEDAD DE LA CONDUCTA ATRIBUIDA. *El precepto legal invocado dispone que la inhabilitación de uno a diez años procederá cuando el acto u omisión que hubiese generado la responsabilidad del servidor público implique lucro o cause daños y perjuicios, y éstos excedan de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal; mientras que para la inhabilitación de diez a veinte años, es necesario que el lucro, daño o perjuicio, sea superior a la cantidad recién señalada, y que "Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.", refiriéndose al supuesto de inhabilitación de diez a veinte años. Es decir, tratándose de conductas calificadas como graves, podrá inhabilitarse al servidor público entre diez y veinte años, sin importar si se haya obtenido un lucro o causado un daño, pero jamás podrá imponerse la sanción de uno a diez años, por la sola circunstancia de que la conducta revista el carácter de grave, pues se requiere además haber obtenido un lucro, o causado daño o perjuicio cuantificable en dinero.*

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 2137/2003. Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública y Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 25 de junio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Carlos Alfredo Soto Morales.

*En mérito de lo expuesto, toda vez que se ha actualizado la improcedencia de la sanción propuesta por la Contraloría General del Instituto Federal Electoral con motivo de la Resolución definitiva dictada en el expediente de procedimiento de responsabilidades administrativas **CGE/09/042/2010**, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 41, párrafo segundo, Base V, párrafos segundo y quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerando la creación constitucional de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral, la cual goza de autonomía técnica y de gestión, en términos de lo dispuesto por el artículo 388, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General del Instituto Federal Electoral, en apego a lo dispuesto por los artículos 105,*

párrafo 2 y 118, párrafo 1, incisos b) y w) del Código Federal de la materia citado, determina:

PRIMERO.- Este Órgano Colegiado determina la improcedencia de la propuesta de sanción realizada por el Contralor General del Instituto Federal Electoral atento en lo dispuesto por el artículo 385, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que la falta imputada al citado ex servidor público **no se adecua al supuesto de sistematicidad y gravedad descrito por el Contralor General en el Lineamiento QUINCUGÉSIMO QUINTO DE SU ACUERDO 02/2010, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 3 de mayo de 2011.**

SEGUNDO.- De conformidad con los criterios establecidos, en lo conducente, en los artículos 13, 14, 15 y 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, **ley de aplicación supletoria a la materia, en términos de lo dispuesto por el artículo 381, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,** así como en los Lineamientos emitidos por Acuerdo 02/2010 del Contralor General, específicamente el **QUINCUGÉSIMO QUINTO,** se advierte que las conductas graves y sistemáticas de referencia, en principio, deben tratarse de las señaladas como irregulares en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y entenderse:

- a) **Hechos generalizados, recurrentes y de consecuencias continuas vinculadas entre sí, consecuentes a un estado de cosas que actualicen un daño superior a los intereses públicos fundamentales o de buen despacho del Instituto Federal Electoral, en términos del artículo 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;**
- b) **Que los hechos cometidos, motiven algún trastorno importante en su funcionamiento normal, violando de manera trascendente, uno o más de sus principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, pero únicamente desde el punto de vista de la materia administrativa, que es de la competencia de la Contraloría General.**

*De tal manera, que al no existir **la hipótesis legal de CONDUCTA GRAVE Y SISTEMÁTICA, por no haberse producido DAÑO ALGUNO A LA INSTITUCIÓN, como consta en el Considerando SÉPTIMO DE LA RESOLUCIÓN QUE NOS OCUPA**, este órgano colegiado con la facultad que le confiere el artículo 384, párrafo 3 del Código Comicial Federal en el procedimiento administrativo que nos ocupa, así como en el Considerando Octavo y resolutivo Cuarto, páginas 490 y 503, respectivamente, de la Resolución definitiva del expediente CGE/09/042/2010, determina: **la improcedencia de sancionar al C. Licenciado Fernando Miguel Santos Madrigal, ex Director Ejecutivo de Administración del Instituto Federal Electoral, y***

