

CG456/2008

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR INICIADO EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR HECHOS QUE CONSTITUYEN PROBABLES INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NUMERO DE EXPEDIENTE JGE/QCG/539/2006.

México, Distrito Federal, a veintinueve de septiembre de dos mil ocho.

VISTOS para resolver los autos del expediente identificado al rubro, y:

R E S U L T A N D O

I. Con fecha veinticuatro de junio de dos mil seis, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el oficio número JD/05/803/06, fechado el día veintitrés del mismo mes y año, suscrito por el Lic. Mario Manuel Galván Rojas, Secretario del 05 Consejo Distrital de este Instituto en el estado de Puebla, mediante el cual remitió el original del escrito de la misma fecha, signado por el Lic. Rafael Larios Santoyo, entonces Consejero Electoral del 05 Consejo Distrital de este Instituto en el estado de Puebla, en el que denunció hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismos que hizo consistir primordialmente en lo siguiente:

*“**RAFAEL LARIOS SANTOYO**, en mi carácter de Consejero Electoral Propietario en el 05 Distrito Electoral Federal, personalidad que acredito con la credencial que expide el Instituto Federal Electoral en el Estado de Puebla para el proceso electoral 2005-2006, firmada por el Consejero Presidente de la Junta Local en el Estado de Puebla, LAE. Luis Garibi Harper y Ocampo; así como en mi calidad de Presidente de la Comisión de Vigilancia del Voto y Participación Ciudadana del Consejo Electoral del 05 distrito en el Estado de Puebla; señalando para oír y recibir notificaciones el domicilio 3 A Sur 4118 Int. 201 Col. Huexotitla en la ciudad de Puebla, por medio del presente comparezco*

y expongo que con fundamento en lo señalado en Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el Reglamento para la tramitación de los Procedimientos para el conocimiento de las Faltas y Aplicaciones de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del COFIPE, vengo a presentar QUEJA ADMINISTRATIVA EN CONTRA DE RUBÉN GARRIDO MUNOZ, PRESIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE SAN MARTÍN TEXMELUCAN Y DE APOLONIO MÉNDEZ MENESES, CANDIDATO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL POR EL 05 DISTRITO ELECTORAL EN EL ESTADO DE PUEBLA, y de quien o quienes resulten responsables, por la comisión de infracciones al COFIPE y al Código Penal Para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia Federal, de acuerdo a los siguientes hechos:

HECHOS:

1.- El día 23 de mayo de 2006, en entrevista con el periodista José Manuel Altamirano Aguilar en el noticiero 'NN Nuestras Noticias', de la Estación Radiofónica 'La Poderosa' con domicilio en Calle Estado de Tlaxcala Numero 3, Colonia la Santísima, en San Martín Texmelucan, el candidato a diputado Federal por el 05 Distrito Electoral Federal en el Estado de Puebla del Partid Acción Nacional, Sr. APOLONIO MÉNDEZ MENESES relata los diversos acontecimientos que ha llevado a cabo como labor de campaña proselitista a fin de obtener la simpatía de los ciudadanos del 05 Distrito Electoral de Puebla, de sus declaraciones vertidas en entrevista, sobre salen los hechos ocurridos en el Tianguis de San Martín el día 16 de Mayo del año en curso, haciendo referencia a un evento en la cual se acompañaba del Presidente Municipal de San Martín Texmelucan, Sr. RUBÉN GARRIDO MUÑOZ y de funcionarios del Ayuntamiento del mismo Municipio expresándolo con las palabras siguientes:

'... y una recepción muy bonita, quiero decirles que sí en alguna parte había alguna queja de algún funcionario del ayuntamiento le decíamos aquí viene el presidente y allí mismo, cosas pequeñas obviamente, allí mismo se solucionaban...'

2.- Lo anterior constituye una falta notoria a las disposiciones electorales y penales federales, toda vez, que se encuentra terminantemente prohibido para cualquier servidor publico en ejercicio de sus funciones, llevar a cabo actos de proselitismo electoral a favor de candidato o coalición, y resulta que la hipótesis se configura toda vez que el servidor publico de que se trata es nada menos que el

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QCG/539/2006**

Presidente Municipal en compañía de funcionarios quienes brindan su apoyo a APOLONIO MÉNDEZ MENESES en actividades proselitistas, ostentándose no como ciudadanos simpatizantes de un partido político, si no como AUTORIDADES MUNICIPALES, que buscan atraer votos a favor de una persona, en este caso dirigidos al candidato del Partido Acción Nacional.

PRUEBAS:

Ofrezco como pruebas para probar mi dicho las siguientes:

1.- Copia del fragmento de entrevista donde se menciona lo antes señalado por el Candidato a diputado Federal por el 05 Distrito Electoral Federal en el Estado de Puebla del Partido Acción Nacional, Sr. APOLONIO MÉNDEZ MENESES en formato de casete de audio.

2.- Indico que para los efectos legales correspondientes, la autoridad solicite por medio de oficio, que se entregue copia del programa 'NN Nuestras Noticias' a fin de obtener la nota completa de lo dicho por el candidato del Partido Acción Nacional APOLONIO MÉNDEZ MENESES.

DERECHO:

I) Fundo mi petición en lo dispuesto por los artículos 264 al 272 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 7 y 8 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Electoral citado.

II) Asimismo fundo mi petición en lo dispuesto en el artículo 407 fracción IV del Código Penal Para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia Federal, la infracción consiste en la violación a los siguientes preceptos:

Artículo 407. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que:

III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tengan a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QCG/539/2006**

IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando el tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

Por lo expuesto a usted, atentamente pido:

ÚNICO.- Tenerme por presentado en los términos del presente escrito, dar entrada a la presente queja administrativa ordenando la substanciación del procedimiento respectivo y, previos los trámites legales, dictar resolución conforme a derecho.”

II. Por acuerdo de fecha veintitrés de junio de dos mil seis, el entonces Secretario de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral tuvo por recibido el escrito de queja señalado en el resultando anterior, y ordenó lo siguiente: **1)** Formar el expediente respectivo, el cual quedó registrado con el número **JGE/QCG/539/2006**, y **2)** Emplazar al Partido Acción Nacional, para que dentro del término de cinco días hábiles contestara por escrito lo que a su derecho conviniera y aportara las pruebas que considerara pertinentes.

