

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LA Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES ALEJANDRA PAMELA SAN MARTIN RÍOS Y VALLES, CIRO MUYARAMA RENDÓN, ARTURO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, ASÍ COMO EL CONSEJERO PRESIDENTE LORENZO CÓRDOVA VIANELLO, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA DENTRO DEL EXPEDIENTE DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON EL NÚMERO SCG/PE/PAN/CG/11/INE/27/2014 Y SU ACUMULADO SCG/PE/PRD/CG/12/INE/28/2014, EN CUMPLIMIENTO A LO ORDENADO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LA SENTENCIA IDENTIFICADA CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-105/2014 Y ACUMULADO.

Con el debido respeto a las y los Consejeros que forman la mayoría que aprueba en su integridad la resolución en el procedimiento administrativo especial sancionador identificado con el número de expediente SCG/PE/PAN/CG/11/INE/27/2014 y su acumulado, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia identificada con el número de expediente SUP-RAP-105/2014 y acumulado, formulamos voto particular con fundamento en lo dispuesto en el artículo 26, párrafo 5, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las razones que se asientan a continuación.

Resolución aprobada.

En la resolución aprobada se determinó, por un lado, que en estricto cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-105/2014 y acumulado, se declaraba por unanimidad fundado el procedimiento administrativo especial sancionador instaurado contra el C. Roberto Sandoval Castañeda, Gobernador Constitucional del estado de Nayarit.

Lo anterior, ya que dicho órgano jurisdiccional estimó que estaba acreditada la violación al principio de imparcialidad previsto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación al artículo 449, párrafo 1, incisos c) y f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, puesto que la declaración realizada en una entrevista difundida en radio y otros medios de comunicación, había ocasionado un impacto en la contienda electoral que en ese momento se encontraba en curso en dicha entidad federativa.

En ese sentido, se ordenó dar vista con copia certificada de la presente resolución, así como de las constancias que integran el expediente, al Congreso del estado de Nayarit, respecto a la responsabilidad e imposición de la sanción correspondiente al C. Roberto Sandoval Castañeda, Gobernador del estado de Nayarit.

Por otro lado, la mayoría determinó que resultaba infundado el procedimiento respecto a la responsabilidad indirecta (*culpa in vigilando*) del Partido Revolucionario Institucional. Lo anterior, ya que si bien es cierto que se encontraba acreditada la militancia de dicho ciudadano en el referido instituto político, también lo es que la conducta motivo de sanción había sido emitida en su carácter de servidor público y no como militante del mismo.

Incluso, los Consejeros que integran la mayoría en ese punto en específico, asumieron que no era posible vincular al partido político respecto de la conducta de servidores públicos –aun cuando los mismos sean emanados de los propios institutos políticos—, pues sostener lo contrario implicaría que tales entes están en una posición de supra ordinación respecto de los servidores públicos. Lo anterior, de conformidad con lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-545/2011 y acumulado.

Disenso respecto a la posición mayoritaria.

Los signantes manifestamos no estar de acuerdo con lo sostenido por la mayoría de las y los Consejeros Electorales respecto a la responsabilidad indirecta (*culpa in vigilando*) del Partido Revolucionario Institucional.

Ello, pues desde nuestra perspectiva, la conducta asumida por dicho ente político actualizaba una vulneración a lo establecido en el artículo 443, párrafo 1, incisos a) y n) de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo establecido en el precepto 25, numeral 1, incisos a) y u) de la Ley General de Partidos Políticos y, en consecuencia, era procedente declarar fundado el procedimiento especial sancionador incoado en su contra e imponer la sanción correspondiente.

Para arribar a dicha conclusión, es necesario tomar en consideración que de la interpretación de los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 443 y 447 de la Ley General del Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 25, párrafo 1, inciso a) y u) de la Ley General de Partidos Políticos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, permite

concluir que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político.

En efecto, en el artículo 41, párrafo primero, base I, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que los partidos políticos son entidades de interés público y la ley determinará, entre otros aspectos, los derechos y obligaciones y prerrogativas que les corresponde.

