

CCXXV. El 17 de febrero de 2003, el Licenciado Rafael Ortiz Ruiz, Representante Suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, presentó un recurso de apelación en contra de los oficios identificados con los números CFRPAP/033/03 y PCFRPAP/038/03, suscritos por los integrantes de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y por el Presidente de la misma Comisión, los días 12 y 14 de febrero de 2003, respectivamente. La interposición de este recurso de apelación no produce efectos suspensivos sobre el acto impugnado, de conformidad con el artículo 6, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

CCXXVI. Con fecha 4 de marzo de 2003, el Secretario Técnico de la Comisión emitió el acuerdo por el que declaró cerrada la instrucción correspondiente al desahogo de la queja de mérito.

CCXXVII. En sesión del 11 de marzo de 2003, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas aprobó el Dictamen relativo a la queja identificada con el número **Q-CFRPAP 01/02 PRD vs. PRI**, en el que determinó declararla fundada en relación con los hechos analizados en el apartado A del considerando V del Dictamen de cuenta, e infundada en relación con los hechos analizados en los apartados B y C del considerando V del mismo Dictamen, por estimar, en la parte considerativa de éste, lo siguiente:

“I. COMPETENCIA

Esta Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral **es competente** para emitir el presente dictamen, de conformidad con lo establecido en los artículos 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1; 23; 39, párrafo 2; 73; 49; 49-B, párrafo 2, incisos c), h) e i), y párrafo 4; 80, párrafos 2 y 3;

269; 270 y 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la substanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, en tanto que es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas conocer de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos nacionales.

No pasa inadvertido para esta autoridad que en el escrito de fecha 29 de diciembre de 2002, mediante el cual el Partido Revolucionario Institucional dio contestación al emplazamiento formulado por esta autoridad, se hizo valer una causal de desechamiento por razón de impedimento, en términos idénticos a los planteados en los escritos de fecha 3, 6 y 9 de diciembre de 2002, en los cuales el partido denunciado señaló que los Consejeros Electorales miembros de la Comisión de Fiscalización no podían continuar conociendo los hechos relacionados con el procedimiento que nos ocupa.

Dado que la cuestión del impedimento se relaciona con el tema de la competencia, esta autoridad ha considerado pertinente analizarla en este mismo considerando.

A. IMPEDIMENTO

En el presente apartado se procede a analizar la causal de desechamiento formulada por el Partido Revolucionario Institucional en el escrito de fecha 29 de diciembre de 2002, en relación con el presunto impedimento de los Consejeros Electorales miembros de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas para continuar conociendo sobre el procedimiento de queja identificado con el número de expediente Q-CFRPAP 01/02 PRD vs. PRI.

En relación con el impedimento planteado por el Partido Revolucionario Institucional, es necesario realizar las siguientes consideraciones:

Los días 3, 6, y 10 de diciembre de 2002, el Partido Revolucionario Institucional presentó tres escritos dirigidos a los miembros de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, mediante los cuales solicitó la calificación de una causal de impedimento de los Consejeros Electorales integrantes de la citada Comisión, para que se abstuvieran de conocer la queja de mérito.

En sesión extraordinaria de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, celebrada el 17 de diciembre de 2002, se aprobó el Acuerdo por el que se califica el impedimento que el Partido Revolucionario Institucional planteó mediante los oficios sin número, de fechas 3, 6 y 9 de diciembre de 2002. En el citado acuerdo, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas acordó declarar infundada la solicitud formulada por el Partido Revolucionario Institucional y continuar con el procedimiento de queja del expediente Q-CFRPAP 01 / 02 PRD vs. PRI.

Inconforme con el acuerdo anterior, en fecha 21 de diciembre de 2002, el Partido Revolucionario Institucional presentó dos recursos, uno de apelación y otro de revisión, en contra del acuerdo antes citado, los cuales fueron turnados a la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por otro lado, como ya se mencionó, el 29 de diciembre de 2002 el Partido Revolucionario Institucional dio contestación al emplazamiento formulado por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas en el marco de la queja de mérito.

En dicho escrito de contestación, el Partido Revolucionario Institucional presentó un apartado titulado "Impedimento" (fojas 2-83), en el que reproduce los

argumentos vertidos en los escritos de fecha 3, 6 y 9 de diciembre de 2002, así como los argumentos contenidos en los dos escritos de impugnación de fecha 21 de diciembre de 2002 antes identificados.

El 6 de febrero de 2003, la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió los recursos presentados por el Partido Revolucionario Institucional. En el caso del recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP 051/2002, esa H. Sala Superior resolvió:

ÚNICO.- Se confirma el acuerdo de fecha diecisiete de diciembre de dos mil dos de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, por el que califica el impedimento planteado por el Partido Revolucionario Institucional a través de los escritos de fechas tres, seis, y nueve de diciembre de dos mil dos.

(foja 140 de la sentencia recaída al expediente SUP-RAP 051/2002).

Por lo que hace al medio de impugnación planteado como Recurso de Revisión por el Partido Revolucionario Institucional, el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral lo tramitó como recurso de Apelación y lo remitió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El máximo órgano jurisdiccional en materia electoral le asignó el número de expediente SUP-RAP-052/2002 el cual, en fecha 6 de febrero de 2002, fue desechado de plano en virtud de que las pretensiones hechas valer por el Partido Revolucionario Institucional eran idénticas a las planteadas en el Recurso de Apelación identificado con el número SUP-RAP-051/2002, el que previamente había sido resuelto por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Como ha quedado expuesto con anterioridad, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral ya se pronunció en relación con la causal de impedimento planteada por el Partido Revolucionario Institucional, confirmando el acuerdo mediante el cual la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas declaró infundada la solicitud de impedimento planteada

por el partido denunciado y en el que determinó continuar con el procedimiento que nos ocupa. Por ello, esta autoridad electoral está en aptitud de desestimar en el presente dictamen, y sin necesidad de formular mayores alegatos, los argumentos presentados por el partido denunciado en el escrito de contestación al emplazamiento en relación con el impedimento. Se trata, como ha quedado evidenciado, de un planteamiento que en el fondo ha sido juzgado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de modo que resultaría inoperante cualquier consideración que hiciera esta autoridad administrativa si no es justamente en el sentido de que el impedimento referido ha sido resuelto.

Por lo antes expuesto, resulta innecesario que esta Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas se pronuncie respecto de las pruebas ofrecidas por el partido denunciado relacionadas con el punto en comento, y que a continuación se enumeran:

- ?? Acuerdo de fecha 17 de diciembre de 2002, expedido por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.
- ?? Escrito de fecha 3 de diciembre de 2002, suscrito por el C. Rafael Ortiz Ruiz, en su carácter de representante suplente del Partido Revolucionario Institucional.
- ?? Escrito de fecha 6 de diciembre de 2002, suscrito por el C. Rafael Ortiz Ruiz, en su carácter de representante suplente del Partido Revolucionario Institucional.
- ?? Escrito de fecha 9 de diciembre de 2002, suscrito por el C. Rafael Ortiz Ruiz, en su carácter de representante suplente del Partido Revolucionario Institucional.

- ?? Acta de sesión celebrada el 25 de febrero de 2002, por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

- ?? Convenio de Apoyo y Colaboración celebrado el 13 de noviembre de 2001, entre el Instituto Federal Electoral y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, dependiente de la Procuraduría General de la República.

- ?? Queja presentada por el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas de fecha 23 de enero de 2002.

- ?? Denuncia presentada ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, dependiente de la Procuraduría General de la República, por el apoderado legal del Instituto Federal Electoral de fecha 5 de marzo de 2002, Lic. Juan Carlos Ruiz Espíndola.

- ?? Oficios de fecha 28 de febrero de 2002, suscritos por el Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dirigidos a la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y al Auditor Superior de la Federación.

- ?? Oficios de fecha 28 de febrero de 2002, suscritos por el Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dirigidos a la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y al Auditor Superior de la Federación.

- ?? Oficio número 1460/FEPADE/DGCPA/2002, de fecha 18 de octubre de 2002, suscrito por el Director General de Control de Procesos y Amparo en materia de Delitos Electorales.

- ?? Oficio de fecha 14 de marzo de 2002, suscrito por el Consejero Electoral Presidente de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, dirigido a la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada.

- ?? Oficio 1494/FEPADE/2002 de fecha 5 de julio de 2002, suscrito por la Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales dependiente de la Procuraduría General de la República.

- ?? Oficio de fecha 17 de julio de 2002, por el cual el Consejero Electoral Presidente de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas solicita poderes especiales para presentarse ante Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales dependiente de la Procuraduría General de la República.

- ?? Comparecencia de fecha 19 de julio de 2002 del Consejero Electoral Presidente de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y del Secretario Técnico de la misma Comisión ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales dependiente de la Procuraduría General de la República.

- ?? Razón y constancia de fecha 22 de julio de 2002, sobre la visita del Consejero Electoral Presidente de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y del

Secretario Técnico de la misma Comisión ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales dependiente de la Procuraduría General de la República.

?? Acuerdo de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas de fecha 25 de noviembre de 2002, por el que se determina emplazar al Partido Revolucionario Institucional.

?? Constancia de inicio de la averiguación previa número 055/FEPADE/2002, de fecha 5 de marzo de 2002, levantada por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales dependiente de la Procuraduría General de la República.

?? Acuerdo del Instituto Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de marzo de 1994, por el que se promueve ante la Procuraduría General de la República la creación de una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

?? Resoluciones dictadas por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las apelaciones SUP-RAP-012/99, SUP-RAP-013/99 y SUP-RAP-014/99.

?? Acta de sesión celebrada el 27 de junio de 2002, de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

?? Acta de sesión celebrada el 25 de noviembre de 2002, de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

?? Escritura pública número 92,337 del 18 de julio de 2002, pasada ante la fe del Lic. Cecilio González Márquez, notario 151 del Distrito Federal, en la que consta el poder especial que faculta a diversas personas para fungir como representantes legales ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales dependiente de la Procuraduría General de la República.

?? Acuerdo de fecha 16 de julio de 2002, de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas que consta como antecedente y fundamento de una solicitud de un poder especial para fungir como representantes ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales dependiente de la Procuraduría General de la República.

II. A continuación se analizan las distintas **excepciones procesales** planteadas por el Partido Revolucionario Institucional en los siguientes apartados:

- A. Cosa Juzgada.
- B. Frivolidad.
- C. Obscuridad del emplazamiento.
- D. Norma de excepción y justicia electoral.

A. Se analizan los argumentos del Partido Revolucionario Institucional en el capítulo del escrito de contestación al emplazamiento que lleva por título: **Cosa Juzgada**.

Con la finalidad de analizar exhaustivamente los argumentos del partido denunciado, esta autoridad procede, en primer lugar, a identificarlos puntualmente y, posteriormente, a su análisis y estudio.

- 1) Improcedencia de la queja en razón de que se actualiza la hipótesis de cosa juzgada y en razón de que se está juzgado al partido denunciado dos veces por los mismos hechos.

El partido denunciado sostiene que la queja debe ser desechada por ser notoriamente improcedente, debido a que los informes anuales y de campaña del año 2000 ya cuentan con dictámenes consolidados y resoluciones que fueron debidamente aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sus sesiones ordinarias de fechas 6 de abril y 9 de agosto de 2001. Asimismo, argumenta que incluso el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió en su favor las impugnaciones que sobre el particular el partido interpuso en su momento. Por consiguiente, el partido denunciado aduce que dichos dictámenes y resoluciones, al no haber sido impugnados por ningún partido político en su momento, constituyen actos consumados y consentidos.

Al respecto, el partido denunciado sostiene a fojas 132 y 134 los siguientes razonamientos:

Con base en estos antecedentes, todos los informes anuales y de campaña del año 2000, ya cuentan con dictámenes consolidados de la Comisión de Fiscalización, que fueron en su oportunidad debidamente aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sus sesiones ordinarias del 6 de abril y del 9 de agosto de 2001 y a su vez publicadas dichas resoluciones en el Diario Oficial de la Federación; dictámenes y resoluciones que al no haber sido impugnados en su momento constituyen actos consumados y consentidos, en razón de que no fueron reclamados por ningún partido o agrupación política en los plazos y términos establecidos en la ley de la materia.(...)

