

JGE165/2003

DICTAMEN RESPECTO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL C. JOSÉ LUIS LÓPEZ DUARTE EN CONTRA DEL GOBIERNO FEDERAL Y EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

Distrito Federal, a 29 de julio de dos mil tres.

VISTO para resolver el expediente número JGE/QJLLD/JL/SIN/202/2003, integrado con motivo de la queja presentada por el C. José Luis López Duarte, por su propio derecho, en contra del Gobierno Federal y el Partido Acción Nacional, por posibles infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y

R E S U L T A N D O

I. Con fecha seis de junio de dos mil tres, se recibió en la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral el oficio número VE/0627/2003, de la misma fecha, suscrito por el C.P. Miguel Ángel Ochoa Aldana, Consejero Presidente del Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el estado de Sinaloa, mediante el cual remitió el escrito de queja de fecha cinco de junio de dos mil tres, signado por el C. José Luis López Duarte, por su propio derecho, en el que denuncia hechos que considera constituyen presuntas violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismos que hace consistir en:

“El suscrito, candidato a Diputado Federal por el PRD en el 07 Distrito, con generales ampliamente manifestados y domicilio en Ángel Flores 227, Ote. Col. Centro de esta capital, habilitado para oír y recibir toda clase de notificaciones, comparece por tercera ocasión ante estos órganos electorales que dignamente encabezan y lo hago esta ocasión como órgano inmediato superior, en función de que en repetidas ocasiones he presentado distintas denuncias que violan la observancia

del artículo 264, numeral 3, referentes a las faltas administrativas y sanciones en las que incurrir las autoridades de los tres niveles de gobierno durante el desarrollo de los procesos federales; y respetuosamente manifiesto que:

Se presentó un acto más de irregularidad en este proceso, por parte del Gobierno Federal y el Partido Acción Nacional, quienes en un acto de desafío a la dignidad del voto ciudadano y de violación a la legalidad en materia electoral, el primero ha implementado un programa de apoyo a los desempleados denominado "APOYO DEL GOBIERNO FEDERAL PARA DESEMPLEADOS", cuya duración es en el mes de junio y cuyos requisitos incluyen la presentación de la copia de la credencial de elector y la anotación respectiva de la clave de elector por parte del interesado, y cuya promoción se realiza a través de la distribución de los volantes informativos los realizan BRIGADISTAS DE LA CAMPAÑA DEL PAN EN LOS DISTRITOS QUE TIENEN ASIEN TO en esta capital, para lo cual se ofrecen las pruebas documentales que corren anexo al presente y en su momento puede comparecer a donde sea necesario los testigos del acto que más adelante (sic).

Cabe señalar que los referidos volantes repartidos por activistas del Partido Acción Nacional, traen impresa la leyenda entrecomillada y centrada: "EL GOBIERNO DE FOX, SI CUMPLE", y fue repartida entre las 23:00 del día 03 y las 01:00 horas del día 04 de junio del presente en las colonias Miguel Alemán y Rosales, enmarcadas en la geografía del referido 07 Distrito.

Por lo que en atención al artículo 69 inciso a), 100 inciso d), 117 inciso I) y J), RESPECTUOSAMENTE SOLICITA: INVESTIGAR CONFORME A LA NORMATIVIDAD Y LOS MEDIOS EXISTENTES, LA PROBABLE COMSIÓN DE HECHOS CONSTITUTIVOS DE FALTA ADMINISTRATIVA Y/O SANCIÓN Y DE COFIRMARSE LA COMISIÓN DE ESTOS, PROCEDER CONFORME LO MARCA LA LEGISLACIÓN ELECTORAL VIGENTE...

Anexando los siguientes documentos:

- a) Volante con la información relativa a apoyos del Gobierno Federal para desempleados.
- b) Periódico quincenal de ofertas de empleo, del Servicio Estatal de Empleo de Sinaloa denominado "Mi Chamba", Año 1, N° 17, según da quincena de mayo de dos mil tres.
- c) Boletín informativo del servicio estatal de empleo de Sinaloa, N° 4, Año VII, Octubre-Diciembre de 2002, perfil productivo.

II. Por acuerdo de fecha once de junio de dos mil tres, se tuvo por recibida en la Secretaría de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral la queja señalada en el resultando anterior, ordenándose integrar el expediente respectivo, el cual quedó registrado en el libro de gobierno con el número JGE/QJLLD/JL/SIN/202/2003 y toda vez que en la presente queja se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 15, párrafo 2, inciso e) 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 dictamen para ser sometido a la consideración de la Junta General Ejecutiva, en términos de lo dispuesto por el artículo 16, párrafo 1, del reglamento antes citado y se ordenó dar vista a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, en virtud de que del contenido de la queja en mención se desprenden posibles infracciones a la normatividad electoral por parte del Partido Acción Nacional, cuya competencia corresponde a dicho órgano.

III. Con fundamento en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 43 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de las Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el numeral 15 de los Lineamientos para el Conocimiento y la Sustanciación de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se procede a formular el dictamen correspondiente, al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS

1.- Que en términos del artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General tiene facultades para conocer de las infracciones a la normatividad electoral federal, y sustanciar el procedimiento administrativo respectivo a través de la Junta General Ejecutiva del Instituto, la cual elabora el Dictamen correspondiente para ser sometido, previos los trámites a que se refieren los artículos 42, 43 y 44 del Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de las Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la consideración del órgano superior de dirección, para que en ejercicio de las facultades que le otorga el Código de la materia determine lo conducente.

2.- Que por tratarse de una cuestión de orden público y en virtud de que el artículo 19 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 establece que las causales de improcedencia que produzcan desechamiento o sobreseimiento deberán ser examinadas de oficio, procede determinar si en el presente caso se actualiza alguna de ellas, pues de ser así deberá decretarse el desechamiento 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 tenor, esta autoridad considera que la presente queja debe desecharse de plano, en virtud de los motivos y fundamentos jurídicos que se exponen a continuación:

En el escrito de queja que nos ocupa, el C. José Luis López Duarte, denuncia una serie de hechos que desde su punto de vista constituyen violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que imputa al Gobierno Federal y al Partido Acción Nacional, consistentes esencialmente en:

- a) Que el Gobierno Federal ha implementado durante el mes de junio del presente año el programa denominado "APOYO DEL GOBIERNO FEDERAL

PARA DESEMPLEADOS” con la finalidad de favorecer al Partido Acción Nacional.

- b) Que brigadistas del Partido Acción Nacional distribuyen volantes informativos relativos a dicho programa, aprovechando de esa manera los recursos públicos del mismo para hacer proselitismo a su favor.

En cuanto a las probables infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales cometidas por el Partido Acción Nacional, consistentes en la utilización de recursos de programas de gobierno con fines proselitistas, debe decirse que el órgano competente para conocer de dicho asunto es la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, por lo que mediante acuerdo de fecha once de junio, se ordenó dar vista a dicha Comisión para que realizara las acciones que estimara pertinentes.

Respecto de los hechos atribuidos al Gobierno Federal, debe tenerse presente que los sujetos que pueden ser sancionados por infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son limitados y se encuentran enunciados en los artículos 264, 265, 266, 267, 268 y 269 de dicho ordenamiento que literalmente señalan:

“ARTÍCULO 264

*1. El Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones que cometan los ciudadanos a lo previsto en el párrafo 3 del artículo 5 de este Código. La sanción consistirá en la cancelación inmediata de su acreditación como **observadores electorales** y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales y será aplicada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, conforme al procedimiento señalado en el artículo 270 de este Código.*

*2. Asimismo, conocerá de las infracciones en que incurran **las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales**, según lo previsto en el párrafo 4 del artículo 5 de este Código. La sanción consistirá en multa de 50 a 200 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y será aplicada por el Consejo General conforme al procedimiento señalado en el artículo 270 de este Código.*

3. Igualmente, conocerá de las infracciones que cometan las autoridades federales, estatales y municipales a que se refiere el artículo 131 de este Código, en los casos en que no proporcionen en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral.

Para ello se estará a lo siguiente:

a) *Conocida la infracción, se integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que éste proceda en los términos de ley; y*

b) *El superior jerárquico a que se refiere el párrafo anterior deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso.*

ARTÍCULO 265

1. *El Instituto conocerá de las infracciones y violaciones que a las disposiciones de este Código cometan **los funcionarios electorales**, procediendo a su sanción, la que podrá ser amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de cien días de salario mínimo, en los términos que señale es Estatuto del Servicio Profesional Electoral.*

ARTÍCULO 266

1. *El Instituto Federal Electoral conocerá de las infracciones en que incurran **los notarios públicos** por el incumplimiento de las obligaciones que el presente Código les impone.*

2. *Conocida la infracción, se integrará un expediente que se remitirá al Colegio de Notarios o autoridad competente, para que proceda en los términos de la legislación aplicable.*

3. *El Colegio de Notarios o la autoridad competente deberá comunicar al Instituto las medidas que haya adoptado en el caso.*

ARTÍCULO 267

1. *El Instituto Federal Electoral, al conocer de infracciones en que incurran **los extranjeros** que por cualquier forma pretendan inmiscuirse o se inmiscuyan en asuntos políticos, tomará las medidas conducentes y procederá a informar de inmediato a la Secretaría de Gobernación, para los efectos previstos por la ley.*
2. *En el caso de que los mismos se encuentren fuera del territorio nacional, procederá a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores para los efectos a que hubiere lugar.*

ARTÍCULO 268

*1.El Instituto Federal Electoral informará a la Secretaría de Gobernación de los casos en los que **ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta:***

- a)Induzcan al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar, para los efectos previstos por la ley; o*
- b)Realicen aportaciones económicas a un partido político o candidato, así como a una agrupación política.*

ARTÍCULO 269

*1. **Los partidos políticos y las agrupaciones políticas, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, podrán ser sancionados:...***

Atendiendo a lo dispuesto por los artículos transcritos con antelación, se puede obtener y enumerar de manera clara a los sujetos previstos en el Título Quinto del Libro Quinto del Código de la materia, a saber:

- 1.- Los Observadores Electorales;

- 2.- Las Organizaciones a las que pertenezcan los Observadores Electorales;
- 3.- Los Funcionarios Electorales;
- 4.- Los Notarios Públicos;
- 5.- Los Extranjeros;
- 6.- Los Ministros de culto religioso;
- 7.- Los Partidos y Agrupaciones Políticas, y
- 8.- Las Autoridades Federales, Estatales o Municipales.

En el caso que nos ocupa, el sujeto denunciado es una autoridad federal, la cual de acuerdo con el artículo 264, párrafo 3 del código de la materia transcrito con antelación, sólo podría ser sujeto de un procedimiento sancionatorio en “...los casos en que no proporcionen en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral...”, supuesto que no se actualiza en el asunto en análisis, en virtud de que la presente denuncia se refiere a diversas actuaciones imputadas al Gobierno Federal que no guarda ninguna relación con la omisión de proporcionar información que en su caso le hubiere sido requerida por algún órgano de este Instituto Federal Electoral.

Efectivamente, tanto el artículo 264, párrafo 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como el Título Tercero 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, prevén la posibilidad de iniciar un procedimiento administrativo en contra de autoridades; sin embargo, como ya se ha hecho mención, este procedimiento administrativo sólo se haría efectivo cuando la mencionada autoridad no diera cumplimiento a la obligación que tiene de proporcionar la información en tiempo y forma que le haya sido requerida por parte de algún órgano de este Instituto.

Sentado lo anterior, se arriba a la conclusión de que la queja presentada por el hoy denunciante en contra del Gobierno Federal, al no encuadrar en la hipótesis prevista en el artículo 264, párrafo 3 del código de la materia, es improcedente, en virtud de que se actualiza la causal prevista en el artículo 15, párrafo 2, inciso e) 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, que a la letra señala:

“Artículo 15

2. La queja o denuncia será improcedente cuando:

...

e) Por la materia de los actos o hechos denunciados, aun y cuando se llegará acreditar, o por los sujetos denunciados, el Instituto resulte incompetente para conocer los mismos; o cuando los actos, hechos u omisiones no constituyan violaciones al Código, y

...”

De lo anterior se concluye que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 15, párrafo 2, inciso e) del Reglamento de la materia, en virtud de la imposibilidad de encuadrar al sujeto denunciado en el presente asunto dentro de las hipótesis contempladas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es importante señalar que, con independencia de que se llegara a acreditar que los funcionarios que implementaron el programa de apoyo a los desempleados denominado “Apoyo del Gobierno Federal para Desempleados” pudieran ser militantes o simpatizantes de un partido político nacional en concreto, ello no tendría relevancia alguna, pues como ya se evidenció sólo se denuncia su actuación en el ejercicio de la función pública que desempeñan; en consecuencia, no podrían ser sujetos del presente procedimiento.

Para determinar la posible responsabilidad en la realización de actos que supuestamente puedan contravenir lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debe examinarse la calidad con que las personas físicas a quien se le imputan, los realizó, a efecto de determinar si tales actos fueron realizados en su calidad de ciudadanos, observadores electorales, militantes de algún partido político, o bien, como funcionarios o servidores públicos, resultando evidente que únicamente cuando se acredite que las personas de que se traten actuaron en su carácter de militantes o simpatizantes de un partido político, o como observadores electorales, se podrá iniciar el procedimiento sancionador, en tanto que de acreditarse la conducta irregular que se les imputan, podrá ser sancionados por el Instituto Federal Electoral, al tratarse de sujetos contemplados en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Lo que no acontece en la especie.

Sirve de apoyo a lo antes razonado, el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificado con el rubro y texto siguiente:

“MILITANTES DE PARTIDO POLÍTICO. LA POSIBLE RESPONSABILIDAD SOBRE SUS ACTOS U OPINIONES SE CONSTRIÑE A LA CALIDAD CON QUE SE HAYAN OSTENTADO.—

De una interpretación sistemática de los artículos 26, 27 y 28 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 36, 38 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llega a la conclusión de que los militantes de los partidos realizan actos con tal carácter, que son independientes de los que emiten, aun perteneciendo a dichos institutos políticos, si tienen algún cargo, por ejemplo de elección popular, o bien, los actos u opiniones que emiten o realizan en su calidad de ciudadanos. Por tanto, ninguna base hay para confundir los actos u opiniones que emitan en cualquiera de los distintos ámbitos señalados. Incluso, dichos actos pueden ser regulados o sancionados por distintas legislaciones, por ejemplo, un diputado puede emitir sus opiniones o realizar algún acto como tal, en cuyo caso estará sujeto a la legislación correspondiente en cuanto a la responsabilidad de los servidores

públicos. Ese mismo sujeto puede emitir sus opiniones o realizar actos a nombre de su partido, supuesto en el cual su conducta podría encuadrar en diversas disposiciones de la legislación electoral correspondiente y, por último, puede emitir opiniones o realizar actos, como ciudadano, en cuyo caso estará sujeto a las leyes civiles o penales correspondientes. De ahí que no exista base alguna para confundir los actos u opiniones que un militante de un partido pueda emitir, según la calidad con la que se ostente.

Recurso de apelación. SUP-RAP-010/99.—Partido de la Revolución Democrática.—6 de diciembre de 1999.—Unanimidad de votos.—Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.—Secretario: J. Refugio Ortega Marín.

Sala Superior, tesis S3EL 103/2002.Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002, página 563.”

A manera de ilustración, es procedente hacer la anotación de que este Instituto Federal Electoral únicamente está facultado para iniciar un procedimiento administrativo sancionatorio en relación a las faltas cometidas por partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, observadores electorales y organizaciones a las que pertenezcan los observadores.

Esta autoridad no está facultada para sancionar a las **autoridades federales, estatales y municipales, notarios públicos, extranjeros, ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta**, de acuerdo con lo que establece el Título Tercero 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 y los artículos aplicables del código de la materia.

El Instituto Federal Electoral sólo conocerá de las infracciones cometidas por autoridades federales, estatales y municipales en el caso de que no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada por los órganos de este Instituto y procederá a integrar un expediente que será remitido al superior jerárquico de la autoridad infractora, para que ésta proceda en términos de ley, mismo que deberá comunicar las medidas que haya adoptado en el caso.

En el caso de que las infracciones se hayan cometido por parte de un Notario Público por el incumplimiento de las obligaciones que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales le impone, este Instituto integra un expediente que es remitido al Colegio de Notarios o a la autoridad competente para que proceda en los términos de la legislación aplicable y comunique a este Instituto las medidas que haya adoptado en el caso.

Si la falta fue cometida por extranjeros al pretender inmiscuirse o cuando se inmiscuyan en asuntos políticos, este Instituto procede a informar de inmediato a la Secretaría de Gobernación para los efectos previstos por la ley, y en caso de que los mismos se encuentren fuera del territorio nacional, procederá a informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores para los efectos a que hubiere lugar.

El Instituto Federal Electoral informa a la Secretaría de Gobernación de los casos en que los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta induzcan al electorado para votar a favor o en contra de un candidato o partido político o realice aportaciones económicas a un partido o agrupación política.

3. Que en virtud de que de las conductas denunciadas en el presente asunto se desprenden hechos probablemente constitutivos de delito, resulta procedente dar vista al Ministerio Público, a efecto de que determine lo que en derecho proceda.

4. Que en atención a los antecedentes y consideraciones vertidos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 270 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el artículo 43 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 y el numeral 15 de los Lineamientos para el Conocimiento y la Sustanciación de los Procedimientos de las Faltas Administrativas, y en ejercicio de la atribución conferida por los numerales 85, párrafo 1 y 86, párrafo 1, incisos d) y l), del Código invocado, la Junta General Ejecutiva emite el siguiente:

D I C T A M E N

PRIMERO.- Se desecha por improcedente la queja presentada por el C. José Luis López Duarte en contra del Gobierno Federal, en términos de lo señalado en el considerando 2 del presente dictamen.

SEGUNDO.- Con copia certificada de las constancias que integran el presente expediente, dése vista al Ministerio Público, para los efectos legales a que haya lugar.

TERCERO.- Remítase el presente dictamen a los integrantes de la Comisión de Proyectos de Resolución o Devolución, en términos de lo señalado en el artículo 44 de 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.

El presente dictamen fue aprobado en sesión ordinaria de la Junta General Ejecutiva celebrada el 29 de julio de 2003, por votación unánime del Presidente de la Junta General Ejecutiva, Mtro. José Woldenberg Karakowsky, el Secretario de la Junta General Ejecutiva, Lic. Fernando Zertuche Muñoz, y los Directores Ejecutivos, Dr. Alberto Alonso y Coria, Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez, Mtro. Jaime Rivera Velázquez, Lic. Marco Antonio Baños Martínez, Mtra. Ma. del Carmen Alanis Figueroa y Lic. Alfonso Fernández Cruces.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL Y PRESIDENTE DE
LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

**EL SECRETARIO EJECUTIVO Y
SECRETARIO DE LA JUNTA
GENERAL EJECUTIVA DEL
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**

**MTRO. JOSE WOLDENBERG
KARAKOWSKY**

**LIC. FERNANDO ZERTUCHE
MUÑOZ**