

CG675/2008

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR LA OTRORA COALICIÓN “POR EL BIEN DE TODOS” EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADA CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE JGE/QPBT/JL/ZAC/569/2006.

Distrito Federal, a 22 de diciembre de dos mil ocho.

VISTO para resolver el expediente identificado al rubro, y:

R E S U L T A N D O

I.- Con fecha veintiocho de junio del año dos mil seis, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el oficio número VS/0836/2006, suscrito por el C. Francisco Javier Bernal Ortiz, Secretario del Consejo Local de este Instituto en el estado de Zacatecas, por medio del cual remitió el ocurso signado por el C. Felipe Andrade Haro, Representante de la otrora Coalición “Por el Bien de Todos”, en el que denunció hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismos que hizo consistir sustancialmente en lo siguiente:

“(…)

IV.- Que es el caso que en el año 2004, según lo relata la Revista Semanal ‘PROCESO’, de fecha 7 de mayo del presente, número 1540, el Grupo Parlamentario del partido Acción Nacional (GPPAN) en al Cámara de Diputados, al dirigencia nacional panista, un expriísta y algunas Secretarías de estado conformaron una estructura al servicio del ahora candidatos presidencial Felipe Calderón. La idea era proveerlo de millonarios

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JL/ZAC/569/2006**

*recursos federales bajo el rubro de gestión social a través de programas del gobierno de Vicente Fox. Lo anterior se encuentra contenido en diversos documentos, mencionaremos dos: en el primero denominado 'Principales logros y avances en programas federales' elaborado por el diputado federal Jorge Luis Preciado Rodríguez (ya denunciado ante la Procuraduría General de la República) señala que la utilización de recursos de programas públicos de SEDESOL y SAGARPA, a través de la Federación Nacional de Productores Agropecuarios, Forestales y Pesqueros A.C. (FENPA), trajo una utilidad política pues se apoyó al sector cañero con 5 millones 800 mil pesos con lo que se logró que poco más de 7 mil productores de caña de azúcar se incorporaran a asociaciones afines al PAN (sic). En la conformación de esta red de complicidades tiene especial relevancia el C. Arnulfo Montes Cuen quien, incorporado al GPPAN, es enviado a todo el país para crear una estructura en el medio rural denominada Organismo de Productores Agropecuarios, Ganaderos y Acuícola Nacional (OPAGAN), la cual fue creada en fecha 24 de enero del 2004. Montes Cuén, quien es el actual dirigente de la FENPA, señala que con su ayuda se logró formar 22 organizaciones sociales las que '... están en los padrones de Sedesol y Sagarpa, pero se manejan como independientes. Estas organizaciones son utilizadas, y estamos hablando de miles de millones de pesos que se están usando para el proceso electoral. Alguien está manejando por ahí una **elección de estado, y efectivamente, se está dando así**'.*

V.- Un segundo documento denominado 'PROGRAMA DE CAPACITACIÓN EN PROGRAMAS FEDERALES', del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura Federal señala entre otras cosas, que éste proyecto de capacitación, surge a iniciativa de los diputados del Partido Acción Nacional para impulsar la Red Nacional de Enlace Ciudadano y 'eventualmente tener un beneficio político a favor del partido en cada uno de los Municipios y Distritos en todo el país. Sostiene el citado documento que el modelo de organización social es OPAGAN (organización citada líneas arriba y descrito por Arnulfo Montes Cuén); que nació como un mecanismo para

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JL/ZAC/569/2006**

aprovechar recursos federales que le den certeza y certidumbre a la Gestión Social de grupos productores del campo que eventualmente se identificarán con Acción Nacional. Asimismo señala la necesidad de contar con herramientas que generen organizaciones sociales alrededor de las oficinas de enlace ciudadano y afines al partido para que lo fortalezcan en los próximos procesos electorales, es decir, que en el citado documento se plantean una serie de acciones tendientes a utilizar los programas sociales en beneficio no de la población más necesitada del país, sino fortalecer una estructura electoral del Partido Acción Nacional en el país a través de diversas acciones...”