De lo anterior se concluye que en ambos recursos de apelación, los argumentos hechos valer por mi representada, fueron demostrados y sustentados con pruebas conducentes, lo que derivó en resoluciones que consideraron los acuerdos impugnados como no ajustados a Derecho, por lo que es inaceptable e inadmisibile el querer alegar ahora irregularidades en nuestros informes de gastos ordinarios y de campaña, sin aportar además, ningún elemento de prueba, como

pretende temerariamente el representante del Partido de la Revolución Democrática y la Comisión de Fiscalización.

Ambas resoluciones nos permiten afirmar, que por lo que respecta a la revisión, tanto de los gastos ordinarios, como de los gastos de campaña, se actualiza a favor de mi representada, la hipótesis de Cosa Juzgada, y de asunto totalmente concluido, con base en las consideraciones y tesis jurisprudenciales que en el Capítulo de Derecho, de manera más amplia y documentada, se sustenta; por lo que desde este momento solicito atentamente a esa Autoridad que deseche por notoriamente improcedente la pretendida Queja (...).

A partir de la transcripción de los razonamientos esenciales del partido denunciado, esta autoridad realiza las siguientes consideraciones:

En primer lugar, debe señalarse que parece existir una confusión por parte del partido denunciado entre la innegable definitividad de los dictámenes consolidados emitidos en su momento por la Comisión de Fiscalización en los que se revisaron los informes anuales y de campaña correspondientes al año 2000, y una supuesta imposibilidad, por parte de la autoridad electoral, de conocer, excitada por una queja, sobre cualquier hecho ilícito relacionado con el origen y/o aplicación del financiamiento de los partidos políticos durante ese año.

La interpretación del partido denunciado resulta jurídicamente inaceptable. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha señalado:

*[...] la autoridad, en quien la Ley deposita la importante función de controlar y vigilar el debido ejercicio de los recursos públicos que al financiamiento de las actividades de los partidos políticos se destina en cada presupuesto, **no puede finiquitar, con una sola determinación, cualquier fincamiento de responsabilidad que por transgresiones a la ley incurriera algún partido político [...].***

[...] una interpretación contraria [...] tendría como efecto que una determinación de la autoridad administrativa, respecto del cumplimiento de una obligación, excusara a dicho sujeto obligado de otros deberes jurídicos, lo cual es jurídicamente inaceptable, porque el cumplimiento de la ley no puede estar supeditado a una

determinación administrativa, máxime cuando versa únicamente sobre los datos conocidos y reportados por propio partido político [de lo contrario] se atentaría abiertamente contra el principio de legalidad, permitiendo que un partido político pudiera realizar conductas indebidas y en su momento informarlas como apegadas a derecho, lo que además atentaría contra los principios de certeza y objetividad, generando condiciones evidentes de ilicitud, que no pueden ser toleradas ni por las normas jurídicas ni por los órganos encargados de garantizar el respeto del Estado de Derecho.

[...] los órganos de fiscalización del Instituto Federal Electoral no pueden expedir finiquitos a la conclusión de una etapa del proceso de fiscalización, ya que no es lógico, ni jurídicamente correcto, que por declarar revisado un determinado informe de gastos de campaña se exima de las responsabilidades en que pudiera incurrir un determinado partido político [...].

(énfasis añadido SUP-RAP-013/98, fojas 196, 198 y 205)

Los partidos políticos deben informar a esta autoridad electoral sobre el origen y monto de los ingresos que reciban, así como su empleo y aplicación. Esto es así, puesto que dichos institutos políticos están obligados a informar a la autoridad el detalle de sus ingresos y egresos con veracidad y con estricto apego a la normatividad. No obstante, debe decirse que esta autoridad electoral no puede finiquitar con una sola determinación las diversas obligaciones a que se encuentran sujetos los partidos políticos; no puede soslayar el cumplimiento de las normas electorales por el hecho de que haya existido un dictamen respecto de los informes proporcionados por los partidos. Es erróneo el argumento del partido denunciado, porque pretende limitar las facultades fiscalizadoras de esta autoridad a la revisión y dictamen de los informes anuales y de campaña del partido.

El artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece la obligación de los partidos políticos de presentar ante la Comisión de Fiscalización los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, estableciendo plazos diferenciados para su presentación a la autoridad electoral.

Asimismo, establece el procedimiento y plazos para que esta autoridad revise dichos informes.

De lo anterior se desprende que el partido político en cuestión cumple en un primer momento con presentar a esta autoridad los informes del ejercicio correspondiente; una segunda obligación se establece cuando en el transcurso de la revisión se advierte **la existencia de errores u omisiones técnicas**, y se le da al partido político, un determinado plazo para que proporcione las aclaraciones y rectificaciones, así como los documentos que amparen sus operaciones. De lo anterior, no puede desprenderse otra cosa, sino que lo que se dictamina en ese procedimiento es la información proporcionada, de buena fe, por el partido político, pero de ninguna manera significa que lo reportado por éste sea la verdad histórica de lo que haya sucedido, pues dicha información se encuentra sujeta a que el partido político haya presentado **con veracidad** sus informes.

Asimismo, esta autoridad considera necesario distinguir que lo que se dictaminó en su momento fue la información presentada por el partido denunciado, que en efecto, existieron numerosas cuestiones que son consideradas por esta autoridad como cosa juzgada. Sin embargo, cosa distinta resulta cuando, como consecuencia de una queja, se tiene conocimiento de diversas irregularidades presuntamente cometidas por el partido político, que nunca fueron conocidas o dictaminadas por esta autoridad, o bien, que habiendo sido dictaminadas con la información que se tuvo disponible en ese momento, se tenga conocimiento de que el partido político falseó u ocultó información, o bien, que realizó actos simulados dándoles apariencia de legalidad.

El dictamen consolidado que aprueba el Consejo General contiene información de naturaleza contable que es resultado del procedimiento de revisión de los informes anuales de los partidos políticos, de acuerdo con lo señalado en el artículo 49-A, párrafo 2, del Código Electoral. Ahora bien, el dictamen consolidado sobre los informes anuales y de campaña calificó particularmente la información y

documentación contenida en dichos informes, en el entendido de que éstos debían incluir **la totalidad** de los ingresos y egresos de los partidos políticos, y en la inteligencia de que el partido político informó **con veracidad** sus respectivos informes. Sin embargo, si la autoridad, en ejercicio de la facultad de revisión que le confiere la ley, a través del desahogo de una queja, encuentra irregularidades respecto del origen, aplicación y destino de los recursos, ello es motivo suficiente, en términos de la ley electoral, para que pueda imponer una sanción. Dicha situación es lógica, ya que, si con posterioridad al acceso de la autoridad a determinada información, se desprende que un partido político se ha colocado en la hipótesis de no haber reportado en sus informes la totalidad de los ingresos y egresos a que estaba obligado a reportar en ellos, o bien, que habiéndolos reportado en los respectivos informes, se conozca en un momento posterior **que no informó con veracidad a la autoridad electoral, que falseó, e incluso, dio apariencia de legalidad a actos supuestamente simulados, el partido político incurriría en el incumplimiento de las obligaciones que a su cargo establece el Código electoral federal, y por consiguiente se estaría en aptitud de imponer una sanción.**

Lo que el Instituto Federal Electoral fiscaliza es el modo en que los partidos políticos se conducen en todo lo relativo al origen, destino y manejo de sus recursos, a través de diversos instrumentos con los que cuenta esta autoridad, dentro de las facultades que la ley le confiere. Por ello, no existen conductas que deban ser vigiladas de manera exclusiva o excluyente con base en los informes de los partidos, **toda vez que la presentación y revisión de los informes anuales y de campaña constituyen sólo un instrumento de la fiscalización que no agota la totalidad de las actividades que, en ejercicio de sus facultades, realiza la autoridad fiscalizadora.**

A mayor abundamiento, la documentación específicamente revisada y concretamente dictaminada es, efectivamente, cosa juzgada. Por lo tanto, información sobre hechos novedosos, no conocidos en su momento por la

autoridad, o bien que habiendo sido reportados por el partido político, se tenga conocimiento de que ocultó o falseó su información, e incluso que haya realizado actos simulados dándoles apariencia de legalidad, todo ello puede excitar nuevamente a la autoridad a investigar y llegar a una determinación.

Es cierto que la autoridad no debe volver a calificar informe alguno que haya sido rendido oportunamente, ni la documentación que en ese momento se exhibió como sustento de lo informado, ni reevaluar o dejar sin efecto un dictamen, pues de esta manera verdaderamente se estaría atentando contra el principio de cosa juzgada. Solamente podrá pronunciarse, con posterioridad, sobre hechos novedosos, que se desprendan, o tengan su origen, a partir de distintos elementos indiciarios de los que no hubiera tenido conocimiento con anterioridad.

El Tribunal Electoral estableció el siguiente criterio al resolver el expediente identificado con el número SUP-RAP-013/98, consultable a foja 208 de dicha resolución, y que se estima aplicable por analogía.

[...] la autoridad no está volviendo a revisar el informe de gastos de campaña rendido oportunamente, ni la documentación que en ese momento se exhibió como sustento de lo informado, ni mucho menos está reevaluando y, como consecuencia de ello, dejando sin efecto su dictamen, sino que el acto ahora impugnado parte de un hecho novedoso que se desprende o tiene su origen en la documentación presentada en el informe anual y que no corresponde a gastos ordinarios, sino justamente a gastos de campaña [...]

(SUP-RAP-013/98, foja 208)

Ahora bien, debe aclararse que, a efecto de determinar si un determinado ingreso o gasto fue efectivamente reportado en un informe presentado por un partido político al cual recayó un dictamen, la autoridad puede válidamente acudir a la información contenida en dicho informe y en el dictamen correspondiente, con la única finalidad de verificar si tal ingreso o gasto fue efectivamente materia de un pronunciamiento por parte de la autoridad, sin que ello suponga la reevaluación, ni

mucho menos la alteración, de los términos del dictamen consolidado ya emitido, salvo que se presenten los supuestos ya enunciados.

Por lo tanto, se reitera, la Comisión de Fiscalización solamente puede pronunciarse, en cuanto al fondo de la queja, respecto de aquellos hechos que fehacientemente **se acredite no hubieren sido reportados en los informes respectivos, o que habiendo sido reportados, como consecuencia de la queja, se advierta que la información presentada por el partido no es veraz o que incluso se dé el caso de que haya falseado u ocultado la información presentada en los reportes.**

También alega el partido denunciado, a foja 134 del escrito de contestación del emplazamiento, que con las resoluciones del Tribunal Electoral en los expedientes SUP-RAP-015/2001 y SUP-RAP-023/2001, de fechas 13 de julio de 2001 “emanaron resoluciones definitivas, firmes e inatacables, causando estado de cosa juzgada en lo relativo al financiamiento anual y gastos de campaña correspondiente al ejercicio respectivo”. En el mismo sentido, el partido denunciado sostiene lo siguiente (foja 135 del referido escrito):

de conformidad con los artículos 99 primer párrafo de nuestra Constitución Política y 184 primer párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia federal electoral, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que con su resolución definitiva se agotaron todas las instancias para revisar los ingresos y las erogaciones realizadas por el Partido Revolucionario Institucional; y consecuentemente, el proceso electoral –que de conformidad con el propio código electoral comprende los mecanismos de financiamiento de los partidos políticos- quedó firme, en calidad de intacable Cosa Juzgada.

Al respecto, resulta necesario advertir contundentemente que la autoridad fiscalizadora federal en materia electoral no está en modo alguno reabriendo el procedimiento de revisión y análisis de los informes anual y de campaña correspondientes al ejercicio del año 2000 del Partido Revolucionario Institucional

y, menos aún, resolviendo el procedimiento sobre el que ya se pronunció el Tribunal Electoral Federal acerca de los mismos, lo cual tiene el carácter de inatacable, según lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas única y exclusivamente se encuentra substanciando un procedimiento de origen distinto al de revisión de los informes anuales y de campaña, relativo a presuntas irregularidades sobre las cuales no tuvo conocimiento durante el procedimiento de revisión y análisis de los informes anuales y de campaña relativos al ejercicio del año 2000.