Por su parte, en el artículo 25, párrafo primero, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos se dispone que es obligación de éstos *conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.*

Dicha obligación implica para los partidos políticos, además de la relativa a cumplir cabalmente el marco jurídico mexicano, el adoptar el carácter de garante de la conducta de sus miembros y simpatizantes, e imponerle el deber de verificar que ésta se ajuste a los principios del Estado democrático, entre los que destaca la observancia al principio de legalidad

Sin embargo, la calidad de garante no está limitada respecto al actuar de dichos sujetos, sino que también ésta abarca conductas realizadas por terceros cuando se demuestre que están relacionadas con sus actividades, funciones o fines.

Ello, ya que en el artículo 443, primer párrafo, incisos a) y u) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece como motivo de responsabilidad y, en consecuencia, de sanción, el incumplimiento a las obligaciones previstas para los partidos políticos, dentro de las que se encuentran válidamente los valores y principios que rigen en el sistema legal electoral mexicano.

Así, más allá de la responsabilidad individual de los dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso terceros, existe responsabilidad indirecta del partido político por su carácter de garante del orden jurídico, cuando las conductas consideradas como ilegales impacten en sus actividades propias.

Lo anterior, resulta acorde con lo establecido en la tesis relevante XXXIV/2004 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto es el siguiente:

PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES.-

La interpretación de los artículos 41, segundo párrafo, bases I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 38, apartado 1, inciso a) y 269, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales permite concluir, que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político. Para arribar a esta conclusión, se tiene en cuenta que las personas jurídicas (entre las que se cuentan los partidos políticos) por su naturaleza, no pueden actuar por sí solas, pero son susceptibles de hacerlo a través de acciones de personas físicas, razón por la cual, la conducta legal o ilegal en que incurra una persona jurídica sólo puede realizarse a través de la actividad de aquéllas. El legislador mexicano reconoce a los partidos políticos como entes capaces de cometer infracciones a las disposiciones electorales a través de personas físicas, tanto en la Constitución federal, al establecer en el artículo 41 que los partidos políticos serán sancionados por el incumplimiento de las disposiciones referidas en el precepto, como en el ámbito legal, en el artículo 38, que prevé como obligación de los partidos políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático; este precepto regula: a) el principio de respeto absoluto de la norma, que destaca la mera transgresión a la norma como base de la responsabilidad del partido, lo que es acorde con el artículo 269 mencionado, el cual dispone que al partido se le impondrá una sanción por la violación a la ley y, b) la posición de garante del partido político respecto de la conducta de sus miembros y simpatizantes, al imponerle la obligación de velar porque ésta se ajuste a los principios del Estado democrático, entre los cuales destaca el respeto absoluto a la legalidad, de manera que las infracciones que cometan dichos individuos constituyen el correlativo incumplimiento de la obligación del garante —partido político— que determina su responsabilidad por haber aceptado o al menos tolerado las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político; esto conlleva, en último caso, la aceptación de las consecuencias de la conducta ilegal y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual. El partido político puede ser responsable también de la actuación de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su estructura interna, si le resulta la calidad de garante de la conducta de tales sujetos. Lo anterior sobre la base de que, tanto en la Constitución como en la ley electoral secundaria, se establece que el incumplimiento a cualquiera de las normas que contienen los valores que se protegen con el establecimiento a nivel constitucional de los partidos políticos, acarrea la imposición de sanciones; estos valores consisten en la conformación de la voluntad general y la representatividad a través del cumplimiento de la función pública conferida a los partidos políticos, la transparencia en el manejo de los recursos, especialmente los de origen público, así como su independencia ideológica y funcional, razón por la cual es posible establecer que el partido es garante de la conducta, tanto de sus miembros, como de las personas relacionadas con sus actividades, si tales actos inciden en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines. Lo anterior se ve reforzado con lo establecido en la doctrina, en el sentido de que los actos que los órganos estatutarios ejecutan en el desempeño de las funciones que les competen se

consideran como actos de la propia persona jurídica, y del deber de vigilancia de la persona jurídica —culpa in **vigilando**— sobre las personas que actúan en su ámbito.