TERCERO.- *Archívese por lo que hace a la intervención de este Consejo General del Instituto Federal Electoral como definitivamente concluido este asunto para los efectos conducentes a que haya lugar.”*

TERCERO.- La discusión y votación de la Resolución de mérito por el Consejo General se sustentó en las siguientes consideraciones, por las cuales se estimo improcedente la sanción propuesta por la Contraloría General en el presente expediente:

1.- En relación al análisis relativo a determinar si la conducta desplegada es o no constitutiva de responsabilidad, tenemos que el hecho imputado consistente en haber rebasado en dos solicitudes de recursos lo establecido en los Lineamientos emitidos por la Junta General Ejecutiva, para la adecuación a inmuebles arrendados que establecía como tope la cantidad de \$550,000.00, Acuerdo JGE26/2008, no puede ser motivo de sanción por lo siguiente.

Al respecto, se estima importante contextualizar que el tipo de inmueble llamado “bodega Tlahuac” sirvió para almacenar en un tiempo todo el equipo que el Instituto Federal Electoral adquirió para poder instrumentar el sistema de administración de los tiempos en radio y televisión, (SIATE), en ese sentido, el Consejo General estableció un Acuerdo específico en el que se estableció que para el caso de requerirse adecuaciones para cumplir o implementar la reforma electoral 2007-2008, era necesario que se hicieran las erogaciones pertinentes para ello.

En ese sentido, en el asunto que nos ocupa, se encuadra en particular el supuesto establecido en el Acuerdo del Consejo General CGE14/2008 y por tanto, no aplicaba necesariamente el Acuerdo de la Junta General Ejecutiva, sino que aplica el emitido por el Consejo General, toda vez que éste es el órgano superior de dirección y el mismo está por encima en escala jerárquica del diverso órgano colegiado (Junta General Ejecutiva).

Ahora bien, conformidad con el Acuerdo JGE26/2008 de la Junta General Ejecutiva pueda válidamente versar sobre la materia a que se refiere el punto 20 del Acuerdo CG14/2008 del Consejo General (adecuaciones de espacios), entonces lo que se tiene que afirmar es que nos encontramos ante un conflicto de normas en las que debe aplicarse un sistema que permita delimitar la aplicable al caso concreto.

Por un lado están las normas provenientes del punto 20 del Acuerdo CG14/2008 del Consejo General que habilitan a las diversas unidades del Instituto Federal Electoral a efectuar adecuaciones de espacios y a sustituir o adicionar elementos cuando ello sea estrictamente necesario para el desarrollo y cumplimiento de las funciones sustantivas del Instituto y cuando ello se derive de las nuevas atribuciones contenidas en la Reforma Electoral y por otro lado la derivada del Acuerdo JGE226/2008 que restringe sustantivamente tales adecuaciones. Cabe apuntar, a este respecto, que basta recurrir al propio Acuerdo CG14/2008 y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para identificar cuáles las razones que motivaron a normas habilitantes: la exigencia constitucional y legal de que el IFE cumpla con sus funciones sustantivas y la exigencia de atender las nuevas atribuciones y las nuevas necesidades derivadas de las reformas constitucionales y legales en materia electoral.

En contraparte, el conflicto de normas se complementa con el dispositivo 9.1 en relación con el Anexo 1 del Acuerdo JGE26/2008 de la Junta General Ejecutiva, que expresa una restricción en el monto de las erogaciones en mejoras y adaptaciones en inmuebles arrendados.

De lo anterior se tiene que de conformidad con el criterio de jerarquía normativa - que predomina por encima de los criterios temporal y especial- arroja la preeminencia del Acuerdo CG14/2008, pues éste es un ordenamiento proveniente del máximo órgano de dirección del Instituto Federal Electoral, en términos del

artículo 109 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, el rango jerárquico del Acuerdo del Consejo General está por encima del Acuerdo JGE26/2008 de la Junta General Ejecutiva.

Asimismo es aplicable el criterio de especialidad de la norma, toda vez que el Acuerdo del Consejo General, versa de manera específica sobre la atención de las funciones sustantivas del IFE y de las nuevas atribuciones y necesidades derivadas de las reformas constitucionales y legales en materia electoral.

2.- Por lo que respecta al señalamiento que hace la Contraloría General en su Resolución CG/09/042/2010 en cuanto a la negligencia del servidor público involucrado en el presente procedimiento, se advierte que las inversiones realizadas en el inmueble mencionado, siempre se hicieron tomando en consideración la normativa interna del Instituto Federal Electoral, además se consultó a las instancias correspondientes para la erogación de los recursos que estaban directamente relacionados con la implementación de la reforma electoral citada.

Como consecuencia de lo anterior, no puede considerarse la conducta imputada ni grave ni sistemática para sostener la negligencia y en su caso la responsabilidad del servidor público sujeto a procedimiento administrativo, ya que como puede apreciarse del análisis de las constancias de autos, así como de las documentales aportadas en el mismo, los recursos que se imputan como aplicados de manera ilegal, tuvieron un fin o destino específico el cual fue eficaz y con la debida diligencia para efecto de adecuar un espacio para desarrollar las actividades que constitucionalmente la han sido conferidas al Instituto.

En tal sentido, también se consideró como una parte importante que justifica la actuación del ex servidor público y tiene que ver con el monto de la inversión custodiada en la denominada “bodega Tlahuac”, toda vez que se hizo una inversión de 8.8 millones de dólares aproximadamente, en equipo y tecnología para poder atender a la obligación constitucional de monitoreo y dichos equipos tuvieron que ser salvaguardados en dicho inmueble, el cual debería de contar con las adecuaciones autorizadas y erogadas por el funcionario público, de tal suerte que no existe un daño patrimonial como la propia Resolución lo establece, toda vez que sin esas adecuaciones, el equipo y tecnología adquirida hubiera podido sufrir daño irreversible o menoscabo que traería como consecuencia en primer

término a la reforma constitucional en materia de monitoreo de radio y televisión, un daño patrimonial al Instituto y una conducta omisiva por parte del servidor público, situación que por sí misma justifica su actuación en el caso concreto, al haber procurado tutelar el mayor beneficio institucional.

En ese sentido, estamos entonces frente a la debida custodia -en el inmueble que fue objeto de las adecuaciones-, de bienes del patrimonio del Instituto Federal Electoral con el valor que se ha señalado.

Como se puede apreciar, entonces, desde la óptica de las responsabilidades a cargo de las áreas que se encuentran en la denominada “bodega Tláhuac”, lejos de dejar de cumplir con el Acuerdo JGE26/2008, el ex servidor sujeto a procedimiento, atendió a cabalidad el diverso Acuerdo CG14/2008, al dar funcionalidad a las actividades operativas, inexcusables y urgentes del Instituto Federal Electoral durante el proceso electoral federal 2008-2009.

Por otro lado, no puede afirmarse la inexistencia de necesidades tangibles a raíz de la reforma electoral. No puede negarse la existencia de una norma que habilitaba al propio instituto a realizar las adecuaciones necesarias en tratándose del ejercicio de las nuevas atribuciones que le fueron encomendadas por la Constitución y por el Acuerdo aplicable al caso (CG14/2008).

En particular, uno de los aspectos más importantes de la reforma electoral -y también uno de los elementos más representativos en términos del valor de inversión destinada a ello- fue el relativo a la puesta en marcha del modelo constitucional de comunicación política que al hizo del IFE el administrador de los tiempos del Estado en radio y televisión. En este contexto, las adecuaciones realizadas tuvieron un efecto positivo verificable, consistente en dar debido resguardo a los bienes materiales necesarios para poner en marchas aspectos centrales de esa nueva función constitucional del IFE. Así, lejos de un supuesto daño patrimonial, lo que generaron los Acuerdos fue el resguardo efectivo del patrimonio del IFE.

3.- Por lo que respecta a la sistematicidad y a la gravedad de la conducta imputada al ex servidor público, éste Consejo General determinó que no existían elementos que pudieran acreditar dichas conductas por los motivos que a continuación se exponen.

En primer lugar, el órgano de control tiene forzosamente que acreditar en su caso, lo que disponen los artículos 384 y 385 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Artículo 384

1. *Las sanciones aplicables a las faltas contempladas en el presente capítulo y a las cometidas en contravención del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos consistirán en:*

- a) *Apercibimiento privado o público;*
- b) *Amonestación privada o pública;*
- c) *Sanción económica;*
- d) *Suspensión;*
- e) *Destitución del puesto, y*
- f) *Inhabilitación temporal, hasta por cinco años, para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

2. *Tratándose del consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General, **solo por infracciones administrativas que constituyan conductas graves y sistemáticas**, el contralor general notificará al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, acompañando el expediente del asunto fundado y motivado, a fin de que dicha Cámara, por el Acuerdo de las dos terceras partes de los miembros presentes, resuelva sobre la responsabilidad.*

3. ***Tratándose del Secretario Ejecutivo y de los directores ejecutivos del Instituto, para la aplicación de las sanciones por las infracciones a que se refiere el párrafo anterior, el contralor general presentará ante el Consejo General el expediente respectivo a fin de que resuelva sobre la procedencia de la sanción.***

Artículo 385

1. *Las faltas serán valoradas y, en su caso sancionadas, de conformidad con los criterios establecidos, en lo conducente, en los artículos 13, 14, 15 y 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*

2. *En todo caso, se considerarán como faltas graves, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones X a XIV, XX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como en los incisos a) al e) y g) del artículo 380 de este Código.*

Por su parte, el Lineamiento Quincuagésimo Cuarto de los “*Lineamientos para la atención de quejas, denuncias, procedimientos y recurso de revocación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral*” establece:

“QUINCUAGÉSIMO CUARTO.- *Del artículo 384, apartados 2 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que tratándose del Consejero Presidente, los Consejeros Electorales del Consejo General, el Secretario Ejecutivo, en su carácter de Secretario del Consejo General y los Directores Ejecutivos, sólo por infracciones administrativas que constituyan conductas graves y sistemáticas, podrán recibirse quejas o denuncias ante el Contralor General, dando el trámite que el propio artículo señala.*

Ahora bien, del texto de los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que la intención del Poder Reformador fue la de crear un sistema de normas conducentes a sancionar, por la autoridad administrativa competente, a quienes teniendo el carácter de servidores públicos incurran en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de la función pública.

Asimismo, el artículo 113 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Consejo General, durante el periodo de su encargo, no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. Asimismo, que el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, el Secretario Ejecutivo y los demás servidores

públicos del Instituto, desempeñarán su función con autonomía y probidad y que no podrán utilizar la información reservada o confidencial de que dispongan en razón de su cargo, salvo para el estricto ejercicio de sus funciones, ni divulgarla por cualquier medio.

Finalmente, que el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo, estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que la Contraloría General del Instituto Federal Electoral, será el órgano facultado para conocer de las infracciones administrativas de aquellos e imponer, en su caso, las sanciones aplicables conforme a lo dispuesto en el Libro Séptimo de este Código.

Por otra parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece en su artículo 385, apartado 2, que en todo caso, se considerarán como faltas graves, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las fracciones X a XIV, XX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como en los incisos a) al e) y g) del artículo 380 del Código de referencia.

Aspecto que no es una expresión limitativa de las conductas que se pueden estimar como graves, toda vez que resulta imposible que los legisladores en la creación de las leyes, tengan una visión completa de la gama de conductas en que pudieran incurrir los servidores públicos, las cuales, por su importancia y/o trascendencia, pudieran válidamente ser consideradas como conductas de índole grave, con base en la facultad discrecional que tienen las autoridades sancionadoras.

No obstante ello, es claro que la expresión de “conductas graves y sistemáticas” a que hace alusión la disposición electoral referida para el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General, así como del Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos, para que sean susceptibles de queja o denuncia, no se refiere a la gravedad establecida en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Así, este órgano de control, fiscalización y vigilancia, no debe limitarse a recibir las quejas y denuncias en contra de esos servidores públicos, investigar hechos y descubrir responsables, sino que en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, se encuentra obligado a definir y dar contenido a la gravedad y sistematización de la conducta, como presupuesto de la procedencia de la propia queja o denuncia, pues con ello se medirá la trascendencia de la irregularidad, lo que permitirá establecer criterios y líneas de interpretación sobre el particular.

Esto es, para determinar la procedencia de la queja o denuncia, debe tomarse en cuenta si presumiblemente existió o no la conducta grave y sistemática -definiendo y dando contenido a la misma- y, en su caso, si ésta debe o no investigarse.”

En términos de tales dispositivos, como elemento de procedencia de una queja o denuncia en materia de responsabilidades administrativas de un Director Ejecutivo, la Contraloría General tiene el deber de acreditar que las presuntas irregularidades tienen el carácter de graves y sistemáticas

Derivado de lo anterior, no se considera una conducta sistemática el haber solicitado recursos por las cantidades de \$21'300,000.00 (VEINTIÚN MILLONES TRESCIENTOS MIL PESOS 00/100 M.N.) y \$6'100,000.00 (SEIS MILLONES CIEN MIL PESOS 001100 M.N.), respectivamente, en virtud de que dichas solicitudes si bien tienen un destino similar, no fueron destinadas para los mismos efectos, ya que si bien la primera de ellas si aparece como justificación la adecuación del inmueble mencionado, la segunda de ellas, tiene que ver con la instalación de sistemas de voz y datos, por lo que advierte con claridad que mientras la primera se trata de una adecuación que en principio pudiera considerarse como no recuperable, la segunda de las adecuaciones por tratarse de equipo, bien pudiera ser recuperable para la institución, de lo que se advierte que dichas conductas de conformidad con los criterios establecidos en los artículos 385 párrafo primero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 13, 14, 15 y 16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no son sistemáticas, porque no se trata de una sola conducta reiterativa, sino que fueron conductas encaminadas a diversos fines.

Tenemos que, si se recurre a las definiciones contenidas en el Acuerdo JGE26/2008, resulta notorio que la autorización del 20 de junio de 2008 versa sobre **adecuaciones**, pues ese es su objeto específico, mientras que la autorización del 17 de noviembre de 2008 versa sobre **equipos especiales**, es decir, sobre la colocación de red de voz y datos y equipamiento e instalación del centro de cómputo y de la subestación para la acometida de energía eléctrica.

Este órgano colegiado, considera que para efecto de que la Contraloría General estuviera en posibilidad de afirmar que estamos ante conductas sistemáticas, antes que otra cosa necesariamente debió acreditar que se tratan de una sola especie de conducta y que ésta se reitera o repite a lo largo de tiempo

Es evidente que no se acredita en forma alguna la existencia de una misma conducta, porque las dos solicitudes de autorización de recursos materia del expediente son actos que corresponden a especies distintas en razón de la materia u objeto sobre la que versan y la justificación que les dio motivo.

En tal sentido también se consideró como atenuante de la conducta, el hecho de que el contrato de arrendamiento del inmueble denominado “bodega Tlahuac”, establece en su clausulado, que para el caso de que el Instituto decidiera adquirir como parte de su patrimonio el mismo, las adecuaciones serían tomadas en cuenta para una deducción en el costo del inmueble, lo cual fue un esquema de prevención que puede considerarse negligencia, sino por el contrario, una adecuada actuación por parte del servidor público involucrado.

En tal sentido, la cláusula novena del contrato de arrendamiento 057/2008, de fecha primero de junio de 2008, respecto del inmueble que nos ocupa, para desvirtuar la imputación del órgano de control.

Dice el contrato:

“NOVENA: MEJORAS, ADAPTACIONES Y MODIFICACIONES. *La “ARRENDADORA” expresa su conformidad para que el “ARRENDATARIO” lleve a cabo las mejoras, adaptaciones e instalaciones para equipos especiales que sean necesarias para cumplir con los fines a*

*que está destinado el inmueble objeto del presente contrato, siempre y cuando éstas no afecten la estructura del inmueble. Para la realización de cualquier otra obra, el “**ARRENDATARIO**” se compromete a solicitar por escrito el consentimiento de la “**ARRENDADORA**”.*

*El “**ARRENDATARIO**” será propietario de las adaptaciones e instalaciones de equipos especiales que realice con sus propios recursos y podrá retirarlas en cualquier momento, ya sea durante o a la conclusión del arrendamiento, sin que ello requiera del consentimiento de la “**ARRENDADORA**”.*

(...)”

El citado contrato permite apreciar con claridad que los trabajos realizados en el inmueble Tláhuac no generaron daño patrimonial o una conducta grave en contra del Instituto Federal Electoral quien es propietario de las adaptaciones e instalaciones de equipos especiales que realice, de manera que aun en la hipótesis de que el arrendamiento del inmueble concluya, es inexistente el daño patrimonial y el beneficio a un tercero, en la medida en que el instituto mantendrá la propiedad de los bienes y podrá retirarlos del inmueble.

Tampoco se acredita en el expediente, que la conducta pueda considerarse grave para efectos de la sanción propuesta y como consecuencia se desvirtúa la misma, ante los hechos que han sido expuestos y que llevan a concluir que lejos de haber causado un daño o merma en el patrimonio institucional, sirvieron para lograr los fines derivados de la reforma electoral a que se hace mención en los puntos considerativos que anteceden, por lo que por ningún motivo el actuar del servidor público, contravino los principios rectores de certeza, legalidad, independencia y objetividad que rigen a todo servidor público y al Instituto Federal Electoral, de conformidad con el artículo 41 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De lo anterior se concluye, que de conformidad con los hechos, las pruebas que obran en el procedimiento, así como los argumentos expuestos el Consejo General, arriba a la conclusión de que no se acreditan las conductas, reiteradas, graves y sistemáticas, ni mucho menos el daño patrimonial como bien lo estableció la propia Contraloría General en su Resolución de mérito y con base en ello, resulta improcedente la aplicación de la sanción propuesta por el Contralor General en el expediente administrativo de responsabilidad CGE/09/042/2010.

RESOLUTIVOS.

PRIMERO.- El Consejo General del Instituto Federal Electoral es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo estipulado en el artículo 384, numeral 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEGUNDO.- Después de hacer un análisis exhaustivo del asunto, se determinó que la sanción que pone a consideración la Contraloría General del Instituto Federal Electoral, no se encuentra debidamente sustentada, ya que *no existe* una conducta grave, sistemática, ni un daño patrimonial al Instituto Federal Electoral, en consecuencia, la conducta del servidor público, fue en función de lo que el propio Consejo General le mandató y de acuerdo a la implementación de una reforma electoral contenida en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo tanto, se determina como improcedente la sanción propuesta por el Contralor General en los términos antes transcritos.

TERCERO.- Por lo anterior, archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido. Notifíquese personalmente al Licenciado Miguel Fernando Santos Madrigal ex servidor público del Instituto Federal Electoral, tanto la Resolución presentada por la Contraloría General del Instituto Federal Electoral recaída al expediente CG/09/042/2010, así como el presente engrose que se realiza el veintiséis de julio de dos mil once.

CUARTO.- Notifíquese a la Contraloría General del Instituto Federal Electoral.

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 25 de julio de dos mil once, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctor Benito Nacif Hernández y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE
DEL CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS
ZURITA**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**