La Comisión de Fiscalización, al substanciar el procedimiento al que se refiere el presente dictamen, **no se encuentra resolviendo el mismo fondo substancial controvertido en el procedimiento de revisión y análisis de los informes anual y de campaña del año 2000** y, por lo mismo, **tampoco se encuentra la Comisión de Fiscalización resolviendo sobre el fondo substancial controvertido que fue materia de las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

A mayor abundamiento, si bien las resoluciones del Tribunal Electoral Federal referidas, tal y como lo establece el Partido Revolucionario Institucional en su escrito de contestación al emplazamiento, tienen el carácter de inatacables, no es menos cierto que dicha situación no limita el derecho que tuvo el Partido de la Revolución Democrática para presentar la queja sobre los hechos denunciados que motivaron el inicio del procedimiento que nos ocupa, y menos aún limitan la facultad de la Comisión de Fiscalización para conocer acerca de dichos hechos, y darle el trámite legal correspondiente a fin de substanciar a cabalidad dicha queja.

En este orden de ideas, debe concluirse que si bien el procedimiento llevado a cabo con el objeto de revisar y analizar el informe de campaña del ejercicio de

2000 presentado por el Partido Revolucionario Institucional, ya es asunto totalmente concluido, ello no genera, como pretende sostener injustificadamente el partido denunciado, la actualización de alguna causa de improcedencia que obligue a desechar la queja de mérito.

En efecto, el Partido de la Revolución Democrática en la queja presentada en contra del partido denunciado, hace del conocimiento de esta autoridad electoral hechos que, si bien guardan relación con la campaña electoral de 2000, no se refieren al mismo fondo substancial sobre el que versó el dictamen y resolución citados. Lo anterior se robustece al atender al criterio emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia identificada con el número SUP-RAP-046/2000, que a foja 33, establece a letra lo siguiente:

*Dentro del subsistema disciplinario aplicable a los partidos políticos, se contemplan tres procedimientos; uno genérico, previsto por el artículo 270 de la invocada legislación electoral, **otro específico, contenido en el numeral 49-A, párrafo 2 de la propia normatividad en cita y, un último, genérico especial, señalado en los artículos 49-B, párrafo 4, y 270 del código de la materia.***

El procedimiento de revisión de los informes anuales y de campaña regulado por el artículo 49-A, párrafo 2, y el procedimiento genérico especializado regulado por el artículo 270, y 49-B, párrafo 4, del Código Electoral, son procedimientos diversos, y no excluyentes entre sí.

Para confirmar lo anteriormente expuesto, resulta conveniente transcribir, en su parte conducente, la aludida sentencia del tribunal de alzada:

En este sentido, atendiendo a lo prescrito en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, puede advertirse que el subsistema principal disciplinario en materia Electoral, está previsto en los artículos 82, párrafo 1, inciso t), w) y z); 86, párrafo 1, inciso l); 264; 269, y 270 a 272. De este sistema se desprende que las autoridades competentes son la Junta General Ejecutiva, que es la instancia responsable de integrar el expediente por las irregularidades, presuntas

*infracciones o responsabilidades, una vez que se hubiere formulado una queja en contra de los sujetos precisados en el inciso a) partidos políticos nacionales, agrupaciones políticas nacionales, ciudadanos observadores y organizaciones de observadores; en el entendido, de que la integración implica el emplazamiento al presunto responsable o infractor, la revisión de un plazo para que produzca su contestación y aporte las pruebas la posibilidad de solicitar información o documentación para la integración del expediente, y la formulación del dictamen correspondiente que debe ser sometido al Consejo General, **salvo, que se trate de violaciones a las disposiciones jurídicas sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento, caso en el cual las quejas correspondientes deben ser presentadas ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien, a su vez, las turnará a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas, a efecto de que las analice previamente a que rinda su dictamen al Consejo General, lo cual puede considerarse como una excepción en este subsistema disciplinario, que igualmente permite confirmar que la integración del expediente en materia de irregularidades electorales corresponde a un órgano previamente establecido en la ley y que sus atribuciones igualmente deben estar previstas en la ley, en estos casos siempre en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.***

*(...) tratándose de violación a las disposiciones jurídicas sobre restricciones a las aportaciones de financiamiento, el Consejo General conoce del dictamen que realice la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, luego de que esta última hubiere realizado el procedimiento específico que se contempla en el artículo 49-A, párrafo 2, del Código Electoral multicitado; **procedimiento que es distinto** al previsto en el artículo 270 del ordenamiento de referencia y que es el general en materia disciplinaria y de imposición de sanciones.*

(...)

Ahora bien, en este subsistema disciplinario que se identificó como el atinente para los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, ciudadanos, observadores y sus organizaciones, se pueden identificar dos procedimientos distintos que fundamentalmente están determinados por la materia o conducta que se estima susceptible de ser investigada y sancionada. Efectivamente, como ya se anticipó en los párrafos precedentes, un primer tipo de procedimiento podría llamarse genérico, corresponde a los sujetos ya mencionados en este mismo párrafo y está previsto en el artículo 270 del código electoral, en relación con los numerales 264, párrafos 1 y 2, y 269, por cualquier tipo de infracción

administrativa que no corresponda a las cometidas por agrupaciones políticas nacionales o partidos políticos nacionales por violación a las disposiciones jurídicas sobre restricciones al financiamiento de los partidos políticos. El segundo tipo de procedimiento sería uno especializado, cuyo desarrollo y análisis, previo a la formulación del dictamen, corresponde a la Comisión de Fiscalización en (sic) los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas por actos cometidos por los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales, en materia de financiamiento, y está previsto en el artículo 49-A, párrafo 2, del ordenamiento invocado.

La interpretación del Partido Revolucionario Institucional es a todas luces restrictiva, pues, como se ha venido sosteniendo a lo largo de este apartado del dictamen, no se actualiza la excepción de cosa juzgada y de asunto totalmente concluido, ni se está pretendiendo juzgar al Partido Revolucionario Institucional dos veces por los mismos hechos, ya que en el dictamen consolidado se analizó la información contable presentada por el Partido Revolucionario Institucional, en lo concerniente a sus ingresos y egresos, y otra cosa muy distinta es el procedimiento disciplinario que nos ocupa.

A manera de conclusión, es importante hacer un conjunto de valoraciones. A juicio de la Comisión de Fiscalización, le asiste plena razón al partido denunciado cuando afirma en su escrito de respuesta al emplazamiento, que los informes que en su momento rindió a esta autoridad electoral son ya cosa juzgada y que las resoluciones que emitió en su momento el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con base en los dictámenes correspondientes, son definitivos e inatacables. Por lo tanto, la Comisión de Fiscalización no puede, basada en los principios de certeza y de legalidad que norman las actividades de este Instituto, reevaluar, o alterar, y así dejar sin efectos, un dictamen que ya ha sido aprobado por este Consejo General.

La Comisión, sin embargo, juzga que el hecho de que un partido político haya presentado sus informes, y que en estos haya recaído un dictamen de la autoridad, no quiere decir que quede exento de cualquier sanción si con

posterioridad existe, en su caso, prueba fehaciente e indubitable de que ha incumplido con la obligación legal de informar verazmente respecto de la totalidad de sus ingresos y/o egresos.

Las consideraciones anteriormente señaladas, resultan idóneas para desestimar el argumento del partido denunciado ubicado a fojas 159 y 160 del escrito de contestación al emplazamiento, en el que señala que esta autoridad, al haber dictaminado los informes anuales y de campaña del año 2000, ya se pronunció sobre el sorteo “Milenio Millonario” y que las cuestiones relacionadas con éste ya quedaron resueltas en el dictamen. Para tal efecto, el partido denunciado sostiene a foja 160 del referido escrito:

Al respecto, hacemos nuestra para todos los efectos jurídicos correspondientes a este punto la respuesta puntual que se dio al oficio STCFRPAP 332/02 proveniente de la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral, relativo a la Queja Q-CFRPAP 01/02 PRD vs. PRI, a través del escrito SAF/139/02 de 24 de junio del año 2002 proveniente de la Secretaría de Administración y Finanzas del Partido Revolucionario Institucional y que firmara en su momento Rigoberto Quintero Torres, en su calidad de Secretario de dicha cartera, con sus seis anexos correspondientes que obran en el mismo escrito de referencia.

Vale la pena hacer énfasis en el anexo III del informe rendido por el Partido Revolucionario Institucional, mencionado en los puntos precedentes; pues ahí se muestra el estado auditado de las finanzas del PRI y que fue materia de un dictamen que se rindió por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el día 9 de agosto de 2001 y contra el cual nadie jamás se inconformó en tiempo y forma.

Ahora bien, atendiendo al argumento del partido denunciado, resulta procedente precisar las siguientes consideraciones:

Como quedó precisado en el apartado anterior, el partido denunciado reportó la celebración del sorteo “Milenio Millonario” en sus respectivos informes anuales y de campaña del ejercicio correspondiente, presentando la documentación soporte

respecto de su autorización y supuesta validez, y que dicha información fue dictaminada por esta autoridad. Debe sostenerse, para que no quede duda alguna al respecto, que lo que fue dictaminado en su momento, **versó únicamente sobre los datos conocidos y reportados por el propio partido político, con la presunción de que presentaba su información de manera veraz y completa.**

La queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática se refiere a supuestas irregularidades en que incurrió el Partido Revolucionario Institucional al llevar a cabo el sorteo mencionado, respecto de las cuales esta autoridad realizó una investigación y debe pronunciarse al respecto.

Ahora bien, como consecuencia de la queja interpuesta por el Partido de la Revolución Democrática, se pudieron conocer distintos indicios que conducen a pensar que el partido denunciado eventualmente llevó a cabo de manera irregular la celebración del referido sorteo. Lo anterior implica, que si bien el partido denunciado reportó la celebración del sorteo “Milenio Millonario”, como consecuencia de la queja se pudo conocer que el partido denunciado presuntamente le dio apariencia de legalidad al momento de informarlo a esta autoridad. La Comisión de Fiscalización se pronunció en su momento respecto de la información presentada por el partido político; sin embargo, no convalidó las probables conductas ilícitas que condujeron a la celebración del multicitado sorteo, pues su conocimiento de los actos realizados por el partido político se limitaba a lo que estrictamente el propio partido político informó. Por consiguiente, esta autoridad no puede finiquitar con una sola determinación –y más aun cuando la información fue proporcionada por el propio partido político de la manera en la que le pudo haber convenido- las diversas obligaciones a que se encuentran sujetos los partidos políticos.

- 2) Argumento respecto de la preclusión del derecho del Partido de la Revolución Democrática.

El Partido Revolucionario Institucional sostiene a foja 145 de su escrito de contestación al emplazamiento que, como ya fueron dictaminados los informes anuales y de campaña del año 2000, el derecho del Partido de la Revolución Democrática para presentar quejas precluyó y las facultades de investigación de la Comisión de Fiscalización caducaron.

Al respecto el partido denunciado sostiene a foja 147 de su escrito de contestación al emplazamiento lo siguiente:

Entonces, en ese momento, antes de que hubiera precluido o caducado el derecho aludido, es decir, en el momento en que se rindió el dictamen, el PRD podría haberse inconformado con él y no lo hizo. Aún más, ni siquiera se inconformó con el dictamen en el seno del Consejo General del Instituto Federal Electoral, como tampoco lo hicieron a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tal como se establece en el artículo 49-A, fracción 2, inciso f) [...].

Para sustentar su argumento, el Partido Revolucionario Institucional pretende valerse de una serie de tesis jurisprudenciales de diversos órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, interpretando distintas normas de la legislación electoral y opiniones de doctrinarios jurídicos. Debe decirse que es errónea la apreciación del partido denunciado respecto de que precluyó el derecho del Partido de la Revolución Democrática y caducaron las facultades de investigación de esta autoridad.

La preclusión es un principio procesal que supone la consolidación de una determinada situación jurídica procesal por no haber sido combatida dentro de un determinado plazo, y que es una forma en que los derechos y facultades de las partes se pierden por su no ejercicio oportuno en la forma y términos establecidos en la ley.

Es cierto que la preclusión significa la pérdida, extinción o consumación procesal por no haber ejercido determinados derechos en los tiempos establecidos en la

ley. Sin embargo, como se demostrará a continuación, el derecho del Partido de la Revolución Democrática a presentar la queja multireferida de ninguna manera ha precluido.