Adicionalmente, es criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-RAP-225/2009 y SU-RAP-176/2010) que, para determinar si hay o no responsabilidad de los partidos políticos por *culpa in vigilando*, debe efectuarse un estudio detenido y cuidadoso del tipo de acto, de sus alcances, de la calidad con la que se haya ostentado su autor, del contexto, así como del nexo entre los hechos denunciados y el ámbito de control y dominio del partido político.

Ello, ya que solamente se les puede imputar responsabilidad indirecta por actos que de manera incuestionable encuadren dentro de algún tipo administrativo-electoral y se ubiquen o incidan directamente en el ámbito de las actividades y fines propios del instituto político.

En otras palabras (SUP-RAP-419/2012), la *culpa in vigilando* de los partidos no opera de manera automática con la sola acreditación de una irregularidad cometida por algún candidato, simpatizante o tercero que pueda redituarse en un beneficio en la consecución propia de los fines del partido, o simplemente provoque una desmejora en perjuicio de terceros. Para tal efecto es necesario que las circunstancias de los hechos en que se funda tal irregularidad permitan razonablemente a los partidos prevenir su realización o, en su caso, si la conducta ya se ha cometido, deslindarse o desvincularse de manera oportuna y eficaz.

Incluso, tratándose de manifestaciones o declaraciones espontáneas, entrevistas y participación en medios de comunicación masiva, sólo es exigible a un partido político una acción de deslinde, no de prevención. Ello, ya que dicho actuar permite reducir o reparar el resultado lesivo del ordenamiento por la conducta de sus candidatos, simpatizantes o terceros en atención al control general que los partidos pueden tener sobre ellos.

En ese sentido, para determinar si existe responsabilidad por parte del Partido Revolucionario Institucional, procede hacer el siguiente análisis:

1. Determinar la existencia de una infracción al marco legal electoral, y
2. Establecer la vinculación de la conducta con las actividades del partido político.

➤ **Existencia de infracciones al marco legal electoral.**

En el expediente se encuentra acreditado que el C. Roberto Sandoval Castañeda, Gobernador del estado de Nayarit, con motivo de una entrevista realizada por un medio de comunicación local, misma que fue retomada y difundida por otros medios nacionales, cometió una infracción al principio de imparcialidad en la modalidad de falta de neutralidad o indebida intervención, de conformidad con la sentencia emitida por la Sala Superior.

Lo anterior, ya que en el contexto del proceso electoral ordinario de Nayarit, dicho servidor público realizó manifestaciones con la finalidad de incidir en el sentido del voto ciudadano, luego de haber referido acusaciones contra partidos políticos distintos al Partido Revolucionario Institucional y sus candidatos, con la consecuente desventaja que ello implica para éstos.

En efecto, dicho órgano jurisdiccional sustentó dicha conclusión con los siguientes argumentos:

En ese contexto, puede aclararse que el Gobernador expresó, en lo esencialmente conducente, dos ideas:

La primera, en la que ciertamente no identifica de manera puntual y concreta a los partidos de la oposición y sus candidatos, pero sí expone que algunos, distintos al Partido Revolucionario Institucional, están "reagrupando" organizaciones delictivas en su interior y respaldan a sus candidatos con dinero ilícito ("del narcotráfico y de los sicarios"), para ofrecer mejoras a servicios públicos.

La segunda en la que, luego de tomar en cuenta lo anterior, el Gobernador abiertamente pide a la ciudadanía que valore bien [a tales partidos y candidatos] y que no se dejen engañar, en franca referencia a su preferencia o no favor de los mismos.

Esto es, el Gobernador, en el contexto de un proceso electoral local, luego de excepcionar al Partido Revolucionario Institucional, acusa a algunos partidos y candidatos de la oposición de agrupar a miembros del crimen organizado y de respaldarlos con dinero proveniente del narcotráfico, en atención al cual les pid[e] a todos los ciudadanos [nayaritas] que se fijen muy bien sobre su preferencia a favor de dichos partidos y candidatos, e incluso, les advierte que no se dejen engañar, y concluye haciendo referencia a la conveniencia de tener una elección tranquila.

