

JGE87/2009

DICTAMEN RESPECTO DE LA PÉRDIDA DE REGISTRO DE LA AGRUPACIÓN POLÍTICA NACIONAL “ALA UNIVERSITARIA”, EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 35, PÁRRAFO 9, INCISOS e) y f) DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/QCG/056/2009.

Distrito Federal, 7 de octubre de dos mil nueve.

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

R E S U L T A N D O

I. En sesión extraordinaria de fecha veinte de abril de dos mil nueve, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió la Resolución número CG149/2009, con el objeto de dar inicio al procedimiento sobre la pérdida del registro como agrupación política nacional de la asociación de ciudadanos denominada “Ala Universitaria”. La resolución de referencia en la parte que interesa es del siguiente tenor:

“ (...)

Resolución

PRIMERO.- Se tiene por no cumplido el resolutivo **SEGUNDO** y por parcialmente cumplido el resolutivo **CUARTO** de la Resolución sobre la solicitud de registro como Agrupación Política Nacional de la asociación denominada Ala Universitaria identificada con el número CG85/2008, en virtud de los razonamientos expuestos en los considerandos del presente instrumento.

SEGUNDO.- Se da vista a la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral para que se inicie el procedimiento sobre la

**JUNTA GENERAL EJECUTIVA
EXP. SCG/QCG/056/2009**

pérdida del registro como agrupación política nacional, previa audiencia en la que la interesada será oída en su defensa en términos de lo preceptuado por el artículo 35, párrafo 9, incisos e) y f), en relación con los artículos 102, párrafo 2, y 122, párrafo 1, inciso j), todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en atención a lo señalado en los considerandos de la presente Resolución.

(...)"

II. Por acuerdo de fecha veintinueve de mayo de dos mil nueve, se tuvieron por recibidos en la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral los documentos identificados en el resultando anterior, se ordenó iniciar el procedimiento administrativo sancionador en contra de la agrupación política nacional "Ala Universitaria" e integrar el expediente respectivo, así como requerir al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto para que proporcionara el nombre del representante legal de dicha agrupación política nacional y su domicilio.

III. Mediante acuerdo de fecha dos de julio de dos mil nueve, se acordó emplazar a la agrupación política nacional de referencia por medio de su representante legal el C. José Isidro Moreno Arceaga. La notificación de dicho emplazamiento se efectuó el diecisiete de julio de dos mil nueve.

IV. Mediante acuerdo de fecha tres de agosto de dos mil nueve, se determinó la preclusión del derecho de la agrupación política para ofrecer pruebas, en términos de lo dispuesto por el artículo 364, párrafo 1 del código comicial federal y se le concedieron cinco días para que manifestara lo que a su derecho conviniera, lo que fue notificado a dicha agrupación el trece de agosto de dos mil nueve.

V. En virtud de que se ha desahogado en sus términos el procedimiento administrativo previsto en el artículo 102, párrafo 2 en relación con lo dispuesto en los numerales 35, párrafo 9, inciso e); 122, párrafo 1, inciso j) y 354, párrafo 1, inciso b), fracción III 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 dictamen correspondiente, al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDO

1. Que en términos de lo dispuesto en el artículo 118, párrafo 1, incisos h), k) y w) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil ocho, mismo que entró en vigor a partir del siguiente día de su publicación, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene facultades para conocer de las infracciones a la normatividad electoral federal, que tengan como consecuencia la pérdida de registro como Partido Político Nacional o Agrupación Política Nacional.

2. Que de conformidad con lo previsto en el artículo 122, párrafo 1, inciso j) en relación con el 102, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero de dos mil ocho, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, substanciará el procedimiento de pérdida de registro como Partido Político Nacional o Agrupación Política Nacional y elaborará el proyecto respectivo, a efecto de someterlo a consideración del Consejo General de este órgano electoral autónomo

3.- Que en virtud de no existir causales de improcedencia que produzcan el desechamiento o sobreseimiento de la queja que deban ser examinadas de oficio, procede entrar al estudio del fondo de este asunto.

4.- Que una vez analizado el contenido de la Resolución CG149/2009 se advierte que con relación a la agrupación política nacional Ala Universitaria, se le atribuye como irregularidad reportada la violación al artículo 35, párrafo 9, incisos e) y f) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece lo siguiente:

“Artículo 35

...

9. La agrupación política nacional perderá su registro por las siguientes causas:

...

e) Por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en este Código;

**JUNTA GENERAL EJECUTIVA
EXP. SCG/QCG/056/2009**

f) *Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; y*

(...)”

Como se puede apreciar de las constancias que obran en autos del expediente, el Consejo General del Instituto Federal Electoral en su resolución de fecha veintinueve de abril de dos mil ocho determinó lo siguiente:

“(...)