El principio de preclusión rige en los distintos procedimientos de fiscalización que lleva a cabo esta autoridad. Por ejemplo, una vez que ha fenecido el plazo dentro del cual la Comisión puede solicitar aclaraciones o rectificaciones a los partidos, se encuentra imposibilitada a hacerlo; o bien, los partidos políticos que no contesten a tales requerimientos dentro de los diez días que se les conceden, ya no pueden hacerlo cuando se está en la etapa de elaboración del dictamen.

Sin embargo, la definitividad que origina dicha preclusión de derechos, ha de referirse necesariamente a los dictámenes, y al contenido de los informes revisados. En tal virtud, **resulta imposible hablar de una “definitividad” –y de sus consecuencias- respecto de hechos que nunca fueron conocidos o dictaminados por esta autoridad, o que habiendo sido conocidos por esta autoridad en los informes del partido denunciado, se advierte, como consecuencia de una queja interpuesta, que el partido denunciado no informó de manera veraz.**

Dado que en los casos anteriormente referidos nunca existió un pronunciamiento de la autoridad, y en última instancia, ni siquiera fueron materia de un procedimiento, no resulta válido decir que exista preclusión alguna, puesto que, como ya se ha señalado, la preclusión es un principio procesal que aplica en determinado momento a un procedimiento de fiscalización y no, como pretende el partido denunciado, al conjunto de procedimientos de fiscalización con los que la ley faculta a la autoridad administrativa para vigilar la licitud del origen y destino de los recursos de los partidos políticos.

Resulta necesario, en un primer término, hacer alusión al Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía

Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 2000, que reglamenta el procedimiento específico contemplado en el artículo 49-A, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El citado reglamento, en su artículo 26.1 establece a la letra lo siguiente: *“La documentación señalada en este Reglamento como sustento de los ingresos y egresos de los partidos políticos **deberá ser conservada por éstos por el lapso de cinco años contado a partir de la fecha en que se publique en el Diario Oficial de la Federación el dictamen consolidado correspondiente. Dicha documentación deberá mantenerse a disposición de la Comisión de Fiscalización**”*. De lo anterior no puede interpretarse otro sentido, sino que la norma en comento establece la obligación de los partidos políticos nacionales de conservar la documentación durante un periodo de 5 años contados a partir de que el procedimiento de revisión de los informes anuales y de campaña ha concluido.

La anterior consideración, resulta sin menoscabo, obviamente, del derecho que tienen los partidos políticos para recurrir el dictamen respectivo y la resolución aprobada por el Consejo General ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De lo anterior se infiere que la voluntad del Consejo General de este Instituto, al reglamentar los procedimientos, tanto de revisión de los informes anuales y de campaña, como el genérico especializado relativo a las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas previsto en los artículos 270 y 49-B, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistió en considerar ambos procedimientos de manera distinta entre sí, aún cuando estén estrechamente vinculados uno con otro.

Esto es, la obligación que se les impuso a los partidos y agrupaciones políticas para guardar la documentación que sustente los ingresos y egresos de un determinado ejercicio por un periodo de 5 años posteriores a la publicación del dictamen consolidado correspondiente, se debió al hecho de que cualquier persona puede presentar una queja relativa al origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos durante dicho período, es decir, durante cinco años contados a partir de la publicación del dictamen consolidado en el Diario Oficial de la Federación.

Lo anterior se encuentra plenamente regulado en el artículo 4.2 del Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas Sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, así como en el artículo 26.1 del Reglamento que Establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogos de Cuentas y Guía Contabilizadora Aplicables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 2000.

En relación con lo vertido en los párrafos anteriores, cabe aludir al criterio emitido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis que se transcribe a continuación:

QUEJAS SOBRE FINANCIAMIENTO, SU PRESENTACIÓN ESTÁ SUJETA AL LAPSO FIJADO EN LOS LINEAMIENTOS EMITIDOS POR EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA CONSERVAR LA DOCUMENTACIÓN ATINENTE.

El derecho consagrado por el artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en favor de los partidos políticos de presentar en contra de otro partido o agrupación política, quejas apoyadas en los elementos probatorios necesarios,

*para que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, proceda a realizar las investigaciones a que legalmente se encuentra facultada; **debe ejercerse durante el lapso que el órgano electoral haya fijado a tales entes para la conservación de la documentación comprobatoria de ingresos y egresos**, dado que, sólo durante ese tiempo dicha Comisión puede desplegar las facultades necesarias para llevar a cabo la indagatoria. No entenderlo así, pugnaría con los más elementales principios de seguridad jurídica, entre los cuales, se encuentra el relativo a la certeza de que, si durante el término en que subsiste la obligación de conservar cierto tipo de documentos, el obligado no es requerido para realizar sobre ellos las investigaciones que se estimen pertinentes, no puede enjuiciársele fuera de ese lapso. De justificarse esto, es claro que sería sujeto de la inseguridad jurídica, proscrita por el orden constitucional mexicano. Por tanto, toda queja presentada fuera de ese término, debe considerarse improcedente.*

Sala Superior. S3EL 045/99
Recurso de apelación. SUP-RAP-012/99 y acumulados. Partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática. 30 de junio de 1999. Mayoría de 4 votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. Disidente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Antonio Valdivia Hernández.

Por consiguiente, el criterio aludido permite sostener, de manera contraria a lo que argumenta el partido denunciado, que el período durante el cual los partidos políticos se encuentran facultados para interponer una queja en contra de otro partido o agrupación política es, precisamente, el lapso al que se encuentran obligados para la conservación de la documentación comprobatoria de sus ingresos y egresos. Esto es así puesto que **sólo durante ese período la Comisión de Fiscalización puede llevar a cabo su actividad indagatoria.**

Como puede atenderse, el alegato del partido denunciado es erróneo por una razón adicional; como ya se ha sostenido, definitivos son, en todo caso, los dictámenes, **pero la fiscalización de un determinado ejercicio como tal no puede ser “definitiva” respecto de lo que no esté contenido en los informes, o bien, respecto de hechos que nunca fueron conocidos o dictaminados por esta autoridad, o que habiendo sido conocidos por esta autoridad en los**

informes del partido denunciado, se advierte, como consecuencia de una queja interpuesta, que el partido denunciado no informó de manera veraz, ocultando información e incluso simulando actos jurídicos dándoles apariencia de verdaderos e informándolos como apegados a derecho a esta autoridad.

Las razones anteriormente expuestas sirven para demostrar la insuficiencia de la prueba ofrecida por el Partido Revolucionario Institucional en el escrito de contestación al emplazamiento, consistente en la resolución de la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificada con el número de expediente SUP-RAP-012/99 y acumulados SUP-RAP-013/99 y SUP-RAP-014/99, precisamente porque en dicho asunto se resolvió que el plazo para interponer una queja en contra de un partido político respecto de los informes anuales y de campaña, se encontraba supeditado al tiempo durante el cual el Partido Revolucionario Institucional se encontraba obligado a guardar en su poder la información contable que sustentara lo reportado a la autoridad electoral; por consiguiente, lejos de que la prueba de mérito fortalezca los argumentos del partido denunciado, la resolución que el partido denunciado ofrece como prueba viene a confirmar el criterio adoptado por esta autoridad.

En conclusión, por todas las razones apuntadas en este apartado del dictamen, el argumento del partido denunciado resulta inatendible, pues no precluyó el derecho del Partido de la Revolución Democrática para presentar el recurso de queja multireferido.

- 3) El argumento del partido denunciado por el que sostiene que se le está juzgando dos veces por los mismos hechos: supuesta violación al principio *non bis in idem*.

El partido denunciado sostiene que la queja interpuesta por el representante del Partido de la Revolución Democrática es completamente improcedente porque

pretende enjuiciar al Partido Revolucionario Institucional dos veces por los mismos hechos.

A foja 161 del escrito de contestación al emplazamiento, el partido denunciado arguye:

Lo que el principio general del [sic] Derecho del non bis in idem prohíbe no sólo es aplicar dos sanciones a los mismos hechos, sino sobre todo someter a un doble procedimiento por el mismo hecho, independientemente de que en la primera resolución se haya impuesto o no una sanción. En la especie, el representante del Partido de la Revolución Democrática ha presentado una queja para que se imponga una sanción al Partido Revolucionario Institucional por supuestas irregularidades en el informe de los gastos de campaña correspondientes a 1999-2000, a pesar de que dicho informe ya fue sometido al procedimiento de revisión, verificación y aprobación de los órganos competentes previstos en la legislación aplicable en ese año. Esto significa que pretende iniciar un nuevo procedimiento a través del cual se puedan imponer de nueva cuenta sanciones al Partido Revolucionario Institucional por los mismos hechos que fueron objeto de los procedimientos de revisión, verificación y aprobación por parte de los órganos competentes, con lo cual pretende que se vulnere de forma flagrante el Principio General del [sic] Derecho de non bis in idem.

Los argumentos que se han desarrollado en este apartado del dictamen sirven para desestimar este último argumento del partido denunciado, en virtud de que el error de interpretación en el que incurre el partido denunciado radica en no distinguir con claridad los distintos tipos de procedimientos que lleva a cabo esta autoridad y en no diferenciar las conductas que se evalúan en cada uno de estos procedimientos.

Por una parte, el procedimiento establecido en el artículo 49-A del código electoral mencionado, se refiere exclusivamente a aquellos casos en que, con motivo de la presentación de los informes anuales y de campaña que están obligados a rendir los partidos políticos, la Comisión de Fiscalización advierta alguna irregularidad.

Por otra parte, el artículo 49-B del citado ordenamiento, faculta a la Comisión de Fiscalización, para fiscalizar en todo momento los recursos que manejan los partidos y agrupaciones políticas, es decir, antes o después **de la rendición de los informes anuales o de campaña**, conclusión que se corrobora con el hecho de que el diverso artículo 49-A, es el que establece un procedimiento específico para la presentación y revisión de estos informes; lo que significa que, con base en esas atribuciones, la autoridad fiscalizadora oficiosamente debe vigilar el manejo de los recursos de las entidades de interés público citadas, y cuando lo considere conveniente, solicitarles rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos.

No obstante, la actividad fiscalizadora de esta autoridad no culmina con el ejercicio de las facultades antes señaladas, consistentes en revisar los informes anuales y de campaña, o al indagar oficiosamente cuando se estime que eventualmente se están cometiendo irregularidades en el manejo de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas. El ordenamiento jurídico al que se ha hecho mención, también contempla la posibilidad de que las conductas ilegales de las organizaciones mencionadas, puedan ser de su conocimiento por medio de la denuncia que hagan otros partidos políticos, como expresamente se contempla en el párrafo 4 del propio artículo 49-B, y también lo permite el diverso 40 del Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por consiguiente, no se está sometiendo al partido denunciado a un doble procedimiento, precisamente porque el diverso establecido en el artículo 49-A se circunscribe a lo estrictamente informado y reportado por el Partido Revolucionario Institucional respecto de sus ingresos y egresos. Debe decirse que esta autoridad electoral no puede finiquitar con una sola determinación, las diversas obligaciones a que se encuentran sujetos los partidos políticos ni puede soslayar el cumplimiento a las normas electorales por el hecho de que haya existido un dictamen respecto de los informes proporcionados por el partido político.

Lo anterior resulta justificado, debido a que, si con posterioridad al dictamen consolidado de los informes anuales y de campaña del partido, se desprende como consecuencia de una queja, que un partido político se ha colocado en la hipótesis de no haber reportado en sus informes la totalidad de los ingresos y egresos a que estaba obligado a reportar, o bien, que habiéndolos reportado en los respectivos informes, se conozca en un momento posterior que no los informó con veracidad a la autoridad electoral, que falseó, e incluso, dio apariencia de legalidad a actos supuestamente simulados, el partido político incurriría en el incumplimiento de las obligaciones que a su cargo establece el Código electoral federal, y por consiguiente podría resultar ajustada a derecho una sanción.