Así, en tales declaraciones, el mensaje del Gobernador, evidentemente, constituye una manifestación que tiene por objeto incidir la percepción que la ciudadanía del Estado de Nayarit tiene sobre los partidos y candidatos en la contienda electoral y, por tanto, al margen de su efectividad, su trascendencia y grado (lo cual no es materia de

pronunciamiento en esta ejecutoria), se aleja de la neutralidad que exige el principio de imparcialidad, y, por tanto, es suficiente para tener por acreditada la infracción.

Ello, precisamente, porque tales declaraciones generan una influencia desfavorable para algunos y favorable para otros partidos.

De esta forma, a juicio de la Sala Superior, el mensaje del Gobernador evidentemente constituía una manifestación cuyo objeto era incidir en la ciudadanía del Estado de Nayarit, respecto a la posición que tenía sobre los partidos y candidatos en la contienda electoral.

De ahí que se haya concluido que dicha conducta vulneraba el principio de imparcialidad previsto en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación al artículo 449, párrafo 1, incisos c) y f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

➤ **Vinculación de la infracción con las actividades del Partido Revolucionario Institucional.**

No es objeto de controversia que la declaración emitida por el Gobernador vulneró el marco legal electoral. Esto es, se encuentra acreditado que dicho funcionario público, vulneró el principio de imparcialidad previsto en el artículo 134, séptimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, también se encuentra acreditado, por así establecerlo la Sala Superior, que el mensaje del Gobernador tenía como objetivo incidir en la ciudadanía del Estado de Nayarit, respecto a la posición que tenía sobre los partidos y candidatos en el proceso electoral.

Lo anterior implica la necesidad de analizar el contenido de la declaración emitida por el servidor público, a fin de determinar si existe alguna vinculación de ésta con el Partido Revolucionario Institucional.

El contenido de la declaración es la siguiente:

“Hay, hay, hay grupos delictivos ya identificados este que están reagrupándose en otros partidos que no es el oficial el del PRI que estamos gobernando, y lo que si me preocupa es de que detrás de un candidato o candidata vengan dineros mal habidos y que vengan este supuestamente al revanchismo no de contra el gobierno de poner orden y que anden en la calle tocando puertas y hablando de baches y hablando de agua potable y que traigan dinero del

narcotráfico y de los sicarios, yo por eso les pido a todos a todo los ciudadanos que se fijen muy bien, que no se engañen detrás de un candidato que trae mucho dinero o candidata que maneja una cara diferente a lo que traen atrás, yo pediría unidad ante todo e investigar a todos los candidatos, investigar a toda la gente para poder tener nosotros una elección tranquila y que no venga gente de fuera a quitarnos nuestra libertad y tranquilidad que es lo que más queremos, queremos una elección en paz, pacífica y que ganen las propuestas reales.”

De lo declarado por el Gobernador, destacan los siguientes elementos:

1. Que en otros partidos políticos que no son los oficiales, distintos al Partido Revolucionario Institucional que está gobernando, hay grupos delictivos ya identificados que se están reagrupando.
2. Que le preocupa que detrás de un candidato o candidata, existan recursos provenientes del narcotráfico y de los sicarios; y venga un supuesto revanchismo en contra del gobierno.
3. Que pide a todos los ciudadanos que se fijen muy bien y no se dejen engañar por los candidatos de otras fuerzas partidistas.
4. Que solicita unidad ante todo e investigar a todos los candidatos, a fin de tener una elección tranquila y pacífica, y que ganen las propuestas reales.

En ese sentido, resulta evidente que el referido servidor público a través de su declaración generó una vinculación de ésta con el Partido Revolucionario Institucional, a partir de lo siguiente: *i)* lo señala como el partido oficial, es decir, el que gobierna en la entidad; *ii)* de manera clara exceptuó a dicho instituto político respecto de la posible participación y respaldo de grupos delictivos (narcotráfico y sicarios) en candidaturas, misma que imputa a partidos políticos distintos; *iii)* a partir de los elementos anteriores, se puede inferir que hace un llamado a todos los ciudadanos para que no se dejen engañar por candidatos abanderados por partidos políticos distintos y solicita unidad para denunciarlos y; *iv)* del mismo modo, se puede inferir que asocia las “propuestas reales” al Partido Revolucionario Institucional

Incluso, en la sentencia materia de acatamiento se determinó que el C. Roberto Sandoval Castañeda, Gobernador Constitucional del estado de Nayarit con sus declaraciones buscó incidir en el proceso electoral local en curso. De ahí que resulte evidente que la conducta del funcionario público, tuvo una repercusión directa en los fines que persigue un partido político en el marco de los procesos electorales, principalmente, en la obtención de preferencias de la ciudadanía para la integración de los cargos públicos de elección popular, en particular, en el estado de Nayarit.

Así, dado que ha quedado demostrado la existencia de un vínculo entre la conducta calificada como ilegal (declaración del servidor público para incidir en la competencia electoral) y los fines del Partido Revolucionario Institucional (obtención de preferencias electorales), se considera que lo procedente era que dichos instituto político se deslindara de la declaración a fin desvincularse del beneficio que le generó, situación que no aconteció.

Máxime que la declaración fue emitida en el contexto de una entrevista realizada por un medio de comunicación local, misma que fue retomada y difundida por otros medios nacionales. En otras palabras, conoció la conducta calificada como ilegal y siempre estuvo en aptitud de rechazar los beneficios que le generó. d

De ahí que, contrariamente a lo sostenido por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, es evidente la responsabilidad indirecta (*culpa in viligando*) de dicho partido político y, en consecuencia, lo procedente era declarar fundado el procedimiento especial sancionador incoado en e imponer una sanción al Partido Revolucionario Institucional por incumplir con su deber de garante del orden jurídico electoral, en términos de los dispuesto en el artículo 443, primer párrafo, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Quienes suscribimos el presente voto particular, consideramos que en términos de lo establecido en los efectos de la sentencia materia de acatamiento, el Consejo General debía resolver con plena libertad sobre la responsabilidad del Partido Revolucionario Institucional toda vez que fue omiso en tomar distancia de los hechos que le causaron un beneficio (intención del voto) y que causaron perjuicio al resto de los partidos políticos y candidatos contendientes.

Para lo anterior, resultaba indispensable realizar un análisis específico del caso que permitiera identificar tanto las circunstancias en que se actualizó la infracción del servidor público, como la omisión del partido en relación a ésta, dado los beneficios que pudo obtener.

En el caso concreto, si bien el denunciado fue emplazado en su calidad de servidor público y la infracción que cometió atiende a ésta, el Consejo General debía valorar: *i*) si las manifestaciones que realizó atendían a su militancia y; *ii*) si derivado de lo anterior, era exigible o no al Partido Revolucionario Institucional deslindarse.

En nuestra opinión, toda vez que con su actuar el servidor público buscó incidir en la competencia electoral del proceso local en curso a favor del Partido Revolucionario Institucional, dicho instituto estaba obligado a deslindarse de forma oportuna y efectiva.

Por las razones expuestas quienes suscribimos este voto particular diferimos de la determinación adoptada por la mayoría de las Consejeras y los Consejeros Electorales relativa a declarar infundado el procedimiento especial sancionador en contra del Partido Revolucionario Institucional por la responsabilidad indirecta (*culpa in viligando*) respecto de la violación al principio de imparcialidad cometida por el C. Roberto Sandoval Castañeda, Gobernador Constitucional del estado de Nayarit y militante de dicho instituto político.

Dr. Lorenzo Córdova Vianello
Consejero Electoral Presidente

Lic. A. Pamela San Martín Ríos y Valles
Consejera Electoral

Dr. Ciro Murayama Rendón
Consejero Electoral

Mtro. Arturo Sánchez Gutierrez
Consejero Electoral