III. Mediante oficio número SJGE/1076/2006, de fecha treinta y uno de julio de dos mil seis, suscrito por el Secretario de la Junta General Ejecutiva de este Instituto se notificó al Partido Acción Nacional el emplazamiento al presente procedimiento ordenado en el acuerdo mencionado en el párrafo anterior.

IV. Mediante escrito de fecha catorce de septiembre de dos mil seis, el Lic. Germán Martínez Cázarez, entonces representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto dio contestación al emplazamiento formulado por esta autoridad en los siguientes términos:

“Que vengo por medio del presente recurso, en tiempo y forma, a dar contestación al infundado escrito de queja interpuesto en contra del Partido Político que me honro en representar, por parte del C. Rafael Larios Santoyo, Consejero Electoral Propietario en el 05 Distrito Electoral Federal en el Estado de Puebla, mismo que fuera presentado ante la Secretaría/de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el Vocal Secretario, Lic. Mario Manuel Galván Rojas; lo que se hace al tenor de las siguientes consideraciones de hecho y de derecho.

CONTESTACIÓN AL CAPÍTULO DE HECHOS:

La parte actora se duele, en esencia, de que el C. Apolonio Méndez Meneses, candidato a diputado federal por el Distrito 05 en el Estado de Puebla se hizo acompañar en un evento público de campaña del C. Rubén Garrido Muñoz, Presidente Municipal Constitucional de San. Martín Texmelucan.

Asimismo señala que los presuntos hechos narrados en el escrito de demanda constituyen una falta notoria a las disposiciones electorales y penales federales, toda vez que el quejoso imputa a los involucrados en actos de proselitismo electoral.

Afirma que se de conformidad con las leyes electorales y penales federales, queda terminantemente prohibido para cualquier funcionario público en ejercicio de sus funciones llevar a cabo actos de proselitismo electoral a favor de candidato o coalición, y que bajo ese supuesto, los actos del C. Rubén Garrido Muñoz, Presidente Municipal Constitucional de San Martín Texmelucan, en su carácter de autoridad, constituyen una violación a la norma al apoyar abiertamente al candidato del Partido Acción Nacional.

En ese sentido, la parte actora estima que en la especie se acredita de manera palmaria la trasgresión de diversos dispositivos legales que en materia electoral imperan, lo que motiva que se deba incoar el procedimiento sancionatorio previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para los efectos de la presente queja, esta Representación niega categóricamente que los actos de los CC. Apolonio Méndez Meneses y Rubén Garrido Muñoz, sean constitutivos de una violación al código electoral de conformidad con los siguientes razonamientos:

En primer término debe establecerse que no existe prueba alguna de las imputaciones que la parte actora pretende imputar a los sujetos antes señalados.

Del casete de audio que ofrecen como prueba en el capítulo correspondiente del escrito de queja no se desprende declaración alguna del candidato a diputado por el Partido Acción Nacional. Se trata únicamente de una cinta de audio que contiene un fragmento de lo que podría ser un programa de radio dedicado a la tecnología o computación, pero del cuál no se distingue en ninguna de sus partes alguna entrevista.

En ese mismo tenor encontrarnos que si bien en el escrito de la quejosa se señala la fecha, el nombre del programa de radio y la radiodifusora que transmitió dicha entrevista y por lo tanto las expresiones presuntamente violatorias de la norma electoral, lo cierto es que sólo se transcribió una pequeña parte de esta, y que presentada fuera de contexto tiene la dolosa intención de provocar confusión en esta autoridad mediante imputaciones sin sustento real y material.

El consejero electoral distrital, actor en la presente queja, se constriñe a presentar un extracto de la presunta declaración del candidato de Acción Nacional, sin mayores elementos probatorios que su dicho.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

PRIMERO.- *Es falso lo que afirma la actora en el sentido de que el Partido Acción Nacional haya incurrido en irregularidades por los actos de los CC. Rubén Garrido Muñoz, Apolonio Méndez Meneses y otras autoridades señaladas por la actora, habida cuenta de que no se cuenta con los elementos probatorios suficientes para determinar dicha situación.*

SEGUNDO.- *No pasa desapercibido a esta representación que la actora imputa al Partido Acción Nacional conductas ilegales derivadas de los actos de los CC. Rubén Garrido Muñoz y Apolonio Méndez Meneses, lo que presuntamente violenta el principio constitucional de equidad en las contiendas electorales.*

A este respecto, esta representación niega categóricamente que el Presidente Municipal, C. Rubén Garrido Muñoz, haya efectuado aportaciones provenientes del erario público a partidos políticos, coaliciones o candidatos; o brindarles cualquier clase de apoyo gubernamental distinto a los permitidos por los artículos 183 y 184 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Se trata de una imputación que la actora no prueba y que únicamente señala como una mera posibilidad.

Por las razones antes expuestas, esta representación niega terminantemente las imputaciones que la parte actora aduce en el sentido de que exista inequidad entre los partidos políticos, y de que el instituto político que represento haya incurrido en actos que contravienen el orden jurídico nacional.

En mérito de lo expuesto y fundado, atentamente pido:

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QCG/539/2006**

PRIMERO.- Tenerme por presentado en tiempo y forma, dando contestación a la denuncia presentada por el C. Rafael Larios Santoyo, Consejero Electoral Propietario en el 05 Distrito Electoral Federal en el Estado de Puebla, por supuestos actos irregulares presuntamente violatorios del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEGUNDO.- Concluida la investigación de los hechos narrados y terminado el procedimiento, se deseche por improcedente el escrito de queja.”

V. Por acuerdo de fecha catorce de abril de dos mil ocho, el encargado del Despacho de la Secretaría Ejecutiva en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral tuvo por recibida la contestación en tiempo y forma al emplazamiento formulado por esta autoridad, y con el objeto de esclarecer los hechos materia del procedimiento ordenó lo siguiente: **1)** Girar atento oficio al C. Director de lo Contencioso de este Instituto, a efecto de que informara si en los archivos del Registro Federal Electores, existía algún antecedente relativo al C. Rubén Garrido Muñoz; **2)** Requerir al Presidente y/o Director de la radiodifusora “La Poderosa”, a efecto de que proporcionaran diversa información relativa a los hechos materia de investigación, y **3)** Requerir al Diputado Apolonio Méndez Meneses a efecto de que proporcionara diversa información relativa a los hechos materia de investigación.

VI. Mediante oficio número DQ/041/2008, suscrito por el Director de Quejas de este Instituto se requirió al Lic. Fernando Xicoténcatl Camacho Álvarez, Director de lo Contencioso del Instituto Federal Electoral, a efecto de que proporcionara la información referida en el inciso **1)** del resultando precedente.