Lo que el Instituto Federal Electoral fiscaliza es el modo en que los partidos políticos se conducen en todo lo relativo al origen, destino y manejo de sus recursos, a través de diversos instrumentos con los que cuenta esta autoridad, dentro de las facultades que la ley le confiere. Por ello, no existen conductas que deban ser vigiladas de manera exclusiva o excluyente con base en los informes de los partidos, **toda vez que la presentación y revisión de los informes anuales y de campaña constituyen sólo un instrumento de la fiscalización que no agota la totalidad de las actividades que, en ejercicio de sus facultades, realice la autoridad fiscalizadora.**

Como puede apreciarse, no se está juzgando al partido denunciado dos veces por los mismos hechos, pues como se ha precisado reiteradamente, los dictámenes consolidados de la Comisión de Fiscalización, aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral del 6 de abril y 9 de agosto de 2001, versaron sobre la información presentada por el propio partido político, en la inteligencia de que dicho instituto político informó con **veracidad** el origen, monto y aplicación de **todos** sus ingresos y egresos. Situación distinta sucede cuando, como consecuencia de una queja, se tiene conocimiento de diversas irregularidades cometidas por el partido político que nunca fueron conocidas o dictaminadas por esta autoridad, o bien que, habiendo sido conocidas, se tenga conocimiento que el

partido político falseó u ocultó la información, o bien que haya dado apariencia de legalidad a actos de dudosa legalidad.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha diferenciado claramente los distintos tipos de procedimientos fiscalizadores regulados en materia electoral, al resolver el expediente SUP-RAP-012/99 y acumulados, lo que pone en evidencia lo inatendible del argumento del partido denunciado:

(...) cabe hacer mención de los tres sistemas jurídicos fundamentales que en el derecho electoral federal mexicano, en materia de irregularidades, se ocupan de sancionar éstas: A) Sistema disciplinario; B) Sistema de nulidades, y C) Sistema penal.

En lo que atañe al sistema disciplinario en materia electoral, cuyo tema es el que interesa, a su vez, puede subdividirse atendiendo al ente infractor, en cinco subsistemas: a) El primero, en el que están comprendidos los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, observadores y organizaciones de observadores...

Ahora bien, con relación al subsistema disciplinario, que se identificó como el atinente para los partidos y agrupaciones políticas nacionales, observadores y sus organizaciones, a su vez, se pueden identificar dos procedimientos distintos, que se distinguen por la materia o conducta que se estima susceptible de ser investigada y sancionada.

Un primer tipo de procedimiento es el denominado genérico, que, corresponde a los sujetos mencionados en la párrafo anterior y que está previsto, fundamentalmente, en el artículo 270, en relación con los numerales 264, párrafos 1 y 2, y 269, todos del Código Electoral, por cualquier tipo de infracción administrativa que, en principio, no se relacione con alguna violación a las disposiciones jurídicas que regulan los recursos que reciban los partidos políticos y su destino; es decir, lo relativo a la fiscalización de los recursos de las citadas organizaciones, en principio, estaría excluido de ese procedimiento genérico...

El segundo tipo de procedimiento, que se ha identificado como específico, es aquél cuyo desarrollo, análisis y formulación del dictamen, corresponde a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, por infracciones en materia de financiamiento y está previsto en el artículo 49-A, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cuyo trámite se hizo referencia anteriormente. Sobre el particular cabe puntualizar que, la lectura de las sentencias que ha pronunciado esta Sala Superior

sobre el tema, revela que, este procedimiento se refiere exclusivamente a aquellos casos en que con motivo de la presentación de los informes anuales y de campaña que están obligados a rendir los partidos políticos (...) la Comisión de Fiscalización advierte alguna irregularidad, pero no cuando ésta es de su conocimiento a través de una queja.

De modo que, como se dijo en un principio, para dilucidar la cuestión planteada, tendrá que acudirse a la interpretación sistemática y funcional de los preceptos 2, 40, 49-B, 131, 270 y 272, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para determinar el procedimiento que debe seguirse en los casos en que un partido político presente una queja en contra de sus similares, imputándoles haber incurrido en irregularidades en el manejo de sus ingresos y egresos.

Así, la lectura de los preceptos 40 y 49-B, en relación con el 270 y 272, de la codificación en consulta, permite obtener un tercer tipo de procedimiento diverso a los que fueron comentados —genérico y específico— para desahogar el tipo de quejas que nos ocupan.

...el artículo 49-B, párrafo 4 (...) claramente establece la posibilidad de quejarse por irregularidades relacionadas con el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas; sin embargo, no prevé algún procedimiento para tramitar dicha queja.

Empero, la disposición aludida no debe analizarse de forma aislada, sino que debe ubicarse dentro del contexto en que se encuentra, en el caso, en el párrafo 2, del propio precepto **49-B**, que dispone que la Comisión de Fiscalización tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones: (...) De donde se obtiene que **el precepto últimamente aludido faculta a la citada Comisión de Fiscalización, para fiscalizar en todo momento los recursos que manejan los partidos y agrupaciones políticas, es decir, antes o después de la rendición de los informes anuales o de campaña**, conclusión que se corrobora con el hecho de que el diverso artículo 49-A, es el que establece un procedimiento específico para la presentación y revisión de estos informes; lo que significa que, con base en esas atribuciones, la autoridad fiscalizadora oficiosamente debe vigilar el manejo de los recursos de las entidades de interés público citadas, y cuando lo considere conveniente, solicitarles rindan informe detallado respecto de sus ingresos y egresos.

Pero la actividad de fiscalización del órgano especializado del Instituto Federal Electoral, no culmina con el ejercicio de las facultades ya mencionadas, consistentes en revisar los informes anuales y de

campaña, o indagar en el procedimiento relativo esa rendición, oficiosamente cuando estime que se están cometiendo irregularidades en el manejo de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, sino que, también el ordenamiento jurídico aplicable, contempla la posibilidad de que las conductas ilegales de las organizaciones mencionadas, puedan ser de su conocimiento por medio de la denuncia que hagan otros partidos políticos como expresamente se contempla en el párrafo 4 del propio artículo 49-B, y también lo permite el diverso 40, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (énfasis añadido, fojas 130-139.)

En consecuencia, son inatendibles los alegatos formulados por el partido político denunciado que han sido analizados en el presente capítulo.

B. En este apartado del dictamen, se procederá a analizar los argumentos vertidos por el partido denunciado en el apartado que lleva por título **Frivolidad**, visible a fojas 164-169 del escrito de contestación al emplazamiento.

El partido alega, en esencia, que los hechos denunciados por el Partido de la Revolución Democrática no se encuentran plenamente probados y que la queja se reduce a la exposición de meras suposiciones o apreciaciones subjetivas que no son suficientes para dar inicio a un procedimiento administrativo electoral. En función de ello, el Partido Revolucionario Institucional considera que al no estar comprobados los supuestos que fundamentan la presente queja, la misma debe desecharse. Esto es, al no existir elementos suficientes para determinar la responsabilidad del partido denunciado con respecto de las infracciones denunciadas en la queja, es procedente su desechamiento de plano. Esto se desprende de lo dicho por el partido denunciado a foja 166 del escrito de contestación al emplazamiento, cuando alega:

El escrito presentado en contra de mi representada carece de materia respecto a los hechos que denuncia, los cuales no están plenamente probados, ni aún en su carácter indiciario, por lo que resulta a la luz del razonamiento jurídico que, al ser insustancial su contenido, debe el mismo ser desechado, sobre todo cuando se observa que en ningún caso puede afirmarse que jurídica o legalmente están acreditadas

violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es incorrecta la afirmación que hace el partido denunciado en el sentido de que son hechos notoriamente frívolos los que dan fundamento a este procedimiento, por lo que a continuación se expone:

1. En primer lugar, el partido denunciado parece confundir el término de frivolidad como causal de desechamiento conforme a lo previsto en el inciso a) del artículo 6.2 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, con la causal de desechamiento prevista en el inciso c) del mismo artículo, el cual textualmente establece:

El presidente de la comisión de fiscalización propondrá a la comisión que la queja sea desechada de plano en los siguientes casos:

a) Si los hechos narrados resultan notoriamente frívolos o inverosímiles, o si aun siendo ciertos, carecen de sanción legal;

(...)

c) Si la queja no se hace acompañar de elemento probatorio alguno, aun con valor indiciario, que respalde los hechos que denuncia.

El partido alega que el escrito de queja es frívolo y por lo tanto cae bajo los supuestos del artículo 6.2 inciso a) del reglamento citado. Sin embargo, de los argumentos que dicho partido político formula para justificar su afirmación, se desprende que su principal alegato consiste en que los hechos denunciados no se encuentran plenamente probados, ni aún en su carácter indiciario, por lo que intenta sostener que la queja no está acompañada de elementos probatorios que respalden los hechos de la denuncia, y que por lo tanto se cae bajo los supuestos del artículo 6.2 inciso c) del reglamento referido. Es por ello que esta autoridad procederá a responder a los argumentos esgrimidos por el partido denunciado en el sentido de que no se acompañaron elementos probatorios suficientes, ni siquiera con carácter indiciario, que respalden los hechos de la denuncia.

2. Al respecto es conveniente señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación con el número de expediente SUP-RAP-050/2001, ha establecido que para que una queja sea admitida debe cumplir con tres requisitos (foja 138):

- a. Que de llegar a acreditarse los hechos afirmados en la denuncia, configuren uno o varios de los ilícitos sancionables a través de este procedimiento.
- b. Que la descripción de los hechos contenga las circunstancias de modo, tiempo y lugar que, enlazadas entre sí, hagan verosímil la versión de los hechos, esto es, que se proporcionen con la narración los elementos indispensables para establecer la posibilidad de que los hechos denunciados hayan ocurrido.
- c. Que se aporten elementos de prueba, suficientes para extraer indicios sobre la credibilidad de los hechos materia de la queja.

En el presente caso, es claro que se cumple con el primer requisito porque de llegar a demostrarse la veracidad de los hechos denunciados por el Partido de la Revolución Democrática, se constituiría un ilícito sancionable conforme a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Electorales y por el Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas.

En cuanto al segundo de los requisitos, también se cumple en el presente caso, pues los hechos denunciados en el escrito de queja por el Partido de la Revolución Democrática sí generan, en principio, un mínimo de credibilidad, por tratarse de sucesos que pudieron haber ocurrido en un tiempo y lugar determinados y cuya estructura narrativa no produce, de su sola lectura, la

apariencia de falsedad. Este punto tampoco es controvertido en lo esencial por el partido denunciado, toda vez que reconoce que los hechos materia de la denuncia generan una impresión de verosimilitud general de acuerdo al sentido común y la experiencia, ya que se trata de hechos que pudieron haber ocurrido en la realidad habitual.

El tercer requisito para la admisibilidad de una queja es el que, de acuerdo al partido denunciado, no se cubre en el presente caso. Sin embargo, de un análisis de la ya citada resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se desprende que el denunciante debe aportar sólo elementos mínimos que sustenten los hechos denunciados. En este sentido la autoridad electoral debe flexibilizar la exigencia de aportar los elementos de prueba que apoyen los hechos de la denuncia pues, de lo contrario, se obligaría al partido político denunciante a contar con información y documentación que, ordinariamente, está fuera de su alcance. De llegarse a este extremo se haría nugatoria la posibilidad de que, a través de la denuncia de los partidos políticos, pudieran establecerse o demostrarse determinadas irregularidades en el manejo de sus recursos, siendo que, en todo caso, la demostración fehaciente corresponde al resultado del procedimiento de investigación que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas debe llevar a cabo. En el presente caso, el partido denunciante aportó elementos mínimos, con valor indiciario suficiente como para iniciar una investigación a partir de la cual debe esclarecerse la verdad de los hechos que se denuncian. No importa si dichos elementos fueron en su mayoría notas periodísticas, toda vez que dichas notas fueron tomadas en cuenta por esta autoridad como un indicio, como un requisito mínimo de prueba que genera cierta credibilidad para iniciar una investigación. Respecto del valor indiciario de las notas periodísticas el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido:

NOTAS PERIODÍSTICAS. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU FUERZA INDICIARIA. *Los medios probatorios que se hacen consistir en notas periodísticas, sólo pueden arrojar indicios sobre los hechos a*

que se refieren, pero para calificar si se trata de indicios simples o de indicios de mayor grado convictivo, el juzgador debe ponderar las circunstancias existentes en cada caso concreto. Así, si se aportaron varias notas, provenientes de distintos órganos de información, atribuidas a diferentes autores y coincidentes en lo sustancial, y si además no obra constancia de que el afectado con su contenido haya ofrecido algún mentís sobre lo que en las noticias se le atribuye, y en el juicio donde se presenten se concreta a manifestar que esos medios informativos carecen de valor probatorio, pero omite pronunciarse sobre la certeza o falsedad de los hechos consignados en ellos, al sopesar todas esas circunstancias con la aplicación de las reglas de la lógica, la sana crítica y las máximas de experiencia, en términos del artículo 16, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, o de la ley que sea aplicable, esto permite otorgar mayor calidad indiciaria a los citados medios de prueba, y por tanto, a que los elementos faltantes para alcanzar la fuerza probatoria plena sean menores que en los casos en que no medien tales circunstancias.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-170/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—6 de septiembre de 2001.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-349/2001 y acumulado.—Coalición por un Gobierno Diferente.—30 de diciembre de 2001.—Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-024/2002.—Partido Acción Nacional.—30 de enero de 2002.—Unanimidad de votos.