II. Por acuerdo de fecha cinco de julio de dos mil seis, se tuvo por recibido en la Secretaría de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral el escrito señalado en el resultando anterior, ordenándose integrar el expediente respectivo, el cual quedó registrado en el libro de gobierno con el número de expediente **JGE/QPBT/JL/ZAC/569/2006.**

III. A efecto de sustanciar el presente procedimiento, esta autoridad electoral llevó a cabo diversas diligencias con el objeto de esclarecer los hechos que se sometieron a su competencia, respecto de la probable responsabilidad del Partido Acción Nacional.

IV. Con fecha diez de diciembre de dos mil ocho, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el escrito signado por el representante común de los partidos políticos que integraron la otrora coalición “Por el Bien de Todos” ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, fechado el nueve anterior, a través del cual manifiesta su voluntad de desistirse de la queja presentada en contra del Partido Acción Nacional, que ha quedado reseñada en el resultando I.

Al respecto, se tiene por reconocida la personería del ciudadano Horacio Duarte Olivares, toda vez que en los archivos de este Instituto obra el escrito de fecha trece de septiembre de dos mil seis, en donde se advierte que fue nombrado con ese carácter por los partidos políticos que integraron la extinta Coalición “Por el Bien de Todos”, motivo por el cual, se le otorgaron facultades para promover cualquier tipo de actuación, es por ello, que se encuentra legitimado para presentar el desistimiento que nos ocupa.

CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JL/ZAC/569/2006

V. Mediante acuerdo de once de diciembre de dos mil ocho, y en virtud del escrito de desistimiento presentado por el representante común de los partidos políticos que integraron la otrora coalición “Por el Bien de Todos”, toda vez que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en el artículo 17, párrafo 1, inciso c) 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, se ordenó elaborar el proyecto de resolución correspondiente proponiendo el sobreseimiento del asunto.

VI. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 363, párrafos 2, inciso c), y 3; en relación con el 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 de fecha diecisiete de diciembre de dos mil ocho, por lo que procede resolver al tenor de los siguientes:

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

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); 356 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.

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JL/ZAC/569/2006**

2.- Que en términos de lo previsto en el artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho, y que entró en vigor a partir del día quince del mismo mes y año; 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 las leyes vigentes en la época de su realización), lo procedente es resolver el presente asunto en términos de la legislación aplicable al momento en que presuntamente acontecieron los hechos denunciados, criterio que ha sido sostenido por el citado órgano jurisdiccional en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-207/2008 y SUP-RAP-210/2008 y su acumulada SUP-RAP-211/2008.

3.- Que por tratarse de una cuestión de orden público y en virtud de que el artículo 19, párrafo 1 del Reglamento del Consejo General para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que las causales de improcedencia que produzcan el desechamiento o sobreseimiento de la queja deberán ser examinadas de oficio, procede entrar a su estudio para determinar si en el presente caso se actualiza alguna de ellas, pues de ser así deberá decretarse el sobreseimiento de la queja que nos ocupa, al existir un obstáculo que impida la válida constitución del proceso e imposibilite un pronunciamiento sobre la controversia planteada.

En ese sentido, esta autoridad considera que la presente queja debe **sobreseerse**, en virtud de los motivos y fundamentos jurídicos que se exponen a continuación:

En el escrito de queja que nos ocupa, la entonces Coalición “Por el Bien de Todos” denunció supuestas irregularidades que imputa al Partido Acción Nacional.

Posteriormente, a través del escrito de fecha nueve de diciembre de dos mil ocho, la quejosa manifestó su voluntad de desistirse de la denuncia antes referida.

Al respecto, el artículo 17, párrafo 1, inciso c) 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, dispone que procederá el sobreseimiento de la queja o denuncia, cuando:

“Artículo 17

1. Procederá el sobreseimiento de la queja o denuncia, cuando:

...

c) El denunciante presente escrito de desistimiento, siempre y cuando dicho escrito se presente antes de la aprobación del dictamen por parte de la Junta, y que a juicio de ésta, o por el avance de la investigación, no se trate de la imputación de hechos graves, ni se vulneren los principios rectores de la función electoral.”

Respecto a los alcances del dispositivo antes transcrito, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-003/2002, en la sesión pública celebrada el siete de mayo de dos mil dos, sostuvo que el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones, debe apreciar y calificar, en cada caso particular, si es de admitir el desistimiento de una queja o denuncia, por no existir afectación alguna al interés público, al ejercicio de las funciones que le corresponden y los principios que la rigen, lo que ha de prevalecer bajo cualquier otro interés; o bien, si el procedimiento ha de proseguir su curso, dada la gravedad de los hechos denunciados o el avance de la investigación, que de admitir el desistimiento de la queja, pudieran verse vulnerados los principios rectores de la función electoral o la transparencia del actuar de la autoridad administrativa y el propio de los partidos políticos involucrados.

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JL/ZAC/569/2006**

También apuntó que debía tenerse presente que el amplio espectro de actividades en que participan los partidos políticos, inmersos dentro de la dinámica de la sociedad, los hace susceptibles de la imputación de hechos que si bien pudieran estimarse contrarios a la ley electoral, no alcancen a producir la afectación del interés colectivo, ni la transparencia con que deben conducir sus actividades, sino que tan sólo trasciendan, finalmente, sobre un interés particular del propio denunciante, en cuyo supuesto, no podría sostenerse la existencia de una acción pública para su tutela, que produjera sobre la autoridad electoral el inexcusable imperativo de proseguir con su actividad investigadora; o bien, que no existiendo un interés manifiesto, el continuar con un procedimiento, obstaculizara o menoscabara el ejercicio de las demás funciones que tiene asignadas este Instituto Federal Electoral.

En el presente caso, es preciso señalar que la otrora Coalición “Por el Bien de Todos” denunció la violación al acuerdo de neutralidad, al haberse utilizado según su dicho, programas de gobierno a favor del entonces candidato a la Presidencia de la República, postulado por el Partido Acción Nacional.

Al respecto, se considera que si bien tales hechos en caso de acreditarse pudieran estimarse contrarios a la ley electoral, lo cierto es que los mismos no alcanzan a producir una afectación al interés público o colectivo, pues aun en ese supuesto la contienda electoral no podría haberse visto afectada de manera importante por estos sucesos, máxime que no existe en autos medio de convicción que indiciariamente nos permita acreditar la existencia de los hechos denunciados.

En ese sentido, la conducta denunciada no trastoca el sufragio universal, libre, secreto y directo, o bien, el principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los cargos públicos o el principio de equidad en las condiciones para la competencia electoral.

A mayor abundamiento, cabe señalar que el ejercicio de la facultad de vigilar el cumplimiento de la ley electoral y de desplegar el procedimiento relativo se inicia una vez que el Instituto Federal Electoral toma conocimiento de hechos que lleguen a constituir una infracción y puede válidamente concluir cuando el denunciante presenta un escrito de desistimiento.

Lo anterior es parte del principio dispositivo que como ha sostenido la Sala Superior en el expediente identificado con el número SUP-RAP-050/2001, otorga a los interesados la posibilidad de iniciar la instancia, de determinar los hechos que serán objeto del recurso y de disponer de la facultad de desistir.

Dicho principio fue reconocido por el legislador federal, quien en la reciente reforma electoral introdujo en el inciso c) del párrafo 2 del artículo 363 del nuevo Código comicial la posibilidad del desistimiento, figura no contemplada anteriormente, ya que como en la propia exposición de motivos de dicha norma se señala:

“Desde su promulgación en 1990, [la ley electoral que estuvo vigente hasta enero de este año] ha carecido de normas que regulen con la debida suficiencia los procedimientos para sancionar a los sujetos que incurren en conductas prohibidas por la Constitución y la propia ley. La ausencia ha sido suplida, parcialmente, por las tesis y jurisprudencia del Tribunal Electoral o por reglamentos administrativos aprobados por el Consejo General del IFE. [...] tanto el Tribunal como el Consejo General han venido actuando para suplir la deficiencia del Congreso, asumiendo de facto facultades reservadas al Poder Legislativo de la Unión”.

De este modo el reconocimiento de la procedencia del desistimiento es un presupuesto del legislador que necesariamente debe de surtir efectos como una forma de darle curso al procedimiento sancionador, si bien no para concluirlo de manera automática, dado que la autoridad electoral administrativa debe apreciar y calificar en cada caso particular si es de admitirlo o no, valorando entre otros aspectos la gravedad de los hechos imputados y que de ello no se desprenda afectación alguna a los principios rectores de la materia electoral, en los términos del artículo que se transcribe a continuación:

“Artículo 363

[...]

2. Procederá el sobreseimiento de la queja o denuncia, cuando:

[...]

c) El denunciante presente escrito de desistimiento, siempre y cuando dicho lo exhiba antes de la aprobación del proyecto de resolución por parte de la Secretaría y que a juicio de la misma, o por el avance de la investigación, no se trate de la imputación de hechos graves, ni se vulneren los principios rectores de la función electoral.”

Ahora bien, respecto de los alcances del dispositivo en comento, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación apuntó en su resolución SUP-RAP-100/2008 que:

“[...] el amplio espectro de actividades en que participan los partidos políticos, inmersos dentro de la dinámica de la sociedad, los hace susceptibles de la imputación de hechos que si bien pudieran estimarse contrarios a la ley electoral, no alcanzan a producir la afectación del Interés colectivo, ni la transparencia con que deben conducir sus actividades, sino que tan solo trasciendan, finalmente, sobre un interés particular del propio denunciante, en cuyo supuesto, no podría sostenerse la existencia de una acción pública para su tutela, que produjera sobre la autoridad el inexcusable imperativo de proseguir con su actividad investigadora; o bien que, no existiendo un interés manifiesto, el proseguir con un procedimiento, obstaculizara o menoscabara el ejercicio de la función primordial de la autoridad administrativa, de organizar las elecciones federales.”

Por lo que se refiere al principio de legalidad consistente en que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en las disposiciones legales aplicables, éste encuentra su plena realización con el actuar de esta autoridad administrativa, que en caso concreto se apega estrictamente a la figura que el legislador creó, procediendo a su aplicación una vez que se han cerciorado que se colmaron ciertos supuestos.

Por su parte, los principios rectores de la materia electoral no deben de entenderse aisladamente ni como un fin en sí mismos, sino que deben estar encaminados a dar cauce legal y legítimo a las diferencias que naturalmente

surgen durante los procesos electorales, de manera tal que se eviten conflictos sociales y se fortalezcan las reglas de respeto, tolerancia y de la convivencia democrática entre los actores políticos, asegurando con ello un adecuado funcionamiento del gobierno y de las instituciones derivadas de un proceso ajustado a los principios básicos de las elecciones.

Tan es así, que el quejoso acudió por sí mismo a promover el desistimiento de la queja que dio origen al presente procedimiento administrativo, por lo que ahora se carece del impuso procesal necesario para continuar con su estudio bajo el criterio de idoneidad, que la máxima autoridad jurisdiccional ha establecido como referente en la jurisprudencia que a continuación se transcribe:

“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.*

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JL/ZAC/569/2006**

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.

Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, páginas 51-52, Sala Superior, tesis S3ELJ 62/2002.

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 235-236.”

De esta forma, y toda vez que del análisis del contenido del escrito de queja que dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador, esta autoridad advierte que los hechos que la quejosa imputó al denunciado, de ninguna manera pudieran considerarse como graves, ni que con ellos se vulneren los principios rectores de la función electoral de una forma importante, es por ello que debe admitirse el desistimiento formulado por la denunciante; en consecuencia, se sobresee la queja que nos ocupa con fundamento en lo dispuesto por el artículo 17, párrafo 1, inciso c) del Reglamento invocado.

4.- Que 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:

RESOLUCIÓN

PRIMERO.- Se **sobresee** la queja presentada por la entonces Coalición “Por el Bien de Todos” en contra del Partido Acción Nacional.

**CONSEJO GENERAL
EXP. JGE/QPBT/JL/ZAC/569/2006**

SEGUNDO.- Notifíquese la presente Resolución.

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

La presente Resolución fue aprobada en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 22 de diciembre de dos mil ocho, por votación unánime de los Consejeros Electorales Maestro Virgilio Andrade Martínez, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, 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.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE
DEL CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS
ZURITA**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**