VII. A través del oficio número DC/SC/JM/164/08, suscrito por el al Lic. Fernando Xicoténcatl Camacho Álvarez, Director de lo Contencioso del Instituto Federal Electoral, informo que con el nombre de Rubén Garrido Muñoz, la Secretaría Técnica Normativa del Instituto federal Electoral, no localizó registro alguno en la base de datos del Padrón Electoral.

VIII. Mediante oficio número SCG/773/2008, de fecha catorce de abril de dos mil ocho, suscrito por el Encargado del Despacho de la Secretaria Ejecutiva en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral se notificó al Dip. Apolonio Méndez Meneses el requerimiento ordenado en el acuerdo mencionado en el considerando V.

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QCG/539/2006**

IX. A través del oficio número SCG/772/2008, de fecha catorce de abril de dos mil ocho, suscrito por el Encargado del Despacho de la Secretaría Ejecutiva en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral se solicitó al Presidente y/o Director de la estación de radio denominado “La Poderosa” dar cumplimiento al requerimiento ordenado en el acuerdo mencionado en el considerando V.

X. Mediante escrito de fecha catorce de mayo de dos mil ocho el Dip. Apolonio Méndez Meneses dio contestación al requerimiento formulado por esta autoridad mediante auto de fecha catorce de abril de dos mil ocho.

XI. Mediante oficio número VEL/973/2008, el L.A.E. Luis Garibi Harper y Ocampo, Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Puebla, remitió el escrito presentado por el Lic. Luis Emilio Vázquez Cobos, Director de la estación radiofónica “La poderosa” a través del cual dio cumplimiento al requerimiento formulado mediante auto de fecha catorce de abril de dos mil ocho.

XII. Mediante acuerdo de fecha ocho de julio de dos mil ocho, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Federal Electoral tuvo por recibidos los escritos signados por el Dip. Apolonio Méndez Meneses y el Lic. Luis Emilio Vázquez Cobos, Director Comercial de la estación de radio “La Poderosa”, a través de los cuales dieron respuesta al pedimento formulado por esta autoridad, ordenándose poner a disposición del Partido Acción Nacional las actuaciones del expediente administrativo en que se actúa, para que dentro del término de cinco días manifestara lo que a su derecho conviniera, en términos de lo dispuesto por el artículo 42, párrafo 1 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

XIII. A través del oficio número SCG/1798/2008, se comunicó al Partido Acción Nacional, el acuerdo de fecha ocho de julio de dos mil ocho, para que dentro del plazo de cinco días manifestara por escrito lo que a su derecho conviniese.

XIV. Mediante proveído de fecha once de agosto de dos mil ocho, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General de este Instituto, tuvo por recibido el escrito de la representante del Partido Acción Nacional, por el que desahogó la vista ordenada por acuerdo de fecha ocho de julio del presente año y

declaró cerrada la instrucción, atento a lo que dispone el artículo 366, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho.

XIV. En virtud de que se ha desahogado en sus términos el procedimiento administrativo previsto en los artículos 361, párrafo 1, 364, 365 y 366 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho, se procedió a formular el proyecto de resolución, el cual fue aprobado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral en sesión extraordinaria de fecha diecinueve de septiembre de dos mil ocho, por lo que:

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

1.- Que el Consejo General del Instituto Federal Electoral es competente para resolver el presente asunto, en términos de lo dispuesto en los artículos 118, párrafo 1, incisos h) y w); 355 y 366 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho, los cuales prevén que dicho órgano cuenta con facultades para vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas, así como los sujetos a que se refiere el artículo 341 del mismo ordenamiento, se desarrollen con apego a la normatividad electoral y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; asimismo, conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan, a través del procedimiento que sustancia el Secretario del Consejo General y el proyecto de resolución que analiza y valora la Comisión de Quejas y denuncias.

2.- Que toda vez que en términos de lo previsto en el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se aprueba el ordenamiento legal antes citado, la tesis relevante emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuyo rubro es: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”** y el principio *tempus regit actum* (que refiere que los delitos se juzgarán de acuerdo con leyes vigentes en la época de su realización), el presente asunto deberá ser resuelto conforme a las disposiciones aplicables al momento en que se concretaron los hechos denunciados, es decir, conforme a las normas sustantivas previstas en la legislación electoral federal vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho,

mientras que por lo que se refiere al procedimiento deberán aplicarse las disposiciones del código electoral procesal en que se van originando y se rigen por la norma vigente que los regula; por lo tanto, si antes de que se actualice una etapa del procedimiento el legislador modifica la tramitación de ésta (suprime un recurso, amplía un término o modifica lo relativo a la valoración de las pruebas), debe aplicarse la nueva ley, en razón de que no se afecta ningún derecho, según se desprende de lo dispuesto en la jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta V, abril de 1997, en la página 178, identificada con la clave i.8º.C. J/1 y cuyo rubro es **“RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS PROCESALES”**.

3.- Que en virtud de que el partido denunciado no invocó causal de desechamiento o improcedencia alguna al momento de comparecer al presente procedimiento, ni advertirse alguna que deba estudiarse en forma oficiosa por parte de esta autoridad electoral, corresponde entrar al análisis del fondo del asunto, a efecto de determinar si el C. Rubén Aguirre Muñoz, otrora Presidente Municipal de San Martín Texmelucan, Puebla, transgredió el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal dos mil seis*, en virtud de su presunta asistencia a un acto de campaña del C. Apolonio Méndez Meneses, entonces candidato a Diputado del Partido Acción Nacional, celebrado el día dieciséis de mayo de dos mil seis en el mercado del municipio en cuestión.

Bajo esta premisa, previo al estudio de fondo del presente asunto, resulta conveniente realizar algunas consideraciones de orden general, por cuanto al tema toral de la queja que nos ocupa.

En este marco, es necesario fijar de manera previa tres aspectos fundamentales del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad: a) naturaleza del acuerdo; b) el ámbito de validez del Acuerdo, específicamente por lo que respecta a los servidores públicos a los que está dirigido; c) Las reglas de neutralidad.

Naturaleza del acuerdo. En primer lugar los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza,

legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad.

En este marco, el artículo 39 prevé:

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

El artículo 41 dispone en su parte medular:

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; [...]

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma.

...

III. 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 esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

...

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

...

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en diversos criterios que estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas, periódicas y en un marco de equidad, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático.

En este marco, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió el Acuerdo de referencia, con el propósito de complementar la tutela de los valores y principios antes citados, los cuales dan sustento al sistema democrático de nuestro país, tomando como base la Tesis S3EL 120/2001 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que se sostiene que “frente al surgimiento de situaciones extraordinarias no previstas por la ley, es necesario completar la normatividad en lo que se requiera, atendiendo siempre a las cuestiones fundamentales que se contienen en el sistema jurídico positivo, además de mantener siempre los principios rectores de la materia, aplicados de tal modo que se salvaguarde la finalidad de los actos electorales y se respeten los derechos y prerrogativas de los gobernados...”, y advierte que es

procedente cubrir una laguna legal con base en las atribuciones de la autoridad competente, respetando los principios antes enunciados.

De esta forma, y acorde con lo previsto en el artículo 4, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prohíbe cualquier acto que generen presión o coacción a los electores, el considerando 1, del instrumento jurídico en análisis, precisa fundamentalmente lo siguiente:

“1. La democracia se sustenta, entre otros valores, en los de la celebración de elecciones libres, pacíficas y periódicas; la autenticidad y efectividad del sufragio; y por ende, la protección del propio ejercicio del voto contra prácticas que constituyan por su naturaleza inducción, presión, compra o coacción del mismo. Dichos valores se encuentran plasmados en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Junto con dichos valores, la Constitución señala los principios rectores del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, a cargo del Instituto Federal Electoral.”

Es por ello que, tomando en consideración la facultad de toda autoridad competente de suplir aquellas deficiencias de la ley, y con el propósito salvaguardar los principios democráticos antes citados y en particular el derecho fundamental al sufragio libre, universal, secreto y directo, se emitió el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad, con el objeto de establecer una serie de límites a aquellos servidores públicos, que por su función y liderazgo, puedan influir en el sentido del voto de los ciudadanos.

Ámbito personal de validez. En cuanto al segundo de los elementos a determinar de manera previa, podemos señalar que es clara la responsabilidad y el papel que juega todo servidor público en el desarrollo de un proceso electoral, sobre todo cuando por las características del cargo y el nivel del mismo, puede llevar a cabo acciones que tiendan a influir en la decisión de los votantes, violando así el principio de sufragio universal, libre, secreto y directo. Al respecto el punto primero del Acuerdo en estudio, establece con claridad el listado de servidores públicos que se ubican bajo el supuesto antes señalado, refiriendo que las reglas de neutralidad deberán ser atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal. En este mismo sentido, el punto segundo del Acuerdo en análisis señala que:

*“**SEGUNDO.-** Todos los servidores públicos del país enunciados en los artículos que integran el Título Cuarto de la Constitución y en el artículo 212 del Código Penal Federal se sujetarán al marco jurídico vigente en materia electoral respecto de las limitaciones en el uso de recursos públicos, así como a las disposiciones conducentes del Código Penal Federal, a las normas federales y locales sobre responsabilidades de los servidores públicos y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006.”*

Es así, que todo servidor público tiene el deber de desempeñar sus funciones, siempre en estricto apego al principio de legalidad, respetando en todo momento las disposiciones que emanan de nuestro sistema jurídico, siempre en busca del bien común y sin perjuicio de los intereses públicos fundamentales.

En este sentido, el acuerdo en análisis también afecta a los partidos políticos que se vean beneficiados por las acciones que lleven a cabo los servidores públicos antes enunciados.

Reglas de neutralidad. El Instrumento legal en análisis está integrado por 10 considerandos y cuatro puntos de acuerdo. Estos últimos contienen las reglas de neutralidad y remiten al procedimiento sancionatorio vigente en materia electoral, para el caso de incumplimiento de alguna de las disposiciones del acuerdo. En este sentido, el punto primero establece lo siguiente:

*“**PRIMERO.-** Las reglas de neutralidad que el Instituto Federal Electoral establece para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal consisten en abstenerse de:*

I. Efectuar aportaciones provenientes del erario público a partidos políticos, coaliciones o candidatos; o brindarles cualquier clase de apoyo gubernamental distinto a los permitidos por los artículos 183 y 184 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

II. Asistir en días hábiles a cualquier evento o acto público, gira, mitin, acto partidista, de coalición o de campaña, de los aspirantes y candidatos a cargos de elección popular federal.

III. Condicionar obra o recursos de programas gubernamentales a cambio de la promesa del voto a favor o para apoyar la promoción de determinado partido político, coalición o candidato.

IV. Realizar dentro de los cuarenta días naturales anteriores a la jornada electoral y durante la misma, cualquier tipo de campaña publicitaria de programas de obra pública o de desarrollo social. Se exceptúa de dicha suspensión la comunicación de medidas urgentes de Estado o de acciones relacionadas con protección civil, programas de salud por emergencias, servicios y atención a la comunidad por causas graves, así como asuntos de cobro y pagos diversos.

V. Efectuar dentro de los cuarenta días naturales previos a la jornada electoral y durante la misma, campañas de promoción de la imagen personal del servidor público, a través de inserciones en prensa, radio, televisión o Internet, así como bardas, mantas, volantes, anuncios espectaculares u otros similares.

VI. Realizar cualquier acto o campaña que tenga como objetivo la promoción del voto.

VII. Emitir a través de cualquier discurso o medio, publicidad o expresiones de promoción o propaganda a favor de un partido político, coalición o de sus aspirantes y candidatos a cargos de elección popular en el proceso electoral federal de 2006, incluyendo la utilización de símbolos y mensajes distintivos que vinculen a un partido político, coalición o candidato.

SEGUNDO.- *Todos los servidores públicos del país enunciados en los artículos que integran el Título Cuarto de la Constitución y en el artículo 212 del Código Penal Federal se sujetarán al marco jurídico vigente en materia electoral respecto de las limitaciones en el uso de recursos públicos, así como a las disposiciones conducentes del Código Penal Federal, a las normas federales y locales sobre responsabilidades de los servidores públicos y al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006.*

TERCERO.- *En el incumplimiento de las fracciones I y II del Acuerdo Primero por parte de partidos políticos, coaliciones o candidatos, o cuando alguna de estas entidades o sujetos induzcan a los servidores públicos a violentar el resto de las fracciones, serán aplicables los procedimientos sancionatorios vigentes en materia electoral, independientemente de otros procedimientos que diversos poderes o autoridades competentes decidan*

seguir para los servidores públicos en materia de responsabilidades de distinta naturaleza.

CUARTO.- *El Instituto Federal Electoral establecerá, en su caso, comunicación con los servidores públicos enunciados en el Acuerdo Primero, a fin de que durante el proceso electoral mantengan su cooperación y disposición para cumplir con lo dispuesto en los presentes Acuerdos, así como para que la imagen y el contenido de la publicidad de sus gobiernos evite realizar actos de proselitismo electoral, se lleve a cabo conforme a las normas vigentes vinculadas al ámbito político-electoral y se apege a condiciones que permitan el ejercicio libre, efectivo y pacífico del voto en condiciones de igualdad”.*

En este contexto y tomando en consideración el estudio hasta aquí realizado, es importante precisar que aun cuando no estuviera vigente el acuerdo de neutralidad, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales contiene disposiciones que tienen como fin la salvaguarda del sufragio libre, efectivo y secreto, prohibiendo cualquier tipo de presión o coacción sobre el ciudadano, tal y como lo establece el artículo 4, párrafo 3, que señala “...3. *Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores*”. Es por ello, que la valoración de las pruebas ofrecidas y el estudio de los hechos que motivaron la denuncia en cuestión, se llevará a cabo tomando como base ambos ordenamientos.

De las anteriores consideraciones se desprende que, para que exista una violación al artículo 4 del Código Federal Comicial o al Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad, por parte de un servidor público, que pueda ser investigada y sancionada vía procedimiento administrativo sancionatorio electoral, se deben cumplir los siguientes supuestos:

- a) Que el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales y los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal, lleven a cabo cualesquiera de las acciones señaladas en las fracciones I a VII del punto PRIMERO del “Acuerdo de Neutralidad”.
- b) Que cualquier servidor público lleve a cabo cualquiera de las acciones tendientes hacer un uso indebido de los recursos públicos, previstas en el punto SEGUNDO del acuerdo; y

- c) Que dicha acción haya sido inducida, o bien, consentida por algún partido político.

4.- Que una vez establecidas las consideraciones antes esgrimidas, corresponde a esta autoridad entrar al fondo del asunto que se resuelve, a efecto de determinar si el C. Rubén Aguirre Muñoz, otrora Presidente Municipal de San Martín Texmelucan, Puebla, transgredió el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal dos mil seis*, en virtud de su presunta asistencia a un acto de campaña del C. Apolonio Méndez Meneses, entonces candidato a Diputado del Partido Acción Nacional, celebrado el día dieciséis de mayo de dos mil seis en el mercado del municipio en cuestión.

Así las cosas, cabe destacar que el Consejero Electoral impetrante basó su denuncia en el contenido de la presunta entrevista que se realizó al C. Apolonio Méndez Meneses, entonces candidato a Diputado del Partido Acción Nacional en el noticiero denominado “NN Nuestras Noticias” transmitido en la estación radiofónica “La Poderosa”, el día veintitrés de mayo de dos mil seis, conversación en la que supuestamente aseveró que en uno de sus actos de campaña fue acompañado por el C. Rubén Aguirre Muñoz, entonces Presidente Municipal de San Martín Texmelucan, Puebla.

Al efecto, el funcionario electoral acompañó un audio cassette en el que presuntamente contiene la declaración del entonces candidato popular referido en el párrafo precedente, medio magnético que una vez reproducido presenta el siguiente contenido:

Se escucha una voz que manifiesta lo siguiente:

“...y una recepción muy bonita, quiero decirles que sí en alguna parte había alguna queja de algún funcionario del ayuntamiento le decíamos aquí viene el presidente y allí mismo, cosas pequeñas obviamente, allí mismo se solucionaban. Con eso quiero decir a los ciudadanos que nos escuchan, que todos los funcionarios y candidatos de Acción Nacional, estamos dando la cara... la cara a la ciudadanía...todas las cosas que hemos hecho antes y ahora lo hacemos con la finalidad de servir a nuestros ciudadanos... lo

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QCG/539/2006**

hacemos con la única finalidad de cumplir con lo que nos mandata la ley, entonces para mí esto es motivo de mucho gusto, mucho orgullo, esperamos que este dos de julio recuerden que nosotros estamos para eso, estamos mandatados por ustedes, también estamos mandatados por la ley y seremos dignos y depositarios de su confianza si ustedes nos otorgan su voto este dos de julio...”

En este tenor, con la finalidad de verificar la certeza de las aseveraciones contenidas en el medio magnético antes detalladas la autoridad de conocimiento determinó iniciar la investigación de los hechos, requiriendo al Director General de la estación radiofónica “La Poderosa”, a efecto de que informara las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se realizó la entrevista al C. Apolonio Méndez Meneses, entonces candidato a Diputado del Partido Acción Nacional.

En respuesta al pedimento anterior, el Director de la estación radiofónica en cuestión manifestó lo siguiente:

“Ante esta petición me permito reiterar mi compromiso a cumplir las normas especificadas por la institución que usted dignamente representa, pero a su vez notifico que en este caso concreto nos vemos imposibilitados a facilitar la información que nos solicitan debido al cambio de administración que se llevo a cabo en enero del año en curso, momento a partir del cual nosotros hemos tomado la dirección de la Estación de Radio ‘La Poderosa’, por lo cual no tenemos registro de las operaciones comerciales de la administración anterior, ni cinta testigo de sus transmisiones; imposibilitados aún más de dar respuesta a sus cuestionamientos ante el lamentable deceso del periodista José Manuel Altamirano Aguilar (q.e.p.d.) hace un par de meses.

Desafortunadamente no tenemos la información solicitada pero le recuerdo que estamos a sus órdenes y en la mejor disposición para que tanto la institución que usted representa como la Estación de Radio para la cual laboro lleven a cabo su labor de la mejor forma posible.”

Como se observa, el medio de comunicación en el que presuntamente se transmitió la entrevista que se realizó al C. Apolonio Méndez Meneses, informó la imposibilidad material para dar respuesta al pedimento que a esta autoridad le

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QCG/539/2006**

formuló, en virtud de no contar con un registro de las operaciones realizadas por la administración anterior, ni con la cinta testigo de sus transmisiones.

Asimismo, se determinó requerir al Diputado Apolonio Méndez Meneses, a efecto de que ratificara las declaraciones que presuntamente emitió en el noticiero de la estación de radio “La Poderosa”, así como las circunstancias de modo tiempo y lugar en que se desarrolló el recorrido que supuestamente realizó el día dieciséis de mayo de dos mil seis en el Municipio de San Martín Texmelucan, Puebla, precisando si en el evento de mérito estuvo presente el C. Rubén Garrido Muñoz, entonces Presidente Municipal de la localidad en cita, y en su caso, si recibió algún apoyo o pronunciamiento a su favor.

En respuesta al anterior pedimento, el Diputado Apolonio Méndez Meneses manifestó lo siguiente:

“Por este medio estoy contestando oficio SCG/773/2008, en donde solicita información en relación con el expediente JGE/QCG/539/206. Sobre procedimiento administrativo incoado con motivo de la presunta violación al acuerdo general del Instituto Federal Electoral CG/39/2006 al haber asistido el Presidente Municipal de San Martín Texmelucan, a actos de proselitismo cuando fui candidato del Partido Acción Nacional a Diputado Federal en el pasado Proceso Electoral 2005-2006.

Mtro. Ruelas:

Primero quiero aclarar que yo no dirijo la estación de radio ‘La poderosa’ como se lee en el 2° párrafo regló once de la primera página de su oficio, y tampoco tengo interés económico o profesional en dicha radiodifusora.

En relación a los cuestionamientos que Usted me hace en su oficio de comento:

1.- Ratifico el contenido de la entrevista realizada por el Periodista José Manuel Altamirano Aguilar, en fecha 23 de mayo de 2006 en la estación de radio “La poderosa”

2.- En respuesta a este numeral 2 le hago las siguientes precisiones:

a) En San Martín Texmelucan existen 2 centros de abasto, uno es el mercado Municipal y el otro es el tianguis Municipal, los hechos narrados por el quejoso se desarrollaron en el mercado Municipal

Domingo Arenas, ubicado casi en el centro de la ciudad de San Martín Texmelucan y no en el tianguis que se ubica en el extremo oriente de la ciudad.

b) Por otro lado le menciono que las campañas se desarrollaron en un ambiente muy belicoso entre un servidor Apolonio Méndez Meneses representando al Partido Acción Nacional y el C. Noe Peñaloza Hernández representando al Partido Revolucionario Institucional de tal suerte que se inicio de parte del PRI una guerra sucia demeritando el trabajo político y administrativo de Vicente Fox Quezada como Presidente de la República, de todos los Gobernadores Panistas y por consiguiente de los Alcaldes Panistas empezando por Rubén Garrido Muñoz Alcalde en funciones de San Martín Texmelucan.

En el contexto de esta campaña en contra del Alcalde Rubén Garrido Muñoz algunos ciudadanos argumentaban que una obra de piso del mercado Domingo Arenas estaba mal realizada, también se argumentaba que no había suficiente vigilancia en las instalaciones del mercado y que existía mucha basura en el mercado y sus alrededores, en este contexto querían mis contrincantes quitarme votos demeritando la obra de mi compañero de partido Rubén Garrido Muñoz.

El día 16 de mayo de 2006 su servidor Apolonio Méndez Meneses haciendo campaña en el mercado municipal Domingo Arenas y sus alrededores, y acompañado de aproximadamente de cuarenta y cinco personas , hombres y mujeres vestidos con pantalón azul, playera blanca y gorras azules o blancas con la leyenda ‘Apolonio Méndez Diputado PAN’ en letras color naranja, íbamos saludando persona por persona invitando a votar por Felipe Calderón, para Presidente de la República, Rafael Moreno Valle para senador de la república, y Apolonio Méndez Meneses para Diputado Federal del Quinto Distrito de Puebla, en todos los negocios y transeúntes cuando de repente se acercaron unas personas para quejarse del personal de Ayuntamiento por supuestas obras de mala calidad o por supuestas malas condiciones de higiene y seguridad. En ese momento pasaba por ahí el Alcalde Rubén Garrido Muñoz cumpliendo con sus recorridos rutinarios, siendo Domingo y en horario no laborable, lo llame y le comente que se estaban quejando de su trabajo los vecinos con respecto a una obra de albañilería y a la higienes y seguridad de la zona, cuando vieron al Alcalde los vecinos y comerciantes comentaron que no había queja, que le iban a echar ganas para que no se ensuciara el mercado y para que fuera mas seguro y visible apenados dijeron que había sido una confusión o un mal entendido.

En ningún momento el Alcalde dijo voten por el PAN y sus candidatos, el Alcalde únicamente escucho a los vecinos y comerciantes y siguió haciendo su recorrido.

Sr. Secretario:

En el contexto que se dio la presencia del Alcalde en el área del mercado Domingo Arenas que No el tianguis, y en momentos de mucha pasión entre partidos da origen a una concepción confusa de un supuesto delito electoral, ya que no se configuro el proselitismo a favor de un candidato o candidatas.”

Como se observa, el hoy diputado federal ratificó el contenido de la entrevista que se realizó en el noticiero de la estación de radio “La Poderosa” el día dieciséis de mayo de dos mil seis, sin embargo, refiere que en su recorrido por el mercado municipal de San Martín Texmelucan se hizo acompañar sólo por miembros de su equipo de campaña, aseverando que fue durante el desarrollo de su recorrido cuando se encontró casualmente con el C. Rubén Garrido Muñoz, entonces Presidente Municipal de la localidad, quien según el dicho del representante popular, se encontraba realizando las actividades propias de su gestión.

Asimismo, la autoridad de conocimiento determinó requerir al C. Rubén Garrido Muñoz, entonces Presidente Municipal de San Martín Texmelucan, Puebla, con el fin de que aportara mayores datos para esclarecer su presunta participación en el evento partidista del C. Apolonio Méndez Meneses, ordenándose al efecto requerir al Director de lo Contencioso del Instituto Federal Electoral para que proporcionara el domicilio del ciudadano en cuestión y así poder realizar el requerimiento de mérito.

No obstante, toda vez que en la base de datos del padrón electoral no se localizó registro alguno relativo al otrora servidor público municipal, esta autoridad se encontró imposibilitada para realizarle algún cuestionamiento y allegarse de mayores elementos que permitieran conocer las circunstancias en que se realizaron los hechos denunciados.

En tales circunstancias, se advierte que si bien el Diputado Apolonio Méndez Meneses refiere que en la visita que realizó a los locatarios del mercado municipal de San Martín Texmelucan el día martes dieciséis de mayo de dos mil seis, coincidió con el recorrido que realizó en ese día el entonces Presidente Municipal de la localidad, lo cierto es que no existe elemento que permita desprender que el

funcionario municipal asistió al mercado en cuestión con el objeto de acudir al acto de campaña del candidato a diputado federal del Partido Acción Nacional, ni que haya brindado algún apoyo o realizado algún pronunciamiento a favor del mismo.

En efecto, toda vez que no se cuenta con algún elemento que permita a esta autoridad tener certeza respecto de la asistencia del C. Rubén Garrido Muñoz, entonces Presidente Municipal de San Martín Texmelucan, Puebla al evento partidista del Partido Acción Nacional, sino que sólo se cuenta con un leve indicio relacionado con su presencia en el lugar en el que el entonces candidato a diputado federal promocionaba su candidatura, no es posible tener por acreditada la hipótesis contenida en el punto PRIMERO, fracción II del acuerdo de neutralidad.

En este orden de ideas, conviene decir que el órgano resolutor se encuentra obligado a efectuar una valoración integral de las constancias que obran en autos, así como de los elementos de convicción de que se allegue, pues se trata de elementos aislados, de cuya correcta concatenación se posibilita el conocimiento de un hecho incierto; sin embargo, cuando de dichos elementos no se logra formar una cadena que permita tener certeza sobre la realización de un determinado acontecimiento, su fuerza probatoria es ineficaz, máxime cuando se trata de pruebas que no se encuentran administradas con otros medios de convicción, situación que se actualiza en el caso que nos ocupa, pues las ofrecidas por la quejosa sólo tienen un valor indiciario.

En consecuencia, toda vez que de la narración de la queja, así como de la investigación que realizó esta autoridad, no se desprenden elementos suficientes que permitan afirmar que el C. Rubén Garrido Muñoz, entonces Presidente Municipal de San Martín Texmelucan, Puebla asistió al evento partidista del Partido Acción Nacional celebrado en la localidad de mérito, resulta aplicable a favor del denunciado el principio "*in dubio pro reo*".

El principio "*in dubio pro reo*" ha sido conceptualizado como el privilegio de la duda que posee el sujeto imputado basado en el principio de "*presunción de inocencia*" que rige la doctrina penal, al no ser aplicable una sanción a aquél presunto responsable en el que del procedimiento incoado en su contra las pruebas existentes no puedan constituir prueba plena, por lo que el juzgador debe absolver al indiciado al no tener la plena certeza de que dicho sujeto incurrió en la falta que se le imputa.

A mayor abundamiento, resulta aplicable el criterio vertido en la siguiente Jurisprudencia:

“DUDA ABSOLUTORIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO IN DUBIO PRO REO. El aforismo "in dubio pro reo" no tiene más alcance que el consistente en que en ausencia de prueba plena debe absolverse al acusado.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Parte: 75, Marzo de 1994. Tesis: VII. P. J/37. Página: 63.”

Asimismo, también sirve como sustento de la aplicabilidad del principio de “in dubio pro reo” dentro de los procedimientos administrativos, la tesis siguiente:

“DUDA SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. APLICACION DEL PRINCIPIO IN DUBIO PRO REO. MULTAS. Al no ser razonable que una infracción se haya cometido, tratándose de multas por violación a las disposiciones administrativas legales, resulta aplicable el principio jurídico in dubio pro reo.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Parte: 33 Sexta. Parte Tesis: Página: 24.”

Asimismo, resultan aplicables los siguientes criterios, sustentados por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a saber:

“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.—Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador electoral. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las

otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de

sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

Recurso de apelación. SUP-RAP-022/2001.—Partido del Trabajo.—25 de octubre de 2001.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: Leonel Castillo González.—Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerda y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.—Secretario: José Manuel Quistián Espericueta.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 483-485, tesis S3EL 045/2002.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.—*De la interpretación de los artículos 14, apartado 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8o., apartado 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos ratificados por nuestro país en términos del 133 de la Constitución federal, aplicados conforme al numeral 23, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que el principio de presunción de inocencia que informa al sistema normativo mexicano, se vulnera con la emisión de una resolución condenatoria o sancionatoria, sin que se demuestren suficiente y fehacientemente los hechos con los cuales se pretenda acreditar el supuesto incumplimiento a las disposiciones previstas en las legislaciones. Lo anterior en razón de que dicha presunción jurídica se traduce en un derecho subjetivo de los gobernados a ser considerados inocentes de cualquier delito o infracción jurídica, mientras no se presente prueba bastante que acredite lo contrario, en el entendido que, como principio de todo*

Estado constitucional y democrático de derecho, como el nuestro, extiende su ámbito de aplicación no sólo al ámbito del proceso penal sino también cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, con inclusión, por ende, de la electoral, y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio o limitativo de los derechos del gobernado.

Recurso de apelación. SUP-RAP-008/2001.—Partido Acción Nacional.—26 de abril de 2001.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Luis de la Peza.—Secretario: Felipe de la Mata Pizaña.

Recurso de apelación. SUP-RAP-030/2001 y acumulados.—Partido Alianza Social.—8 de junio de 2001.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Luis de la Peza.—Secretario: Felipe de la Mata Pizaña.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 790-791, tesis S3EL 059/2001.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL.—

La presunción de inocencia es una garantía del acusado de una infracción administrativa, de la cual se genera el derecho a ser tenido y tratado como inocente mientras no se pruebe lo contrario, y tiene por objeto evitar que las autoridades jurisdiccionales o administrativas, con la detentación del poder, involucren fácilmente a los gobernados en procedimientos sancionatorios, con elementos simples y sin fundamento en un juicio razonable sobre su autoría o participación en los hechos imputados. A través de esta garantía se exige, que las autoridades sancionadoras reciban o recaben pruebas idóneas, aptas y suficientes, con respeto irrestricto de todas las formalidades y requisitos del debido proceso legal, sin afectación no autorizada de los derechos fundamentales, y mediante investigaciones exhaustivas y serias, dirigidas a conocer la verdad objetiva de los hechos denunciados y de los relacionados con ellos, respecto al objeto de la investigación, mientras no se cuente con los elementos con grado suficiente de convicción sobre la autoría o participación en los mismos del indiciado, para lo cual deberán realizarse todas las diligencias previsibles ordinariamente a su alcance, con atención a las reglas de la lógica y a las máximas de experiencia, dentro de la situación cultural y de aptitud media

requerida para ocupar el cargo desempeñado por la autoridad investigadora, y que esto se haga a través de medios adecuados, con los cuales se agoten las posibilidades racionales de la investigación, de modo que, mientras la autoridad sancionadora no realice todas las diligencias necesarias en las condiciones descritas, el acusado se mantiene protegido por la presunción de inocencia, la cual desenvuelve su protección de manera absoluta, sin verse el indiciado en la necesidad de desplegar actividades probatorias en favor de su inocencia, más allá de la estricta negación de los hechos imputados, sin perjuicio del derecho de hacerlo; pero cuando la autoridad responsable cumple adecuadamente con sus deberes y ejerce en forma apropiada sus poderes de investigación, resulta factible superar la presunción de inocencia con la apreciación cuidadosa y exhaustiva de los indicios encontrados y su enlace debido, y determinando, en su caso, la autoría o participación del inculpado, con el material obtenido que produzca el convencimiento suficiente, el cual debe impeler al procesado a aportar los elementos de descargo con que cuente o a contribuir con la formulación de inferencias divergentes, para contrarrestar esos fuertes indicios, sin que lo anterior indique desplazar el onus probandi, correspondiente a la autoridad, y si el indiciado no lo hace, le pueden resultar indicios adversos, derivados de su silencio o actitud pasiva, porque la reacción natural y ordinaria de una persona imputada cuya situación se pone en peligro con la acumulación de pruebas incriminatorias en el curso del proceso, consiste en la adopción de una conducta activa de colaboración con la autoridad, en pro de sus intereses, encaminada a desvanecer los indicios perniciosos, con explicaciones racionales encaminadas a destruirlos o debilitarlos, o con la aportación de medios probatorios para acreditar su inocencia.

Recurso de apelación. SUP-RAP-036/2004.—Partido Revolucionario Institucional.—2 de septiembre de 2004.—Unanimidad en el criterio.—Ponente: Leonel Castillo González.—Secretaría: Mónica Cacho Maldonado.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 791-793, tesis S3EL 017/2005.

Cabe advertir, que el principio “*in dubio pro reo*” es un beneficio para el sujeto imputado en el caso de que exista la duda del juzgador frente a las pruebas que

obran dentro del expediente, por lo que si dentro del estudio del presente asunto no se acredita de manera fehaciente la presunta infracción cometida por el sujeto denunciado, al no existir prueba plena que corrobore los hechos imputados, esta autoridad siguiendo los principios que rigen el "*ius puniendi*" se encuentra imposibilitada para emitir una resolución condenatoria.

El principio de presunción inocencia exige que el Estado para poder condenar a un individuo debe reunir los elementos de prueba suficientes que demuestren el hecho atribuido al acusado y su participación en aquél.

En este orden de ideas, el principio "*in dubio pro reo*", en sentido negativo, prohíbe a una autoridad o tribunal condenar al acusado si no obtiene la certeza sobre la verdad de la imputación. Ahora bien, la exigencia positiva de dicho principio obliga a absolver al acusado al no obtener la certeza que implique acreditar los hechos por los que se procesa a un individuo.

Asimismo, el principio "*in dubio pro reo*" actúa en la valoración de la prueba al momento de que el órgano emita la resolución o sentencia correspondiente, exigiendo que dichos elementos probatorios conlleven a la certeza sobre la verdad de la imputación como presupuesto para que dicha resolución sea condenatoria.

Con base en los razonamientos antes esgrimidos, podemos afirmar que del análisis integral realizado a las constancias que obran en el expediente, esta autoridad, no encuentra elementos suficientes que acrediten la existencia o vigencia de los hechos denunciados, por tanto no es posible determinar si el partido denunciado cometió alguna infracción a la normatividad electoral.

Asimismo, cabe decir que las diligencias de investigación practicadas en el presente expediente se realizaron conforme a los principios de *idoneidad*, *necesidad* y *proporcionalidad*, los cuales ponderan que las mismas sean aptas para conseguir el resultado pretendido en el caso concreto, eligiendo las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados, criterios que encuentran sustento en el principio superior de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales.

A este respecto, resulta aplicable en lo que interesa, el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis que se transcribe, a continuación:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.—Las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas a salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, ponen de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora en la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos. Este principio genera ciertos criterios básicos que deben ser observados por la autoridad administrativa en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad. La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario. Conforme al criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. De acuerdo al criterio de proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-050/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-054/2001.—Partido de la Revolución Democrática.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-011/2002.—Partido de la Revolución Democrática.—11 de junio de 2002.—Unanimidad de votos.

Sala Superior, tesis S3ELJ 62/2002.”

Como se observa, el despliegue de la facultad inquisitiva de la autoridad administrativa debe guardar consistencia con los criterios de prohibición de excesos, idoneidad, de necesidad e intervención mínima y proporcionalidad, toda vez que las investigaciones deben ser aptas para conseguir el resultado que se pretende, procurando tomar las determinaciones que en el menor grado afecten los derechos de las personas vinculadas con los hechos denunciados.

En consecuencia, el desarrollo de diligencias contrarias a los principios enunciados en los párrafos precedentes podrían vulnerar la esfera jurídica de los sujetos relacionados con los hechos denunciados rebasando los límites a la discrecionalidad con la que cuenta esta autoridad.

En tales circunstancias, podemos afirmar que del análisis integral realizado a las constancias que obran en el expediente, esta autoridad, no encuentra elementos suficientes que acrediten la existencia o vigencia de los hechos denunciados, por tanto no es posible determinar si el partido denunciado cometió alguna infracción a la normatividad electoral.

De lo razonado hasta este punto, esta autoridad declara **infundado** el presente procedimiento.

En atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39, párrafos 1 y 2; 109, párrafo 1 y 366, párrafos 4, 5, 6, 7 y 8 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en

ejercicio de las atribuciones conferidas en el numeral 118, párrafo 1, incisos h), w) y z) del ordenamiento legal en cita, este Consejo General emite la siguiente:

R E S O L U C I Ó N

PRIMERO.- Se declara **infundado** el procedimiento administrativo sancionador instaurado en contra del Partido Acción Nacional.

SEGUNDO.- Notifíquese personalmente la presente resolución.

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

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 29 de septiembre de dos mil ocho, por ocho votos de los Consejeros Electorales Maestro Virgilio Andrade Martínez, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Licenciado Marco Antonio Gómez Alcántar, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctor Benito Nacif Hernández y Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita, y con fundamento en el artículo 23, párrafo 2, del Reglamento de Sesiones del Consejo General, la excusión del Consejero Electoral, Maestro Alfredo Figueroa Fernández.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE
DEL CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS
ZURITA**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**