Es por ello que esta autoridad considera que el partido denunciante aportó elementos suficientes de carácter indiciario como para iniciar un procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos se encuentra predominantemente regido por el principio inquisitivo, de acuerdo a lo establecido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución ya mencionada SUP-RAP-050/2001. Derivado de la naturaleza del procedimiento, el propio tribunal ha establecido que en la sustanciación del mismo deben seguirse los siguientes criterios:

*una vez que se recibe la denuncia, **corresponde a las autoridades competentes la obligación de seguir con su propio impulso el procedimiento**, por las etapas correspondientes, según los prescriben*

*las normas legales y reglamentarias, además de que se otorgan amplias facultades al secretario técnico de la Comisión de Fiscalización en la investigación de los hechos denunciados, las cuales no se limitan a valorar las pruebas exhibidas por el partido denunciante, ni a recabar las que posean los órganos del Instituto, sino que **le impone agotar todas las medidas necesarias para el esclarecimiento de los hechos planteados** (foja 150, énfasis añadido).*

De lo anterior se deriva que no es correcto lo alegado por el partido denunciado en el sentido de que la denuncia debía acompañarse de elementos que sustentaran plenamente o fehacientemente los hechos denunciados. El procedimiento administrativo electoral no es un proceso dispositivo donde las partes aportan elementos y la autoridad se limita a decidir con base en lo aportado por las partes, sin que exista la posibilidad de que el órgano decisorio se allegue de elementos por sí mismo. Si este fuera el caso, entonces sí sería necesario que el partido denunciante acreditara plenamente los hechos materia de la denuncia. Sin embargo, el procedimiento administrativo electoral es predominantemente inquisitivo, como ya se mencionó, por lo que el denunciante solo aporta pruebas indiciarias y es obligación de la autoridad allegarse de elementos suficientes para comprobar o rechazar la veracidad de los hechos denunciados. Por lo anteriormente expuesto, es claro que la presente queja no cae en los supuestos del artículo 6.2 inciso a) o inciso c) del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, y por lo tanto no procede el desechamiento de la misma.

C. Se procede al análisis de los alegatos formulados el 29 de diciembre de 2002 por el Partido Revolucionario Institucional, en el apartado que lleva por título **Obscuridad del emplazamiento**, visible a fojas 83-100 del escrito de contestación al emplazamiento.

Alega el partido denunciado, en su escrito de contestación al emplazamiento y sin sustento alguno, que el acuerdo por el que se le emplazó “es ambiguo en cuanto al señalamiento de los indicios que enumera, deficiente en cuanto a la precisión de las irregularidades imputadas y oscuro en cuanto a los supuestos de sanción que considera aplicables”. A continuación se analizan las pretensiones del partido denunciado, y se exponen con suficiencia las razones por las que esta Comisión de Fiscalización juzga que han de desestimarse de plano dichos alegatos.

A juicio del partido denunciado, el acuerdo de emplazamiento relaciona constancias pero omite identificarlas con precisión, pues “se limita a enumerar en forma indefinida las constancias que soportarían [los] indicios”. Dice en su escrito de respuesta al emplazamiento el Partido Revolucionario Institucional, a foja 85:

Aparece un estado de indefensión cuando se señala [sic] la existencia de determinados indicios y luego, a modo de precisión procesal, se informa que esos indicios son “diversas” declaraciones y “diversa” documentación. La imprecisión en el señalamiento de los elementos indiciarios constituye así una clara violación a la garantía de audiencia.

De la simple lectura completa del acuerdo de emplazamiento de mérito puede constatarse a todas luces que las afirmaciones del partido denunciado son falsas, pues en dicho documento se enlistan con toda precisión **25 elementos indiciarios**, entre los cuales se encuentran copias certificadas de contratos de apertura de cuentas bancarias, copias certificadas de convenios administrativos sindicales, copias certificadas de cheques, copias certificadas de oficios girados por el tesorero del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, copias certificadas de folios bancarios, copias certificadas de contratos laborales de funcionarios del Partido Revolucionario Institucional, copias certificadas de oficios girados al Instituto Federal Electoral por el Partido Revolucionario Institucional acreditando a personal de la Secretaría de Finanzas del Comité Ejecutivo Nacional, copias certificadas de escrituras públicas correspondientes a asociaciones civiles, etc., etc. Así, el partido denunciado selecciona sólo 6 de esas 25 constancias en donde, ciertamente, el acuerdo de

emplazamiento se refiere a “diversas declaraciones ministeriales” o a “diversa documentación”, pero eso de ninguna manera, y bajo ninguna circunstancia, le causa perjuicio al partido denunciado, por las razones que a continuación se exponen.

El partido saca del contexto general del escrito de emplazamiento un conjunto de frases aisladas para dar la impresión de que el mismo está cargado de imprecisión. Pero eso es falso a todas luces. Valga el siguiente ejemplo: ciertamente, en la página 7 del acuerdo de emplazamiento se menciona, como elemento indiciario, “Diversas declaraciones ministeriales mediante las cuales se relata cómo operó presuntamente la transferencia, las recepciones y el traslado de los recursos provenientes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana”. Sí, eso es cierto. Pero el partido denunciado omite señalar que inmediatamente antes de esa frase se encuentran relacionados los presuntos retiros de recursos por parte de Gerardo Trejo Mejía, Elpidio López López, Melitón Antonio Cázarez Castro, Joel Hortiales Pacheco, Alonso Veraza López, Andrés Heredia Jiménez y Ricardo Aldana Prieto, así como documentación que acredita la presunta relación laboral de los 5 primeros con el Partido Revolucionario Institucional. Así las cosas, resulta, a la luz del documento en su conjunto, leído *in totto*, que quien quiera entender sus contenidos está en aptitud de entenderlos, pues el orden expositivo y la concatenación de los elementos ordenadamente vertidos en el documento de mérito es deliberadamente ignorada por el partido denunciado.

Ahora bien, todo esto resulta, en los hechos, mera apariencia, pues es especialmente llamativo para esta Comisión de Fiscalización que en el escrito de respuesta al emplazamiento, el Partido Revolucionario Institucional, a fojas 255 a 261 y 262 a 273, entre al análisis **precisamente** de las “Diversas declaraciones ministeriales mediante las cuales se relata cómo operó presuntamente la transferencia de las recepciones y el traslado de los recursos provenientes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana”, específicamente

de las declaraciones ministeriales de Alonso Veraza López y de Melitón Antonio Cázarez Castro (ya que Gerardo Trejo Mejía, Elpidio López López y Joel Hortiales Pacheco no hicieron declaración ministerial alguna), amén de la declaración de Andrés Heredia Jiménez, que se analiza por el partido denunciado a fojas 241 a 254 de su escrito de contestación, y que fue referido por separado en el acuerdo de emplazamiento. No se justifica entonces por qué el partido denunciado alega que existió obscuridad en el emplazamiento si **en los hechos**, el Partido Revolucionario Institucional formuló los alegatos que consideró pertinentes en su defensa *en relación precisamente con los indicios enumerados supuestamente afectados de ambigüedad*.

Lo mismo sucede en relación con los otros casos. El escrito de emplazamiento no dice que entre las diversas constancias se encuentran “Diversas declaraciones ministeriales” o “Diversa documentación”, así, a secas, sino que describe con toda precisión y exactitud **los contenidos** de esas diversas declaraciones o documentos, de modo que su identificación fuese clara, unívoca e inequívoca. Véase, por ejemplo, el siguiente caso señalado por el partido denunciado. Dice el acuerdo de emplazamiento, en su página 7, que entre los elementos indiciarios se encuentran:

*Diversas declaraciones ministeriales de **presuntos ganadores del Primer Sorteo Milenio Millonario celebrado por el Partido Revolucionario Institucional en el año 2000** en relación, entre otras cosas, con la distribución de boletos premiados y con la presunta integración de los premios a las arcas del Partido Revolucionario Institucional (énfasis añadido).*

La lectura más superficial del expediente identificaría con claridad a qué se refiere la Comisión Fiscalización en su acuerdo de emplazamiento. Y nuevamente: el Partido Revolucionario Institucional, a fojas 290 a 294 de su escrito de contestación, entra a analizar pormenorizadamente las declaraciones de **6 presuntos ganadores del Sorteo Milenio Millonario**, declaraciones que pudo identificar con meridiana facilidad y claridad. Ellos son, a saber: Irene Lozoya

Molina, Lourdes Zamora Ruiz, Silvia Guadalupe Fong Lau, Miguel Santos Isunza y Neira, Rafael Antonio Mendivil Rojo y Oscar Méndez Gámez. No existe tal “obscuridad” del emplazamiento como pretende argüir el partido denunciado. Ciertamente, el partido omitió pronunciarse respecto de las declaraciones de otros 11 presuntos ganadores incluidas en el expediente, pero ello se deriva de la estrategia de respuesta del partido denunciado, y de ninguna manera de la supuesta “obscuridad” del emplazamiento.

En una palabra: en su escrito de respuesta al emplazamiento, el partido denunciado formuló, tal como podrá constatarse claramente a lo largo del presente Dictamen, excepciones, defensas y alegatos, es decir, expuso lo que a su derecho convino, en relación con los elementos indiciarios relacionados en el acuerdo de emplazamiento, de modo que esta Comisión de Fiscalización desestima en definitiva que el acuerdo de emplazamiento le haya causado perjuicio al partido denunciado. El Partido Revolucionario Institucional no tiene razón al afirmar que el acuerdo de emplazamiento lo dejó en estado de indefensión dada la supuesta “obscuridad” del mismo, toda vez que la defensa que formuló en su momento implica a todas luces un previo conocimiento, exacto por lo demás, de los hechos que se le imputaron. De no haber sido así, el partido denunciado no hubiera podido siquiera defenderse, cosa que en la especie ocurrió: identificó con claridad los elementos indiciarios contenidos en el acuerdo de emplazamiento, y dio puntual respuesta, según convino a sus intereses.

En suma, ningún argumento aducido por el Partido Revolucionario Institucional con objeto de desvirtuar el acuerdo de emplazamiento que aprobó la Comisión de Fiscalización resulta adecuado para tal fin.

Por otro lado, el partido denunciado alega sin fundamento legal alguno que “también importa agravio a las formalidades del debido proceso relacionar como indicios predominantes ‘diversas declaraciones ministeriales’ cuando el procedimiento previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos

Electorales no admite las pruebas confesional y testimonial”. Al respecto, cabe señalar que el artículo 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece con toda precisión que para los efectos previstos en el Título Quinto (De las faltas administrativas y de las sanciones) del Libro Quinto (Del proceso electoral), sólo serán admitidas a) Documentales públicas y privadas; b) Técnicas; c) Pericial Contable; d) Presuncionales; y e) Instrumental de actuaciones.

Ahora bien, las declaraciones ministeriales mencionadas en el acuerdo de emplazamiento referido se encuentran contenidas en una **averiguación previa** llevada a cabo por la Procuraduría General de la República, que constituye, a la sazón, una **documental pública**. En consecuencia, las declaraciones ministeriales **contenidas en una documental pública** (en este caso en una averiguación previa llevada a cabo por la representación social) han de ser tomadas en cuenta, por supuesto, y así ha sucedido en innumerables ocasiones en el Instituto Federal Electoral, como elementos para formar el juicio de esta autoridad, pero siempre a la luz de diversos elementos probatorios que, adminiculados, posibiliten a la autoridad el arribar a una conclusión que responda en proporción justa a la razón, al buen juicio y a la experiencia. Ciertamente, la declaración ministerial contenida en una documental pública no puede por sí misma y de modo aislado, aún cuando esté contenida en una documental de tal naturaleza, producir una convicción plena por parte de la autoridad electoral federal. Pero es indudable que ésta no debe ignorarla en principio, pues al estar contenida en una documental pública, puede servirle para valorar, **en una correcta adminiculación de diversos elementos probatorios**, si un hecho o un conjunto de hechos tuvieron o no lugar en la realidad. En el presente Dictamen quedará de manifiesto, de manera por demás plástica, el modo en que esta autoridad electoral aplica el criterio anteriormente referido.