SEGUNDO. *Comuníquese a la agrupación política nacional “A la Universitaria”, que deberá realizar las reformas a sus Estatutos a fin de cumplir cabalmente con los extremos establecidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 27, así como en el numeral 9 de “EL INSTRUCTIVO”, en términos de lo señalado en el considerando 14 de la presente resolución, a más tardar el treinta de septiembre de dos mil ocho. Las modificaciones estatutarias deberán hacerse del conocimiento de este Consejo General en el término establecido por el artículo 38, párrafo 1, inciso I), del Código invocado, y para que, previa resolución de procedencia sean agregados al expediente respectivo.*

TERCERO. *Se apercibe a la agrupación política nacional denominada “A la Universitaria”, que en caso de no cumplir en sus términos con lo señalado en el punto resolutivo Segundo de la presente resolución, el Consejo General de este Instituto, procederá a resolver sobre la pérdida del registro como agrupación política nacional, previa audiencia en la que la interesada será oída en su defensa en términos de lo preceptuado por el artículo 35, párrafo 9, incisos e) y f), en relación con el artículo 102, párrafo 2, ambos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

CUARTO. *La agrupación política nacional deberá notificar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos la integración definitiva de sus órganos directivos nacionales y estatales, su domicilio social, número telefónico y emblema impreso a color y en medio magnético a más tardar el treinta de septiembre de dos mil ocho.*

(...)”

**JUNTA GENERAL EJECUTIVA
EXP. SCG/QCG/056/2009**

Cabe mencionar que con fecha treinta de septiembre de dos mil ocho, el Presidente de la agrupación política nacional “ALA UNIVERSITARIA” informó sobre la integración de sus órganos directivos, emblema, domicilio social y teléfono, con lo que se cumplió con el resolutivo CUARTO de la resolución emitida el veintinueve de abril de dos mil ocho, sin embargo, la parte denunciada fue omisa en remitir la documentación soporte respecto de la elección de sus órganos directivos, aún cuando la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, requirió en su oportunidad que se subsanaran las omisiones antes referidas.

Sentadas las anteriores consideraciones, y estableciendo que el fondo del asunto, consiste en el incumplimiento de los requisitos necesarios para obtener el registro, la violación queda perfectamente demostrada en las consideraciones establecidas en la Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto al cumplimiento a los resolutivos segundo y cuarto de la resolución sobre la solicitud de registro como agrupación política nacional de la asociación de ciudadanos denominada Ala Universitaria, de fecha veinte de abril de dos mil nueve e identificada con el número de expediente CG149/2009.

Aunado a lo anterior, y en virtud del emplazamiento realizado por el Secretario Ejecutivo en su calidad de Secretario del Consejo General de este instituto a dicha agrupación política nacional, se le concedió el término que por ley le corresponde para efecto de poder ofrecer las pruebas pertinentes y con ello desvirtuar los hechos controvertidos motivo del inicio del procedimiento ordinaria sancionador, al respecto, la agrupación político fue omisa perdiendo su derecho de ofrecer en su caso prueba alguna que sirviera en su defensa en el caso que nos ocupa.

En efecto, en la Resolución CG149/2009 aprobada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral ante la respuesta del C. Lic. José Isidro Moreno Arcega, quien solicitó:

“(...) nos vemos en la necesidad de convocar a realización de Asambleas Estatales y General de nuestra Agrupación, ya que de conformidad a los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 38 de nuestros Estatutos, es facultad de nuestra Asambleas Estatales y General la ratificación de sus Dirigentes (...) por lo que para dar cabal cumplimiento a los requerimientos antes mencionados solicitamos un término de cuarenta días naturales, contados a partir (sic) de la fecha en que este órgano electoral apruebe dicha petición(...)”

Derivado de lo anterior, se hace constar que:

“Al respecto, mediante oficio DEPPP/DPPF/5735/2008, de fecha veintiocho de noviembre de dos mil ocho, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, otorgó un plazo de veinte días naturales para la celebración de las mencionadas asambleas y señaló a la agrupación la documentación que debía acompañar a la notificación sobre la realización de las mismas. Como se mencionó, en el considerando 12 de la presente Resolución, respecto de dicho oficio se elaboró un recordatorio mismo que se hizo de conocimiento de la agrupación mediante similar número DEPPP/DPPF/1149/2009, de fecha veinticinco de febrero de dos mil nueve, al cual la agrupación “ALA UNIVERSITARIA” no ha dado respuesta.”

Por consiguiente, es en este procedimiento el momento procesal oportuno para que el representante legal de la agrupación política nacional “Ala Universitaria” contestara la denuncia y acreditara fehacientemente que dio cumplimiento a la celebración de las asambleas mencionadas, que previamente había comunicado y en esta forma cumplir plenamente con el contenido observado en los artículos 44, 45, 46, 52, 53 y 54 de los Estatutos de la agrupación política nacional Ala Universitaria, que se encuentran reproducidos en la Resolución CG149/2009 y que señalan:

***Artículo 44.** La elección del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional será a través del voto libre, directo y secreto de la Asamblea General. Los Delegados que se mencionan en el artículo 12 de los presentes Estatutos serán electos en los términos que las asambleas Estatales los determinen.*

***Artículo 45.** El Secretario de Elecciones del Comité Ejecutivo Nacional elaborará la convocatoria respectiva, la cual deberá ser aprobada por la comisión de Honor y Justicia. Una vez aprobada, será debidamente firmada y publicada por el Presidente en turno de la Agrupación.*

***Artículo 46.** La Convocatoria deberá ser publicada con un mes de anterioridad a la fecha de la elección, la cual deberá contener:*

- I.- Fecha de registro de candidatos.*
- II.- Requisitos.*
- III.- Fecha para la acreditación de delegados para la elección.*
- IV.- Fecha para la elección de Presidente y Secretario General de la Agrupación.*

**JUNTA GENERAL EJECUTIVA
EXP. SCG/QCG/056/2009**

Artículo 52. *La Elección del Presidente de los Comités Directivos Estatales será a través del voto libre, directo y secreto de la Asamblea Estatal.*

Artículo 53. *El Secretario de Elecciones del Comité Directivo Estatal elaborará la convocatoria respectiva, la cual será debidamente firmada y publicada por el Presidente y Secretario General en turno de la Agrupación en la Entidad correspondiente.*

Artículo 54. *La Convocatoria deberá ser publicada con un mes de anterioridad a la fecha de la elección, la cual deberá contener:*

I.- Fecha de registro de candidatos.

II.- Requisitos.

III.- Fecha para la elección de Presidente de la Entidad que corresponda.”

Por tanto, con los antecedentes que se desprenden de la resolución de cuenta y del contenido de los autos que obran en el expediente, se acredita la omisión realizada por la parte denunciada, al incumplir con la norma electoral precisada, y no haber cumplimentado en tiempo y forma las omisiones requeridas por esta autoridad, toda vez que al no comparecer en este procedimiento sancionador ordinario no aportó prueba alguna que desvirtuara los hechos que dan motivo al incumplimiento de la observación efectuada y la consecuente pérdida de su registro como agrupación política nacional.

5. Que sentado lo anterior, procede entrar a determinar si la conducta realizada por la agrupación política nacional “A la Universitaria”, consistente en realizar las reformas a sus estatutos para cumplir cabalmente con los extremos establecidos por el Código federal de Instituciones y procedimientos Electorales en el artículo 27 y en el numeral 9 de “El Instructivo”, en términos de lo señalado en el considerando 14 de la resolución emitida por el Consejo general, a más tardar el treinta de septiembre de dos mil ocho y que las modificaciones estatutarias deberían hacerse del conocimiento del Consejo General en el término establecido por el artículo 38, párrafo 1, inciso I) del código electoral federal y para que previa resolución de procedencia sean agregados al expediente respectivo, con la obligación de notificar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y partidos Políticos la integración definitiva de sus órganos directivos nacionales y estatales, su domicilio social, número telefónico y emblema impreso a color y en medio magnético a más tardar el treinta de septiembre de dos mil ocho, determinaciones cuyo incumplimiento, es de tal gravedad que permita concluir que es procedente

**JUNTA GENERAL EJECUTIVA
EXP. SCG/QCG/056/2009**

declarar la pérdida de su registro como tal, apoyando la decisión en la hipótesis prevista en el artículo 35, párrafo 9, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero del presente año.

Previo al estudio de los elementos de convicción con los que cuenta esta instancia electoral para resolver el presente asunto, conviene invocar las normas sustantivas que rigen el procedimiento sancionatorio en comento.

En este orden de ideas, en primer lugar, debe tenerse en consideración lo dispuesto por los artículos 35, párrafo 9; incisos e) y f); 102, párrafo 2; 118, párrafo 1, inciso k); 122, párrafo 1, inciso j) y 354, párrafo 1, inciso b), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, mismos que establecen lo siguiente:

“ARTÍCULO 35

(...)

9. La agrupación política nacional perderá su registro por las siguientes causas:

e) Por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en este código;

f) Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; y

ARTÍCULO 102

(...)

2. En los casos a que se refieren los incisos c) al g), del párrafo 9 del artículo 35 y e) al g) del párrafo 1 del artículo anterior, la resolución del Consejo General del Instituto sobre la pérdida del registro de una agrupación política o de un partido político, según sea el caso, se publicará en el Diario Oficial de la Federación. No podrá resolverse sobre la pérdida de registro en los supuestos previstos en los incisos e) y f) del párrafo 9 del artículo 35 y d) y e), del párrafo 1 del artículo 101, sin que previamente se oiga en defensa a la agrupación política o al partido político interesado.

(...)

ARTÍCULO 118

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

(...)

k) Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos en los incisos d) al g) del párrafo 1 del artículo 101 y c) al g) del párrafo 9 del artículo 35, respectivamente, de este Código, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación;

(...)

ARTÍCULO 122

1. La Junta General Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes, siendo sus atribuciones las siguientes:

a) (...)

(...)

j) Presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro de la agrupación política que se encuentre en cualquiera de los supuestos del artículo 35 de este Código;

(...)

ARTÍCULO 354, párrafo 1, inciso b), fracción III

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

...

b) Respecto de las agrupaciones políticas nacionales:

...

III. Con la suspensión o cancelación de su registro, que en el primer caso no podrá ser menor a seis meses;

**JUNTA GENERAL EJECUTIVA
EXP. SCG/QCG/056/2009**

Del contenido de los artículos transcritos, se desprende que por disposición expresa del artículo 354, párrafo 1, inciso b), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor, el procedimiento que tenga por finalidad determinar la procedencia o no de la pérdida del registro de una agrupación política nacional, en virtud de haberse colmado alguno de los supuestos normativos contenidos en el artículo 35, párrafo 9, inciso e) del propio Código, deberá tramitarse conforme a lo establecido por el artículo 102, párrafo 2 de ese mismo cuerpo normativo.

Luego entonces, conviene resaltar que el procedimiento referido no se encuentra dentro del Título Primero del Libro Séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De tal suerte que en el presente asunto, derivado de la naturaleza de la instrucción emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como de la interpretación gramatical de los dispositivos transcritos, en párrafos que anteceden, esta autoridad electoral válidamente puede sostener la existencia y aplicabilidad de un procedimiento cuya finalidad única y concreta es determinar la procedencia o no respecto de la pérdida del registro de una agrupación política, cuando se actualice uno de los extremos previstos en los incisos del párrafo 9 del artículo 35 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor, especialmente el inciso e).

Al respecto, conviene decir que el procedimiento previsto en el artículo 102, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente, se circunscribe, por lo que hace a las agrupaciones políticas, a los actos que puedan tener como consecuencia la actualización de una de las causales de pérdida de registro, exceptuando las previstas por el artículo 35, párrafo 9, inciso e) del código federal electoral y cuenta con los siguientes elementos distintivos:

- 1) Órgano sustanciador: el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, cuya función es elaborar y someter a consideración de la Junta General Ejecutiva de dicho órgano el proyecto de resolución respecto de la pérdida de registro como agrupación política nacional, con el fin de que si aprueba el dictamen, éste sea sometido a la consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que de ser procedente, se apruebe.
- 2) Finalidad única: la identificación de circunstancias o elementos que puedan constituir una causal de pérdida del registro como agrupación política nacional.

**JUNTA GENERAL EJECUTIVA
EXP. SCG/QCG/056/2009**

En tal virtud, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral procedió a dar cumplimiento a la instrucción emitida por el Consejo General, en términos del procedimiento previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, concretamente, aquella que se encuentra prevista en el artículo 35, párrafo 9, inciso e) del propio Código y que establece como causal de pérdida de registro para las agrupaciones políticas, el incumplimiento grave de las disposiciones del ordenamiento legal en comento.

Una vez definido lo anterior, esta autoridad electoral procede a realizar algunas consideraciones respecto de la naturaleza jurídica que se desprende de la causal de pérdida de registro prevista en el artículo 35, párrafo 9, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, referida en el párrafo anterior.

En este sentido, tomando en consideración que en materia administrativa sancionadora electoral, son aplicables *mutatis mutandi*, los principios del derecho penal, debe considerarse que la conducta descrita por la norma en relación con la necesidad de la realización de ciertos hechos que la materializan, encuentra identidad con lo que en la materia penal se concibe como tipicidad o tipo.

Dicho de otro modo, en la que la descripción de la conducta establecida por la norma se necesita indefectiblemente la realización de ciertos actos que ésta prescribe para estimar que la misma se ha materializado, tal y como lo establece la causal de pérdida de registro en análisis, la cual se constituye como una especie de “tipo administrativo”.

Al respecto, es de la mayor importancia recoger algunas de las consideraciones realizadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, contenidas en la resolución recaída al recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-098/2003, en cuanto a la identificación del tipo dentro de la materia administrativa sancionadora, la cual resulta ilustrativa para establecer con mayor claridad, la manera en que la causal de pérdida de registro de las agrupaciones políticas nacionales derivada del incumplimiento grave de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiene similitud con los denominados tipos compuestos, señalados en las consideraciones que se transcriben a continuación:

“En este contexto, precisa de explicación la circunstancia de que el mandato de tipificación, en el derecho penal, exige una descripción precisa de la conducta que se encuentra prohibida, así como la correspondiente pena, por lo que el juzgador debe ajustarse rigurosamente a la hipótesis prevista en la norma como delito, con la absoluta proscripción de la aplicación analógica, de tal modo que permita predecir, con suficiente grado de certeza, la clase y el grado de sanción susceptible de ser impuesta.

La especificidad de la conducta viene de una doble exigencia: del principio general de libertad, sobre el que se organiza todo el Estado de Derecho, que impone que las conductas sancionables sean una excepción a esa libertad y, por tanto, exactamente delimitadas, sin posibilidad de interpretación extensiva in peius, y en segundo término, a la correlativa exigencia de seguridad jurídica, que no se cumpliría si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos puedan prever las consecuencias de sus actos.

En el derecho administrativo sancionador electoral, no obstante que participa de las características esenciales enunciadas, en cuanto se refiere a la descripción legal de una conducta específica a la que se impondrá una sanción, a diferencia de la materia penal, no se exige una estricta o escrupulosa especificación normativa de la conducta considerada como infracción, en una disposición general y unitaria, lo que además sería imposible de regular de una manera taxativa, pues el catálogo de infracciones administrativas es muy amplio, lo cual obedece a su naturaleza cualitativa, en el sentido de que se remite a otra norma en la que se formula una orden o una prohibición, cuyo incumplimiento supone, precisamente, la infracción, sin que tal amplitud se traduzca en tipos legales genéricos o indeterminados que originen riesgos de un excesivo arbitrio por parte de la autoridad administrativa al ejercer la función sancionadora.

Además de lo señalado, si se quisiera ser riguroso en la especificación de las infracciones administrativas, sólo se conseguiría alargar desmesuradamente la extensión de las normas, sin aumentar en modo alguno la garantía de certeza.

Por tanto, la peculiaridad en el derecho administrativo sancionador electoral, radica en que el tipo no se realiza a través de una descripción directa, como ocurre en el derecho penal, sino que surge de la conjunción de dos o más normas, bien de naturaleza sustantiva o reglamentaria: la o las que mandan o prohíben, y las que advierten que el incumplimiento será sancionado; es decir, se establece

una normativa que contiene una o varias obligaciones o prohibiciones, para después establecer que quien incumpla con las disposiciones de la ley será sancionado. En estas dos normas se contienen los elementos típicos de la conducta, pues la primera establece la obligación de dar algo, hacer o no hacer una conducta determinada, precisa y clara, por lo que si no se cumple con esa obligación, entonces se cae en el supuesto de la segunda norma que establece la sanción.

El siguiente elemento es la sanción correspondiente, que también a diferencia de la materia penal, se establece en un catálogo de penas generales, para lo cual se dan reglas para su aplicación, en razón de que es extremadamente complicado para el legislador establecer penas específicas para cada una de las normas administrativas que impone una obligación o prohibición, lo que implicaría tal cantidad de trabajo para éste que entorpecería su función, por lo que se permite establecer un catálogo general de sanciones, y reglas para su aplicación, y dejar a la autoridad encargada de imponerlas, la determinación de cuál de éstas es la pertinente y en qué medida, en cada caso, tomando en cuenta la gravedad de la falta, a partir de la trascendencia de la norma infringida, al valor afectado o puesta en peligro del bien jurídico, ya que no existe una valoración previa o de primera mano en torno a la entidad de cada bien jurídico reflejada a través de una sanción correlativa para cada conducta, la magnitud de la afectación, tanto cuantitativa como cualitativamente, y a las demás circunstancias objetivas del caso, en relación con las condiciones personales del infractor, como el ánimo de infringir o no la norma, si se trata de una falta sistemática o no, el carácter profesional y su capacidad económica, etcétera.

Es menester tener en cuenta que el legislador tipifica como conducta ilícita, en términos generales, la infracción de cualquiera de las disposiciones legales contenidas en los ordenamientos electorales, dentro de las cuales se propende a la tutela de la más amplia variedad de valores singulares que concurren en el de mayor amplitud, consistente en la marcha correcta y adecuada de la administración pública, para la satisfacción de los fines sociales que tiene encomendados, lo cual le impide ponderar separadamente la forma de afectación general de cada uno de esos valores con las conductas infractoras, para establecer de antemano en la ley la clase de sanción que debe imponerse ante cada tipo de infracción, y las bases para la graduación correspondiente, y ante esa imposibilidad práctica, procedió a establecer un catálogo general de sanciones, de

diversa naturaleza y caracteres, como se puede ver en el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Un fenómeno interesante se presenta en los tipos compuestos, que son aquellos que describen una conducta unitaria (acción u omisión), en la que pueden concurrir diversos hechos, cada uno de los cuales estaría en capacidad de conformar, por sí misma, una descripción típica distinta, de no estar estrechamente ligados en tiempo, organización y finalidad u objetivo común.

Un buen sector de la doctrina penal, que en este concreto aspecto se estima útil y aplicable al derecho administrativo sancionador electoral, coincide en señalar que, en los casos de unidad de acción, la descripción típica opera como una plantilla que recorta un determinado fragmento de actividad, y permite considerarla constitutiva de una conducta ilícita global, de tal forma que para seleccionar y graduar la sanción concreta que debe imponerse, deberá atenderse a la magnitud de su gravedad, derivada de la mayor o menor concurrencia de hechos, por sí solos antijurídicos, de sus resultados materiales y de los bienes jurídicos lesionados, pero sin ser considerados en forma aislada, en tanto que existen elementos que permiten demostrar, con suficiente racionalidad, que la conducta (acción u omisión) se dirige a una finalidad concreta y coincidente, pues en todo caso se trataría de hechos pertenecientes a un mismo conjunto, debido a su conexión espacial y temporal inmediata.

Así, el juzgador debe atender a la conducta unitaria, a partir del objetivo global o conjunto perseguido por el infractor, y ponderar su mayor agravación a partir de las acciones parciales, unidas entre sí, al formar parte de un proyecto o meta que va mucho más allá de ellas, si se dieran aisladamente.”

Conforme a lo anterior, la causal de pérdida de registro contenida en el artículo 35, párrafo 9, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en vigor, es una descripción típica de conducta, la cual podrá tenerse por colmada, una vez que se constate la gravedad en el incumplimiento a las disposiciones del ordenamiento legal en comento.

Ello es así, en virtud de que la acreditación de la causal de pérdida de registro como agrupación política nacional, relativa al incumplimiento grave de las disposiciones que impone el ordenamiento en cita, implica necesariamente la valoración tanto del hecho realizado, como de una pluralidad de otros, en sí

**JUNTA GENERAL EJECUTIVA
EXP. SCG/QCG/056/2009**

mismos violatorios de las disposiciones contenidas en la normatividad de la materia realizados por la misma persona.

De este modo, la instrucción emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral que dio origen al actual procedimiento, se sustenta prima facie, en la conducta realizada por la denunciada consistente en realizar las reformas a sus estatutos para cumplir cabalmente con los extremos establecidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 27 y en el numeral 9 de “El Instructivo”, en términos de lo señalado en el considerando 14 de la resolución emitida por el Consejo General, a más tardar el treinta de septiembre de dos mil ocho y que las modificaciones estatutarias deberían hacerse del conocimiento del Consejo General en el término establecido por el artículo 38, párrafo 1, inciso l) del código electoral federal y para que previa resolución de procedencia sean agregados al expediente respectivo, con la obligación de notificar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y partidos Políticos la integración definitiva de sus órganos directivos nacionales y estatales, su domicilio social, número telefónico y emblema impreso a color y en medio magnético a más tardar el treinta de septiembre de dos mil ocho, determinaciones cuyo incumplimiento, es de tal gravedad que permita concluir que es procedente declarar la pérdida de su registro como tal, apoyando la decisión en la hipótesis prevista en el artículo 35, párrafo 9, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente a partir del quince de enero del presente año.

En este sentido, debe decirse que para la integración del expediente en el que se actúa, se tomó en cuenta la copia certificada de la Resolución que dio origen al presente procedimiento, en el cual se hace constar la recopilación de la diversa documentación que obra en los archivos de este Instituto Federal Electoral, relacionada con las irregularidades dictaminadas y sancionadas, las cuales fueron producto del proceso generado por la solicitud presentada por la Agrupación Política Nacional “Ala Universitaria” para obtener su registro.

Por tal motivo al admitir a trámite la vista ordenada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral se corrió traslado a la Agrupación Política Nacional “Ala Universitaria” dándole oportunidad de hacer valer lo que a su derecho convenía con el objetivo de que acreditara el cumplimiento de todos y cada uno de los pasos que debía cumplir, como son, que las modificaciones estatutarias deberían hacerse del conocimiento del Consejo General en el término establecido por el artículo 38, párrafo 1, inciso l) del código electoral federal y para que previa

**JUNTA GENERAL EJECUTIVA
EXP. SCG/QCG/056/2009**

resolución de procedencia sean agregados al expediente respectivo, con la obligación de notificar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y partidos Políticos la integración definitiva de sus órganos directivos nacionales y estatales, su domicilio social, número telefónico y emblema impreso a color y en medio magnético a más tardar el treinta de septiembre de dos mil ocho,

Sólo en esa forma se daría pauta a que esta autoridad electoral se allegara de los elementos idóneos y de convicción necesarios que permitieran demostrar a cabalidad, el modo consuetudinario y sistemático con el que se ha conducido la agrupación política nacional, respecto del cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Código de la materia y dentro del término perentorio que vencía el treinta de septiembre de dos mil ocho.

Conviene aclarar, que esta autoridad electoral no pretendía realizar una nueva valoración de los hechos que ya estaban acreditados tiene acreditados y que guardan relación con el actuar de la agrupación política nacional “A la Universitaria”, toda vez que éstos ya fueron objeto de sanción y de decisiones jurídicas anteriores; es decir, las consecuencias se han producido definitivamente, sin que exista la posibilidad de ejercer un nuevo efecto jurídico, conforme al principio general de derecho *non bis in ídem*, pues lo único que debía demostrarse era el cumplimiento a las disposiciones enumeradas del código electoral federal.

6. Que una vez realizadas las precisiones que anteceden, es procedente señalar que la agrupación política nacional “A la Universitaria no acreditó el cumplimiento de los extremos establecidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 27 y en el numeral 9 de “El Instructivo”, en términos de lo señalado en el considerando 14 de la resolución emitida por el Consejo General, a más tardar el treinta de septiembre de dos mil ocho y que las modificaciones estatutarias deberían hacerse del conocimiento del Consejo General en el término establecido por el artículo 38, párrafo 1, inciso l) del código electoral federal y para que previa resolución de procedencia sean agregados al expediente respectivo, con la obligación de notificar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos la integración definitiva de sus órganos directivos nacionales y estatales, su domicilio social, número telefónico y emblema impreso a color y en medio magnético a más tardar el treinta de septiembre de dos mil ocho, incumplimiento que es de tal gravedad que permita concluir que es procedente declarar la pérdida de su registro como agrupación política nacional.

Por lo anterior, se consideró que es grave que una agrupación política, como entidad de interés público que tiene como fin coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como promover la participación del pueblo con una opinión pública mejor informada; no cumpla dentro del término concedido con la obligación de notificar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos la integración definitiva de sus órganos directivos nacionales y estatales, su domicilio social, número telefónico y emblema impreso a color y en medio magnético.

Lo anterior es así, en razón de que las agrupaciones políticas son personas jurídicas que pueden cometer violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias en materia electoral a través de sus dirigentes, toda vez que las personas jurídicas por su naturaleza no pueden actuar por sí solas, pero son susceptibles de hacerlo a través de acciones de personas físicas, por lo cual, la conducta ilícita en que incurra una persona jurídica sólo puede realizarse a través de la actividad de aquéllas.

La agrupación política guarda la posición de garante respecto de la conducta de sus dirigentes y colaboradores, puesto que aquél se le impone la obligación de vigilar que estos últimos se ajusten al principio de respeto absoluto a la legislación en materia electoral federal, por lo tanto, las infracciones que comentan dichos individuos constituye el correlativo incumplimiento del garante – agrupación política– que determina su responsabilidad por haber aceptado o tolerado las conductas realizadas dentro de las actividades propias de la agrupación política, lo cual conlleva a la aceptación de las consecuencias de la conducta ilegal y posibilita la sanción a la agrupación política, sin perjuicio de la responsabilidad individual.

De tal modo, la conducta de cualquiera de los dirigentes, integrantes y colaboradores de una agrupación política -siempre que sean en interés o dentro del ámbito de actividades de esa persona jurídica-, con la cual se configure una trasgresión a las normas establecidas es responsabilidad de la propia agrupación política, por haber incumplido su deber de vigilancia.

Conviene subrayar que las infracciones antes relatadas, no obstante haber sido debidamente notificadas a la Agrupación Política Nacional “Ala Universitaria” no fueron modificadas o revocadas de manera alguna como consecuencia de la

**JUNTA GENERAL EJECUTIVA
EXP. SCG/QCG/056/2009**

interposición de un medio de impugnación, por lo que todas y cada una de las irregularidades detectadas referidas en los informes y procedimientos aludidos quedaron firmes y por tanto han causado estado.

En este sentido, se pone de relieve que las faltas detectadas y sancionadas por esta autoridad electoral, son las que se acreditaron *dentro de la sustanciación del presente procedimiento administrativo sancionatorio*.

En esta tesitura, conviene decir que la agrupación política ha mostrado una actitud omisa por inobservar el cumplimiento de sus obligaciones, además de reflejar un alto grado de desestimación o desinterés por el respeto a las normas e instituciones que rigen en materia electoral federal.

Lo anterior, adquiere especial relevancia para el asunto que nos ocupa, en virtud de que las omisiones relatadas, guardan relación directa, tanto con el cumplimiento de obligaciones que dan sustento a la existencia de las agrupaciones políticas, así como con el reconocimiento y respeto de la autoridad electoral y a las determinaciones que emanan de la misma.

Más aún, las omisiones reiteradas que ha mostrado la agrupación política en cita, si bien de manera independiente constituyeron infracciones a la normatividad electoral, también en su conjunto permiten afirmar que existió la intención por contravenir gravemente las disposiciones que regula el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No obstante la afirmación sostenida en el párrafo anterior, debe señalarse con especial puntualidad que no se realizará una valoración directa sobre las conductas que han originado la inobservancia de la agrupación política en comento a lo establecido en el artículo 35, párrafo 9, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sobre la base del incumplimiento de la Agrupación Política Nacional "Ala Universitaria" a los fines legales que tiene encomendados como entidad de interés público.

En este sentido, debemos partir de la exposición de las normas que dan sustento a la existencia de las agrupaciones políticas nacionales, las cuales están contenidas en los artículos 9, 35, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 33, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, hoy abrogado, que a la letra disponen:

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTÍCULO 9

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

ARTÍCULO 35

Son prerrogativas del ciudadano:

(...)

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

(...)

*CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS
ELECTORALES*

ARTÍCULO 33

1. Las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

(...)”

De los dispositivos transcritos, se obtiene que las agrupaciones políticas nacionales tienen como sustento el derecho genérico a la libertad de asociación de las personas, así como el específico de libertad de asociación en materia política previsto exclusivamente para los ciudadanos de la república.

**JUNTA GENERAL EJECUTIVA
EXP. SCG/QCG/056/2009**

No obstante, el derecho de libre asociación en materia política se encuentra ceñido a una serie de normas, que atienden a ciertas finalidades de interés público, tales como cooperación en el desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como la creación de una opinión pública mejor informada.

De esta manera, las agrupaciones políticas nacionales tienen la obligación de conducir sus actividades e intereses, en estricto apego a la legalidad y procurando ante todo la consecución de los fines señalados, ya que en el cumplimiento de los mismos radica la razón de ser de esas entidades.

En este orden de ideas, conviene recordar que las normas electorales establecen una serie de reglas que deben ser observadas por los sujetos a quienes se dirigen, cuyo objetivo pretende establecer el ámbito en el que la consecución de los fines en comento puedan materializarse y produzca las consecuencias deseables.

En mérito de lo expresado, cabe referir que la normatividad electoral establece un cúmulo de obligaciones mínimas a las agrupaciones políticas, para garantizar y constatar que éstas cumplan con la misión que les ha sido encomendada.

De esta manera, tenemos que el artículo 35, párrafo 9, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor, establece una serie de reglas que deben ser observadas por las agrupaciones políticas en el desempeño de sus actividades, las cuales tienen como fundamento garantizar el cumplimiento de las finalidades relativas a la cooperación en el desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como la creación de una opinión pública mejor informada, las cuales les son inherentes.

De todo lo expresado hasta este punto, podemos concluir que de las diversas conductas ilegales desplegadas por la agrupación política "Ala Universitaria", existe un factor común grave, toda vez que, como ha quedado expresado, el incumplimiento a las obligaciones que debió cumplimentar, inciden directamente en una de las normas fundamentales que da razón de ser a la existencia de las agrupaciones políticas nacionales y a la procuración de su registro.

Por consiguiente, la agrupación de referencia ha observado un incumplimiento reiterado a conducirse dentro de los cauces legales que tiene encomendados por ministerio de ley, por no cumplir con la obligación de notificar a la Dirección

Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos la integración definitiva de sus órganos directivos nacionales y estatales, su domicilio social, número telefónico y emblema impreso a color y en medio magnético.

Luego entonces, tal conjunto de irregularidades abonan a la gravedad con que se ha conducido la agrupación política nacional, así como la unidad de fin que ha sido transgredido; dicho de otro modo, es indubitable que ha prevalecido un desaprovechamiento de los recursos públicos que hasta antes de la última reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales recibía dicha organización; además de una falta del reconocimiento que otorga la ley a una agrupación ciudadana para efecto de atender los intereses que la normatividad electoral le obliga.

Cabe señalar que las finalidades antes aludidas previstas en el código federal electoral, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero del presente año, y que entró en vigor a partir del quince siguiente, en ese orden de ideas, la agrupación en comento a la luz de la nueva legislación con su actuar también ha dejado de cumplir con la debida cooperación en el desarrollo de la vida democrática, con el fin de crear una opinión pública mejor informada.

Conforme a lo razonado hasta este punto, esta autoridad se encuentra en aptitud de determinar si de acuerdo a la instrucción emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, resulta procedente declarar la pérdida del registro de la agrupación política "A la Universitaria" como agrupación política nacional.

Al respecto, conviene recordar nuevamente el contenido del artículo 35, párrafo 13, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el catorce de enero de dos mil ocho, el cual establece expresamente la causal de pérdida de registro que se ha venido estudiando:

"ARTÍCULO 35

(...)

9. La agrupación política nacional perderá su registro por las siguientes causas:

e) Por incumplir de manera grave con las disposiciones contenidas en este código y

El supuesto normativo expuesto, tiene la nota distintiva de responder a las características de lo que doctrinalmente se conoce como tipo compuesto, el cual se integra como resultado de la estimación de la conducta infractora en relación con el conjunto de conductas que, aun cuando de forma independiente son trasgresoras de la norma, consideradas de manera conjunta abonan a determinar la finalidad conculcatoria grave que se analiza en el caso.

En conclusión, como resultado de la adminiculación de los elementos aludidos y atendiendo al carácter de las normas que han sido trasgredidas por parte de la agrupación política “Ala Universitaria”, las cuales, tal como ha sido expresado en el apartado respectivo, permiten obtener certeza respecto de la gravedad de las trasgresiones a las disposiciones de la materia electoral, así como de la intencionalidad con que se ha conducido la agrupación en cita, esta autoridad estima procedente declarar **la pérdida del registro de la agrupación política “Ala Universitaria”**.

7. Que en atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 33; 35, párrafo 9, inciso e) y f); 102, párrafo 2; 118, párrafo 1, inciso k); 122, párrafo 1, inciso j) y 354, párrafo 1, inciso b), fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, este Consejo General emite el siguiente:

D I C T A M E N

PRIMERO. Se declara procedente la pérdida del registro de “Ala Universitaria” como agrupación política nacional, en términos de lo dispuesto en el considerando 6 de la presente determinación.

SEGUNDO. Notifíquese el presente Dictamen en términos de ley.

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