Finalmente, aduce en esencia el partido denunciado que en el acuerdo de emplazamiento “La cita de preceptos legales sin referencia específica a hechos

concretos es desafortunada. En lugar de precisar una litis, tal parece que el emplazamiento consigna una apuesta a cualquiera de dichas hipótesis legales enumeradas” (foja 90 de su escrito de respuesta al emplazamiento).

Nuevamente, el partido denunciado incurre en equívocos. El acto de autoridad mediante el cual se fija formalmente la litis es, estrictamente, el Dictamen que deba recaer al procedimiento de mérito. La litis se fija con base en lo argumentado por la parte actora y lo contestado por el demandado, dependiendo de las irregularidades que son imputables a este último y la defensa que el mismo formule. Ahora bien, de ninguna manera el acuerdo de emplazamiento deja en estado de indefensión al partido denunciado, pues con meridiana claridad y precisión se hizo de su conocimiento, en los considerandos uno y dos del documento de mérito: en primer lugar, el argumento de la parte quejosa en relación con las presuntas faltas cometidas por el partido denunciado; acto seguido y en segundo lugar, se describieron pormenorizadamente las normas que se violarían, a decir del denunciante, si se llegasen a acreditar la faltas mencionadas originalmente; y finalmente, en tercer lugar, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas relacionó pormenorizadamente los elementos indiciarios contenidos en el expediente que aportaban, en grado de suficiencia, la probable comisión de las irregularidades mencionadas con anterioridad. En consecuencia, el partido denunciado supo perfectamente, a través del acuerdo de emplazamiento respectivo, 1) De qué se le acusaba por parte de la parte quejosa; 2) Qué normas presuntamente violó, y 3) Cuáles son los elementos indiciarios contenidos en el expediente que eventualmente materializarían la comisión de las faltas. En consecuencia, de ninguna manera puede aceptarse que el partido se encontró en estado de indefensión.

Para fundar sus pretensiones, el partido denunciado acude a la versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del 5 de noviembre de 2002, y cita diversos

pronunciamientos de los Consejeros Electorales Mauricio Merino Huerta y Jaime Cárdenas Gracia, a través de los cuales los mencionados Consejeros solicitan perfeccionar y precisar en diversos sentidos el proyecto de acuerdo de emplazamiento que estaba siendo sometido a la consideración de la citada Comisión. A partir de allí, el partido denunciado afirma que "... la estructuración del emplazamiento fue discutida en la sesión y, por lo visto, no fue debidamente atendida". Por lo demás, los mencionados Consejeros Electorales, una vez hechas las correcciones y precisiones al proyecto de acuerdo referido, aprobaron, ambos, la versión final del acuerdo de emplazamiento que a su vez fue enviado al partido denunciado.

Equivocadamente, el partido pretende que en el acuerdo de emplazamiento se precisen, por ejemplo, "en qué cantidad o monto se habrían dejado de respetar los límites máximos de aportaciones", o "en qué cantidad o monto se habrían rebasado los topes de gasto de campaña", cuando estas consideraciones le corresponde a la autoridad electoral federal señalarlas, de ser el caso, en el Dictamen que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas aprueba y eleva a la consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Pero en el extremo de su argumentación, el partido denunciado afirma que el acuerdo de emplazamiento no precisa, al mencionar la eventual violación a lo establecido en el artículo 49, párrafo 2, incisos a) y b), del Código electoral federal (en relación con la prohibición de recibir aportaciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, así como de las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal), de "qué Poder Federal u organismo se relaciona", cuando el primer párrafo del considerando primero del acuerdo de emplazamiento multireferido dice con toda claridad que "La parte quejosa señaló que el Partido Revolucionario Institucional presuntamente recibió, fuera del marco de la Constitución y de la ley, **recursos provenientes de la empresa paraestatal**

Petróleos Mexicanos (PEMEX), a través del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM)...”.

En conclusión, esta Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas tiene la convicción de que no ha lugar a atender los argumentos del partido denunciado en relación con la presunta “obscuridad” del acuerdo de emplazamiento de mérito, y de que de ninguna manera el acuerdo multiferido lo colocó en estado de indefensión.

D. Se procede al análisis de los alegatos formulados el 29 de diciembre de 2002 por el Partido Revolucionario Institucional, en el apartado que lleva por título **Norma de Excepción y Justicia Electoral**, visible a fojas 101-122 del escrito de contestación al emplazamiento.

Dada la vinculación de los argumentos del partido denunciado, esta autoridad procede en primer lugar a identificarlos y, posteriormente, a su análisis exhaustivo.

1.- El partido denunciado sostiene que es inadecuada la vinculación de la averiguación previa PGR/UEDO/182/01 al procedimiento administrativo electoral debido a que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada es un ordenamiento que reduce garantías constitucionales.

En la foja 101 del escrito de contestación al emplazamiento, el Partido Revolucionario Institucional aduce lo siguiente:

La vinculación de la averiguación PGR/UEDO/182/01 al procedimiento administrativo electoral es inaceptable. Las cuestiones electorales, particularmente las vinculadas con los partidos políticos, son la antítesis filosófica, política y jurídica de las organizaciones criminales (...) La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada es un ordenamiento que rompe con los principios consagrados por el derecho mexicano, particularmente reduce garantías constitucionales. Se trata de un derecho penal de excepción. (...) En ese contexto es evidente que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y las actuaciones de su

unidad especializada no pueden bajo ningún supuesto servir como medios para normar criterio alguno en materia electoral.

El partido denunciado pretende valerse de una serie de opiniones críticas en contra de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada para sostener que esta autoridad no puede tomar en cuenta diversas constancias de la averiguación previa número PGR/UEDO/182/01 integradas en el expediente 055/FEPADE/2002. Las consideraciones críticas que el partido denunciado formula en contra de las actuaciones de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada y en contra de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, no constituyen un obstáculo para que esta autoridad se allegue de los distintos elementos de convicción que estime necesarios para sustanciar el procedimiento disciplinario que nos ocupa. La confusión del Partido Revolucionario Institucional se origina debido a que no toma en cuenta que las constancias que integran el expediente de la averiguación previa PGR/UEDO/182/01 fueron remitidas a esta autoridad electoral como parte del expediente número 055/FEPADE/2002, por la Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales, en estricto apego a lo establecido en los artículos 2 y 131 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en estricto cumplimiento de la cláusula Sexta del Convenio de Apoyo y Colaboración celebrado entre la Procuraduría General de la República, con la intervención de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y el Instituto Federal Electoral, formalizado el 3 de noviembre de dos mil uno, que a la letra reza:

SEXTA.- 'LA FEPADE' informará a 'EL INSTITUTO' de las denuncias que le sean presentadas respecto a servidores públicos que destinen de manera ilegal fondos, bienes o servicios, que tengan a su disposición con motivo de su encargo, y a solicitud de 'EL INSTITUTO' , le proporcionará los informes y certificaciones que resulten necesarias en aquellos casos que dicha autoridad electoral determine proceder, en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, esto siempre en el ámbito de sus competencias y cumpliendo con las restricciones que tenga sobre la secrecía de las investigaciones a que está obligada 'LA FEPADE'.

Los razonamientos del partido denunciado no encuentran soporte racional alguno debido a que incurre en un error al tomar en cuenta el valor que esta autoridad proporciona a las distintas constancias que obran en el expediente 055/FEPADE/2002. Como se precisa a lo largo de este dictamen, esta autoridad ha tenido sumo cuidado en clasificar y valorar en su justa dimensión cada uno de los elementos probatorios surgidos de la averiguación previa 055/FEPADE/2002.

Si bien esta autoridad ha utilizado diversas constancias de los citados expedientes, lo cierto es que algunas de ellas se consideran por esta autoridad como indicios, y no como pruebas plenas. En otras palabras, las actuaciones que son tomadas en cuenta por esta autoridad como elementos indiciarios, son valorados a la luz de los demás elementos probatorios que obran en el expediente, y administrados con todos y cada uno de los diversos elementos probatorios con que esta autoridad cuenta.

Puede apreciarse entonces lo equivocado del razonamiento del partido denunciado, pues respecto de la opiniones críticas que formula en contra de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, esta autoridad no se encuentra facultada para pronunciarse respecto de la supuesta inconstitucionalidad e insuficiencia garantista de dicha ley. De la misma manera, las manifestaciones del partido denunciado devienen a todas luces insuficientes, pues esta autoridad ha actuado en estricto cumplimiento de las normatividades constitucionales y legales que le permiten allegarse de los medios de convicción con que cuentan las distintas autoridades federales, estatales o municipales en sus respectivos procedimientos, para verificar y sopesar la existencia de los indicios que dieron origen al procedimiento disciplinario que en este momento se dictamina.

Asimismo, la materia administrativo-electoral no es la vía idónea para que el partido denunciado controvierta la supuesta inconstitucionalidad de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, pues los razonamientos que el partido esgrime

al respecto, nada tienen que ver con la materia administrativa-electoral y con el procedimiento administrativo que nos ocupa.

Conviene, finalmente, señalar que, a propósito de los supuestos vicios de las diversas declaraciones ministeriales contenidas en la averiguación previa PGR/UEDO/182/2001, el partido Revolucionario Institucional ofrece como prueba, la sentencia del Juicio de Amparo identificado con el número 1628/2001 promovido por Luis Ricardo Aldana Prieto ante el Juez Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal del Distrito Federal. En dicha sentencia se concedió el amparo al promovente para el efecto de que se le tenga por reconocido como defensor a la Licenciada Odette Mobarak Vale, y se le expidan copias certificadas de las actuaciones que integran la averiguación previa número PGR/UEDO/102/2001, misma que originalmente estaba identificada con el número de expediente PGR/UEDO/182/2001.

Al respecto, las consideraciones anteriormente señaladas permiten desvirtuar la prueba ofrecida por el partido denunciado, porque, en primer lugar, esta autoridad ha sostenido que no se encuentra facultada para pronunciarse respecto de los supuestos vicios procedimentales de la averiguación previa antes citada debido a que la cuestión que nos ocupa no es de naturaleza penal y, en segundo lugar, debido a que las constancias que integran la averiguación previa fueron remitidas por la Fiscal Especializada para la Atención de Delitos Electorales en estricto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que se ha hecho mención en este apartado del dictamen.

2.- El partido denunciado sostiene que las actuaciones de la averiguación previa PGR/UEDO/182/01 no pueden ser valoradas como prueba hasta en tanto no se dicte sentencia definitiva en los procedimientos seguidos ante el Poder Judicial de la Federación (foja 103 del escrito de contestación al emplazamiento).

Resulta inatendible el argumento del partido denunciado en el sentido de que las actuaciones contenidas en la averiguación previa remitidas por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales no pueden ser valoradas sino hasta en tanto no se dicte sentencia definitiva en los procedimientos que se llevan a cabo ante los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, pues dicha situación no es obstáculo para que esta autoridad electoral se allegue de la información con que cuenten distintas autoridades en el marco de sus respectivos procedimientos y, precisamente, debido a que las documentales que integran el expediente de la averiguación previa FEPADE/055/2001 constituyen pruebas documentales, de conformidad con el artículo 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en razón de que dichas constancias se valoran por esta autoridad conforme a las reglas de la lógica y la sana experiencia, y adminiculándolas junto con los demás elementos de convicción que obran en el expediente.

Aunado a lo anterior, el argumento del partido denunciado es inatendible debido a que el Instituto Federal Electoral es un organismo constitucional autónomo, de conformidad con el artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que emite sus resoluciones de manera independiente a las que pronuncien distintas autoridades, y en razón de que la existencia de diversos procedimientos seguidos ante los órganos del Poder Judicial de la Federación no constituye un obstáculo para que esta autoridad emita sus resoluciones.

Asimismo, el argumento del partido denunciado es equivocado en virtud de que esta autoridad se encuentra facultada para solicitar a la Procuraduría General de la República copia certificada de las constancias que se estime guardan relación con los procedimientos administrativos electorales que lleva a cabo este Instituto y, precisamente, como se ha hecho mención en repetidas ocasiones, dicha facultad se encuentra prevista en los citados artículos 2 y 131 del Código Federal

de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la mencionada cláusula Sexta del Convenio de Colaboración con la Procuraduría General de la República.

3.- Por otra parte, el partido denunciado argumenta que la Comisión de Fiscalización pretende aplicar supletoriamente la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

A fojas 105-106 del escrito de contestación al emplazamiento, el partido denunciado argumenta lo siguiente:

El argumento de la defensa del estado democrático no puede ser un lugar retórico; la democracia del estado de derecho se defiende con el respeto de sus reglas. Cuando se pretende aplicar la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada a lo electoral, lo que se ha rompe [sic] no es uno o más principios, sino el valor mismo de los principios, que se han probado flexibles y en caso necesario disponibles: en una palabra, principios que dejan de serlos. (...) La aplicación supletoria de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada a los procedimientos electorales es consagrar una práctica de miedo y sentar un precedente tan peligroso como inaceptable. (...) En ese contexto y, más aún, en el espacio que constituye el foro de esta Comisión de Fiscalización no es viable la obtusa aplicación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, sino su sana crítica y censura en materia electoral para adecuarla a los valores supremos de la constitución.

Sostener que se está aplicando la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada por el hecho de utilizar diversas constancias que obran dentro del expediente de la averiguación previa FEPADE/055/2001 es una afirmación desapegada de la razón. Esta autoridad actúa en estricto apego a las facultades conferidas por la Constitución y por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la normatividad reglamentaria aplicable, y su actuar se encuentra circunscrito al marco normativo referido.

No existe tal supletoriedad en materia electoral a la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, como pretende sostener erróneamente el partido denunciado. El Partido Revolucionario Institucional es omiso en advertir que las

conductas que se revisan en los procedimientos disciplinarios de este Instituto, se refieren a conductas que se encuadran dentro de la materia electoral y a sujetos determinados específicamente por la normatividad electoral.

Es preciso evidenciar que no existe aplicación supletoria de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada al procedimiento sancionatorio que nos ocupa. Como ha quedado descrito, las conductas, sujetos, ámbitos de la investigación y posibles sanciones que se puedan derivar, no son iguales en uno y otro procedimiento. No existe, en la totalidad de normas aplicables a la materia electoral, remisión alguna a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

4.- Por otra parte, el partido denunciado argumenta que la Comisión de Fiscalización, al haber incorporado y aceptado como indicios las actuaciones ministeriales, se encuentra obligada a analizar y valorar la totalidad de las constancias que integran la averiguación previa PGR/UEDO182/01.

En la foja 118 del escrito de contestación al emplazamiento, el partido denunciado sostiene:

Esto debe ser así pues esta Comisión Fiscalizadora ha incorporado y aceptado como indicios de la presente queja las actuaciones ministeriales. Por tanto, está obligada a analizar y valorar las constancias, no en forma parcial, sino en su totalidad. Los indicios que destaca el acuerdo de emplazamiento forman parte de un todo, y así merece ser estudiado.

Más adelante, en la foja 120 del citado escrito, el Partido Revolucionario Institucional arguye:

Será obligado pues a esta Comisión analizar las constancias de averiguación previa [sic], no en forma aislada, sino a partir de un examen crítico de la actuación de la autoridad ministerial. Resolver de otro modo, sería olvidar la misión constitucional del Instituto Federal Electoral, sentar un precedente inadmisibles y legitimar en la práctica los abusos de una autoridad ministerial que ha encontrado el método, no el

procedimiento, para obviar garantías fundamentales como son los principios de legalidad, seguridad y no incriminación.

Resulta inatendible el argumento del partido denunciado, en el que pretende sostener que debido a que esta autoridad ha incorporado y aceptado como indicios de la presente queja diversas actuaciones ministeriales, esta Comisión de Fiscalización se encuentra obligada a analizar y valorar todas las constancias y que debe estudiarlas a partir de un análisis crítico de la actuación de la autoridad ministerial. El argumento del partido denunciado no encuentra sustento legal ni racional alguno. Del hecho de que esta autoridad analice diversas constancias que obran en el expediente de la averiguación previa FEPADE/055/2001 por considerarlas relevantes, no se desprende de ninguna manera que esta autoridad se encuentre obligada a analizar y valorar críticamente todas las actuaciones de la autoridad ministerial. El partido denunciado pretende sostener falazmente que la utilización de diversas constancias de la averiguación previa citada, provocan la obligación de analizar la totalidad de actuaciones de la autoridad ministerial. Como se sostiene en diversas partes de este dictamen, si bien esta autoridad ha utilizado diversas declaraciones contenidas en los citados expedientes, lo cierto es que algunas de ellas son consideradas por esta autoridad como meros indicios y no como pruebas plenas, que en todo caso deben ser administrados con los demás elementos de convicción que obran en el expediente.

Finalmente, se aprecia que el argumento del partido denunciado es inatendible, pues, como se ha hecho mención en este apartado del dictamen, la Comisión de Fiscalización se encuentra facultada para solicitar la información y documentación con que cuenten las distintas autoridades federales, estatales y municipales, a fin de esclarecer la irregularidad denunciada, y precisamente porque esta autoridad no se encuentra facultada para pronunciarse respecto de la supuesta inconstitucionalidad de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, ni para valorar críticamente la actuación de las autoridades ministeriales de la Procuraduría General de la República.

5.- Ahora bien, una vez refutados los argumentos del Partido Revolucionario Institucional, esta autoridad considera necesario hacer las siguientes reflexiones:

Del análisis de la totalidad de razonamientos vertidos en el capítulo del escrito de contestación al emplazamiento que lleva por título Norma de Excepción y Justicia Electoral, se desprende que el Partido Revolucionario Institucional olvida que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas se encuentra facultada para realizar una verdadera investigación respecto de los indicios que dieron origen al procedimiento disciplinario que se dictamina, y que en el desarrollo de la investigación se encuentra obligado a allegarse de los medios de prueba y convicción que estime necesarios para corroborar o no la existencia de los hechos denunciados.

El procedimiento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos se encuentra sujeto al principio inquisitivo y, es precisamente por esta peculiaridad, que las facultades de investigación para el aœcioramiento de los indicios son más extensas que en el principio dispositivo.

En efecto, el principio inquisitivo tiene como características esenciales que el órgano instructor cuenta con la facultad para iniciar de oficio el procedimiento. Cuenta además con la función de investigar la verdad de los hechos **por todos los medios legales existentes**.

Asimismo, se encuentra obligado a realizar una verdadera investigación con base en las facultades establecidas en la Constitución y en la ley, para allegarse de la información con que cuenten distintas autoridades federales, estatales y municipales, a fin de verificar la certeza de los indicios.

En síntesis, las facultades constitucionales y legales con que cuenta la Comisión de Fiscalización le permiten solicitar a las autoridades federales, estatales o

municipales la información necesaria con que cuenten en sus respectivos procedimientos, con la finalidad de allegarse de elementos de convicción que le permitan cerciorarse de la existencia de los indicios.

La justificación del actuar de esta autoridad, se deriva de que el orden jurídico electoral mexicano, con las bases que otorga la Constitución al Instituto Federal Electoral, prevé un sistema de fiscalización del acervo económico de los partidos políticos, el cual busca que **se sometan al imperio de la ley todos los actos que tengan relación con dichos recursos**, para dar transparencia tanto al origen como al correcto destino de los mismos.

El partido denunciado pretende sustentar sus argumentos con diversas actuaciones de la averiguación previa 055/FEPADE/2002, las cuales ofrece como pruebas: Acuerdo de fecha 14 de marzo de 2002, por el que la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales determina recabar las declaraciones ministeriales de Alonso Veraza, Melitón Cázarez y Andrés Heredia, en su calidad de arraigados en el expediente PGR/UEDO/182/01, Acuerdo de levantamiento de arraigo de los indiciados Alonso Veraza, Melitón Cázarez y Andrés Heredia en la averiguación previa número PGR/182/01 de fecha 20 de marzo de 2002, Acuerdo de ejercicio de la acción penal en contra de diversas personas por los delitos de peculado y otros, de fecha 12 de abril de 2002, decretada por el Ministerio Público Federal adscrito a la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada en la averiguación previa número PGR/182/01, Acta primera y segunda, relativa a la inspección ocular practicado por el Fiscal adscrito a la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada a la oficina y papeles de Melitón Cázarez, de fecha 20 de diciembre de 2001; al respecto, es preciso mencionar que esta autoridad ha tomado en cuenta aquéllas constancias de la averiguación previa FEPADE/055/2001 que ha estimado guardan relación con la litis de este asunto, y respecto de dichas constancias, esta Comisión ha tenido sumo cuidado en clasificarlas y valorarlas en su justa dimensión,

adminiculándolas con los distintos elementos de convicción que obran en el expediente.

Para confirmar las facultades de investigación con que cuenta la Comisión de Fiscalización para allegarse de información a través de las distintas autoridades tanto federales –en el caso específico las constancias que obran en el expediente FEPADE/055/2002– se transcriben una serie de criterios adoptados por el Tribunal Electoral de la Federación en distintas resoluciones, que confirman las facultades de esta Comisión.

Es prudente señalar, en primer lugar, el criterio sustentado al respecto en la SUP-RAP-046-2000, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

[...] Una característica esencial de este procedimiento, está constituida por el conjunto de atribuciones conferidas a la Comisión de Fiscalización, para la investigación de las cuestiones sobre las que versa la queja, de las que se desprende que los principios que rigen la materia de la prueba en el procedimiento en comento, existe una mayor separación del principio dispositivo y un mayor acercamiento al principio inquisitivo, lo cual es explicable porque se está en el terreno donde se desenvuelven actividades de orden público, como es la función electoral. (...)

En consecuencia, la investigación por parte de la autoridad competente no debe constreñirse a valorar las pruebas exhibidas, o a recabar las que poseen sus dependencias, puesto que, cabe decirlo, su naturaleza pone de manifiesto que, en realidad, el procedimiento investigador no es un juicio en el que la autoridad fiscalizadora sólo asume el papel de un juez entre los contendientes, sino que, su quehacer, dada la naturaleza propia de la queja, implica realizar una verdadera investigación con base en las facultades que la ley le otorga, para apoyarse incluso, en las autoridades federales, estatales y municipales, a fin de verificar la certeza de las afirmaciones contenidas en la queja (énfasis añadido, fojas 24 y 25 del fallo).

El mismo criterio ha sido sostenido en la sentencia emitida dentro del expediente número SUP-RAP-012/99 y acumulados, SUP-RAP-013/99 y SUP-RAP-014/99 al establecer:

[...]la autoridad sustanciadora no sólo puede solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias del propio Instituto, sino que puede hacer uso de las facultades que le otorgan los artículos 49-B, párrafo 2, en relación con el 2 y 131 de la ley de la materia, que establecen que las autoridades electorales, para el desempeño de sus funciones contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales, quienes están obligadas a proporcionar los informes, las certificaciones y el auxilio de la fuerza pública para el cumplimiento de sus funciones y resoluciones, por lo que con base en estas facultades, la autoridad electoral puede requerir a dichas autoridades de los informes o certificaciones de hechos que puedan esclarecer la irregularidad denunciada, desde luego con irrestricto respeto a la garantía de audiencia del investigado, con lo que, se colma la finalidad de la fiscalización de los recursos de los partidos o agrupaciones políticas que el legislador confió a la Comisión de Fiscalización, porque a través de ese control las normas jurídicas pretenden la transparencia del debido ejercicio de los recursos de los partidos e igualar las condiciones equitativas de competencia por el poder político; habida cuenta que, sobre tal temática, no está por demás dejar aclarado que las únicas pruebas que no podría admitir en el respectivo procedimiento, serían la testimonial y la de posiciones, así como las que fueran contra la ley, la moral y las buenas costumbres, cuya prohibición surge como un principio general de derecho en todas las legislaciones y que luego recoge el derecho positivo.

Finalmente, se transcribe el criterio adoptado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución identificada con el número de expediente SUP-RAP-050/2001, al establecer que el principio inquisitivo se encuentra de manera preponderante en los procedimientos administrativos en materia electoral y que, por esta razón, la autoridad electoral se encuentra facultada para solicitar información que sirva como medio de convicción para corroborar los indicios existentes: