

CG108/2004

RESOLUCIÓN RESPECTO DE LA QUEJA PRESENTADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, SOBRE EL ORIGEN Y LA APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

ANTECEDENTES

I.- El 9 de marzo de 2004, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el escrito presentado por los CC. Rafael Ortiz Ruíz y Alfredo Ferrari Saavedra, Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral y Representante Propietario del mismo partido político ante el Distrito Electoral 14 con cabecera en Boca del Río, Veracruz, respectivamente, a través del cual, hacen del conocimiento de esta autoridad electoral hechos que consideran constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, presuntamente cometidos por el Partido Acción Nacional.

II.- Mediante oficio número SE/028/2004 de fecha 9 de marzo de 2004, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, remitió a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, el escrito mencionado en el apartado anterior mediante el cual se formula queja en contra del Partido Acción Nacional por hechos que se hacen consistir primordialmente en lo siguiente:

“HECHOS:

1.- En fecha 27 de febrero del año en curso, salió publicada en los periódicos que circulan en el Estado de Veracruz, y que son impresos en la Ciudad de Xalapa, Enríquez, Veracruz, a saber Política y Diario de Xalapa, en los cuales los periodistas Andrés Timoteo, Iván Peralta y Oved Contreras, los dos primeros de Política y el tercero del Diario de Xalapa, hicieron pública información relativa a los estados financieros con los que se manejan los comités directivos municipales de las Ciudades de Veracruz y Boca del Río, de las cuales se desprende con claridad que de resultar cierta la información que se hace pública (sic), se estaría contraviniendo lo dispuesto por el artículo 49 fracción 11 inciso B apartado 1, del Código Federal de

Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que dispone que los partidos políticos no podrán recibir aportaciones en dinero de simpatizantes POR UNA CANTIDAD SUPERIOR AL 10% DEL TOTAL DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.

En efecto, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es claro al establecer en su artículo 38 como obligaciones de los partidos políticos nacionales la de conducir sus actividades dentro de los causales legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, situación que se vulnera cuando de manera irregular recibe y administra tanto recursos públicos como recursos provenientes de otras fuentes de manera velada u oculta, habida cuenta que se pone en tela de juicio la transparencia y certeza que debe imperar respecto a la debida ejecución de los recursos que se le proporcionan para el cumplimiento de sus actividades, así como que existe la presunción legal de que existió una inequidad con respecto de los otros partidos políticos contendientes en las elecciones.

*2.- De la información que fue dada a conocer por los medios impresos de comunicación antes descritos, en los que se omite el nombre o nombres de las personas que hicieron de su conocimiento dicha información, resulta de analizarse y por ende debe ordenarse la investigación correspondiente a cargo de la Dirección de Prerrogativas a Partidos Políticos. Lo anterior resulta procedente después de realizar el siguiente análisis: en la nota publicada en el periódico Política que se imprime en la Ciudad de Xalapa, que en su parte conducente estableció **“...respecto al caso de Boca del Río, el ahora Diputado Federal Baruch Barrera Zurita habilitó sin consentimiento del presidente del Comité Directivo Estatal, Alejandro Vázquez Cuevas, (único autorizado legalmente para ejecutar dicha transacción) cuatro cuentas bancarias adicionales a la que oficialmente se le asignó(sic) al comité municipal desde la ciudad de Jalapa. Los números de dichas cuentas son 00183077705, 00182932164, 00102456001 en BBV-Bancomer y 51500892443 en Santander Mexicano cuyos firmantes –los que abrieron y pueden depositar o retirar depósitos son Baruch Alberto Barrera Zurita y Luis Emilio Díaz, este último (sic) tesorero del Comité Municipal. Todas estas cuentas fueron abiertas en sucursales ubicada en la Ciudad de Veracruz...”** sigue exponiendo la nota **“...a decir de las fuentes consultadas ...en tanto en Boca del Río, se recibían MENSUALMENTE 18 MIL PESOS DEL C.D.E., MAS (sic) 30 MIL PESOS ADICIONALES DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES Y OTROS 30 MIL DE SIMPATIZANTES Y MILTANTES.** Mensualmente ingresaban al partido 78 mil pesos y 936 mil pesos al año, la*

cifra ascendía a dos millones 808 mil pesos. Desde el año 2000 al 2003, se habría acumulado una cantidad de 2 millones 808 mil pesos...” a continuación cito “...aquí le vamos a restar un millón 200 mil pesos ocupados en la adquisición del nuevo edificio para la sede panista ubicado sobre la calzada costa verde en Boca del Río, entonces da una diferencia de un millón 608 mil pesos, tampoco sabemos en que se ocuparon o donde están...”.

Lo anterior, sin sumar lo obtenido por una rifa efectuada a mediados del 2002 y cuyas utilidades también se desconocen.

En general, entre los ex comités de Veracruz y Boca del Río, se presume una cifra de 3 millones 868 mil pesos que podría derivar en un desfalco o daño patrimonial si no se obtienen las pruebas de su aplicación o paradero.

Hasta ahí la cita del periódico Política, ejemplar que se anexa al cuerpo de la presente queja, para los efectos que se refiere el artículo 271 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3.- Por su parte el diario de Xalapa en su edición del mismo día viernes 27 de febrero del año en curso, el periodista Oved Contreras pública(sic) datos similares de las posibles irregularidades en el financiamiento del Comité Directivo Municipal del Puerto de Veracruz, exponiendo la existencia de la misma cuentas bancarias a que se refirió al anterior medio de comunicación citado, sin embargo expone otros datos que vale la pena transcribir, razón por la cual cito “...los auditores descontaron un millón 200 mil pesos del costo del nuevo edificio para la sede panista ubicado sobre la calzada costa verde de esta Ciudad y queda una diferencia de un millón 600 mil pesos, que tampoco aparecen ni se sabe donde pudieron gastarse, pues no hay inmobiliario que pueda respaldar esa erogación.

En cifras reservadas, los ex comités de Veracruz y Boca del Río enfrentan un desfalco financiero superior a los dos millones 500 mil pesos que podría derivar en un daño patrimonial si no se sustenta el gasto de recursos partidistas.....Al momento en que concluya la indagatoria, el departamento jurídico del blanquiazul se reservó el derecho de proceder legalmente en contra de dichas instituciones bancarias y acudir ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), por haber permitido la apertura de las cuentas sin la autorización del apoderado legal.

Al respecto el Secretario General del PAN Gerardo Nieto comentó que el partido decidió llevar a cabo una revisión integral a los dos ex comités para corregir cualquier situación anómala “y nuestro principal interés será actuar

con base en los estatutos, pero si hay elementos para proceder por la vía legal se hará”

Hasta aquí la parte importante de las entrevistas y notas periodísticas que según se desprende de la anterior transcripción del Diario de Xalapa, misma que puede ser verificada en el ejemplar que se anexa a la presente queja administrativa, notas generadas a raíz de la información que según parece fue el propio Secretario General del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Gerardo Nieto Casas, quien hizo del conocimiento de la opinión pública dichas anomalías.

4.- Ahora bien, en efecto se considera que la anterior información debe ser investigada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, porque la Ley en cita dispone en su fracción 11 inciso B, apartado uno, que ningún partido político podrá recibir aportaciones que superen, al año, el diez por ciento del total de las prerrogativas con la que cuenta el partido político de referencia. En el caso que nos ocupa y de la información que se obtiene, se desprende que, si el comité municipal del PAN recibe la cantidad de \$18,000.00 pesos como prerrogativas para el desarrollo de sus actividades, esta cantidad elevada al año no (sic) arroja la cantidad de \$216,000.00 pesos, lo que implica que el comité directivo municipal del PAN en Boca del Río puerto de Veracruz, de acuerdo a lo que dispone la ley de la materia, no podría recibir una cantidad mayor a \$21,600.00 pesos, cifra que resulta ser el 10% del total de las aportaciones que recibe el citado ente, como resultado de obtener el porcentaje citado. A esta información se le debe dar pleno valor probatorio en virtud de que es una información que al parecer proporciono (sic) el propio secretario general del C.D.E. del P.A.N. Gerardo Nieto. A lo anterior debe agregarse la parte total de la presente queja administrativa, puesto que en la nota periodística, se destaca que el Comité municipal de Acción Nacional en Boca del Río, recibe de manera adicional la cantidad de \$720,000.00 pesos (SETECIENTOS VEINTE MIL PESOS 00/100 M.N.), cantidad que rebasa en mas (sic) del total que en dinero puede recibir un partido político. Lo que implica que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas Nacionales, debe contar con un informe detallado de esta información y de no se así, resulta evidente que el partido acción nacional esta incumpliendo con la obligación que le impone el artículo 49 fracción 6 en relación con la fracción I del artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en lo relativo a la presentación de sus informes sobre el MONTO, ORIGEN Y DESTINO final de los recursos que obtengan los partidos políticos.

Cabe precisar que es sabido por las versiones expresadas en los medios de comunicación, que los comités municipales del Partido Acción Nacional fueron quienes de manera directa manejaron las prerrogativas federales que les fueron enviadas para las campañas federales de los comicios de los años 2000 y 2003 y siendo de esta manera es evidente de que existe una presunción humana, respecto de las prerrogativas que les fueron canalizadas fueron del orden federal y por ende hay facultad de este instituto para intervenir.

Así, siguiendo el método de estudio y valoración de pruebas que el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido, este Instituto Federal Electoral no debe valorar los hechos de forma separada o aislada, por el contrario, se debe hacer las administraciones de los indicios o pruebas aportadas para estudiar los actos en su conjunto, a partir del nexo o la relación causal que pudieran tener. Al respecto se ha sostenido en la sentencia emitida dentro del expediente número SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000 que: “La apreciación de dichas probanzas se hace sobre la base de que los hechos que constituyen materia de la prueba, la mayoría de las veces ocultados, ya que en ocasiones, incluso, se trata de verdaderos actos ilícitos, por lo que es difícil su demostración. De ahí que ante la dificultad, sólo es posible tener convicción de ellos a través de los indicios que aportan los referidos medios de convicción, los cuales deben ser valorados atendiendo a las circunstancias descritas” (visible en la foja 677); y más adelante se detalla “Si cada una de las circunstancias que se han relatado se aprecia de manera individual, sin establecer ninguna relación, es claro que con tal de proceder ningún resultado se desprendería, tal y como se hizo en una parte anterior de esta ejecutoria, cuando los elementos probatorios fueron valorados de manera particular. Pero el alcance de los elementos descritos sí produce convicción de que...se afectaron los principios de legalidad, certeza, imparcialidad e independencia, pues quedó claro que se infringió la ley...”. (visible en la foja 689); esta circunstancia se reitera una vez más al tenor siguiente “Se hace notar que no es la existencia de una sola de esas circunstancias anotadas lo que permite arribar a la conclusión, sino que ésta se obtiene por la concurrencia de todas ellas, lo cual provoca que cobren relevancia los indicios que arrojan otras probanzas que en otra parte de esta ejecutoria se describieron...” (visible en la foja 690).

La aplicación y ocultación de los recursos que bajo el concepto de financiamiento privado reciben los partidos políticos para los fines a los que están afectos, constituye una conculcación al marco jurídico al que debemos sujetarnos.

Por ende lo que aquí se denuncia evidentemente implica el uso ilegal de recursos destinados a favor de un partido político quien recibió recursos y servicios cuantificables en dinero provenientes de entes que expresamente tiene establecido por mandato legal un límite; a mayor abundamiento cuando tenemos en la especie que ambos entes han consentido el destino y aplicación de estos recursos como activo de sus campañas o como gasto ordinario del partido político denunciado.

Al no ajustar su conducta el Partido Acción Nacional a los cauces legales, ni sus militantes a éste mismo y al estado democrático, entonces, se violenta la obligación que deben observar al preverse esta circunstancia como una de las principales obligaciones de los partidos políticos nacionales en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

5.- Ahora bien, resulta procedente la investigación y por ende la queja administrativa que aquí se plantea en virtud de que la Ley electoral si bien es cierto, le otorga posibilidad a los partidos políticos el de obtener financiamiento privado a través de sus militantes y simpatizantes, no es menos cierto que dicha posibilidad se realiza a través de reglas específicas cuyo cumplimiento no se puede dejar al arbitrio de los militantes o dirigentes de los partidos políticos, razón por la cual, el Partido Acción Nacional en Boca del Río o el área que corresponda debe acreditar haber dado cumplimiento a los apartados, I, III y III del inciso B de la Fracción 11 del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, razón por la cual es procedente que las áreas responsables de la fiscalización de los recursos que utilizan los partidos políticos intervenga en el caso que se hace de su conocimiento para que proceda conforme a derecho.

El anterior argumento se robustece a la luz de la tesis relevante sostenida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya voz reza:

PARTIDOS POLITICOS NACIONALES. SU ACTUACIÓN ESTÁ SUJETA A LAS LEYES Y AUTORIDADES ELECTORALES DE LOS ESTADOS, CUANDO ACTÚAN EN EL ÁMBITO DE LAS ELECCIONES LOCALES.-Los partidos político nacionales se encuentran ceñidos al fuero federal en su constitución, registro, financiamiento, prerrogativas y obligaciones en general, y a las sanciones que se hagan acreedores por incumplimiento de leyes federales, especialmente la de cancelación de su registro; sin embargo, dicha regla no resulta aplicable en los casos de conductas identificadas de manera clara con cualquiera de los ámbitos de aplicación de la Constitución o las leyes electorales estatales, sin

perjuicio de la posibilidad de que determinada conducta pudiera generar a la vez supuestos legales constitutivos de ciertas infracciones previstas en las leyes federales y de otras contempladas en las leyes locales. Esto es así, porque en principio, es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se establece la normatividad rectora de los partidos políticos nacionales, toda vez que en aquélla se prevé su existencia y se fijan ciertas bases sobre los mismos, mientras que en el segundo, se desarrollan las normas constitucionales, estableciendo un sistema íntegro de regulación de los partidos políticos nacionales, y por otra parte, porque la materia electoral local, al no estar otorgada a la Federación, queda reservada para las entidades federativas, con las limitaciones previstas en la Constitución General, en algunos de sus preceptos, como los artículos 41, 115 y 116. Una de las bases constitucionales que deben observar y acatar los Estados al emitir sus leyes electorales, es la prevista en el artículo 41 de la Carta Magna, consistente en que los partidos políticos nacionales pueden participar en las elecciones estatales y municipales. Con esta última disposición, se abre la posibilidad que dichos institutos políticos se vinculen a las actividades político-electorales de las entidades federativas, en los términos fijados en sus legislaciones (en cuanto no se oponga a la ley fundamental), y de este modo se pueden encontrar inmersos en cualquiera de las etapas del proceso electoral, desde la integración de los órganos electorales, administrativos y jurisdiccionales, hasta la etapa de resultados y declaraciones de mayoría y validez de las elecciones; en las relaciones que surjan con el otorgamiento de financiamiento público estatal; en la participación en el funcionamiento y desarrollo de actividades de los órganos electorales fuera del proceso electoral, en cualquier actividad de esta materia regida por la legislación electoral estatal. Empero, si la legislación electoral de los Estados la expiden sus legislaturas, y su aplicación y ejecución corresponde a las autoridades locales, por no habersele conferido estas atribuciones a la federación, es inconcuso que la actuación de los partidos políticos nacionales dentro de las actividades regidas por disposiciones legales estatales, queda sujeta a éstas y a las autoridades que deban aplicarlas.

Recurso de apelación. SUP-RAP-001/99.-Partido de la Revolución Democrática.-23 de marzo de 1999.-Unanimidad de votos.-Ponente; Leonel Castillo González.-Secretario: Ángel Ponce Peña.

Revista Justicia Electoral 2000, Tercera Época, suplemento 3, páginas 60-61, Sala Superior, tesis S3EL 037/99.

6.- En virtud de lo expuesto es evidente que de acuerdo a la información emitida por el Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende que es necesario que el Instituto Federal Electoral a través de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos en acuerdo o coordinación con la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas, procedan de conformidad con lo que dispone el artículo 49 – A en fracción 2 en relación con el 49 – B, por violaciones a la fracción 11 inciso B, apartado 1 del 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La conducta desplegada a favor del Partido Acción Nacional devienen en ilegales y defraudadores de la ley, por lo que no se debe arribar a conclusiones aisladas y comprendidas exclusivamente desde razonamientos simples y sin ver mas allá de la conducta efectivamente desplegada por el actor y cuyo fin se estima fue defraudar a la ley, sin dejar en algunos casos rastro de su ilícito, esto último atento a los criterios innovadores, que en la materia electoral imperan, como lo es en el caso lo contenido en la resolución emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP/RAP/018/2003, conocida como la teoría del “Levantamiento del Velo de las personas Jurídicas”.

En efecto dicha doctrina se sostiene que el juzgador está por mirar más allá de la entidad legal que constituya una persona moral o un ente colectivo, a efecto de estar en aptitud de descubrir aquellas conductas o fines contrarios a la ley que pudieran encontrarse ocultos o tuvieran apariencia de licitud al amparo de los beneficios reconocidos en la ley para la personalidad de las asociaciones.

A través de esta figura doctrinaria el máximo Tribunal Electoral, sostiene que se pone un coto al abuso en que pueden incurrir las personas morales o entes colectivos, en apoyo a los privilegios que les da la ley en su actuación.

Por ende la autoridad competente se encuentra en actitud de investigar los actos que bajo la apariencia de licitud u ocultos llevó a cabo el Partido de la Revolución Democrática (i.e. PAN), para describir la verdad material de dichos actos, y evidenciar las conductas ilícitas que en realidad ejecutó, con el propósito de evitar el fraude a la ley y de aplicar las consecuencias jurídicas que correspondan.

En mérito de lo señalado, es posible demostrar la conducta desplegada a favor de entes jurídicos colectivos como lo es en el caso al Partido de la Revolución Democrática (i.e. PAN), esto mediante la prueba indirecta.

La actuación de las personas morales es compleja, sobre todo si se trata de la actuación de actos ilícitos, los que por regla general no son efectuados por las personas que cuentan con facultades de representación de dichos entes.

Por ello si bien es difícil establecer mediante prueba directa la relación que existe entre el acto realizado y la persona moral o entidad a la que pretenda imputarse tal conducta. También lo es que, la dificultad de demostrar mediante prueba directa la conducta de entidades colectivas no implica la imposibilidad de lograr ese fin.

A través de la prueba indirecta se pueden tener elementos de confirmación de la hipótesis del hecho principal, esto puede ser por ejemplo, mediante un paso lógico que va de un hecho secundario al hecho principal, situación que es la que se pide a esa autoridad, ello mediante la suma de inferencias obtenidas de hechos secundarios, que confluyan en la demostración de la hipótesis del hecho principal.

O bien, mediante cadena de inferencias formuladas a partir de los hechos secundarios hasta llegar a la última inferencia que conecte con la hipótesis del hecho principal.

Desde el punto de vista normativo, en el procedimiento electoral, está regulada la prueba indirecta como un procedimiento racional que puede ser deductivo o inductivo.

Lo que permite establecer que en realidad se regula tanto a la prueba indirecta basada en la presunción, como en el indicio por ser este de naturaleza inductiva.

Por tanto, desde esta perspectiva no existe impedimento legal para que esa autoridad electoral tome en cuenta las pruebas indirectas al resolver y pueda sustentar su decisión en ellas.”

Anexando lo siguiente:

- a) Ejemplar del diario de circulación local “Política”, número 5302 de fecha 27 de febrero de 2004, en cuya página 8, sección política, aparece la nota titulada “Cuentas ocultas en el PAN”.
- b) Ejemplar del diario de circulación local “Diario de Xalapa”, número 21624 de fecha 27 de febrero de 2001, cuya en página principal y 19, aparece la nota intitulada “Detectaron millonario desfalco en el PAN”.

III.- Por acuerdo de fecha 10 de marzo de 2004, se recibió en la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, la siguiente documentación: el escrito presentado por los CC. Rafael Ortiz Ruíz y Alfredo Ferrari Saavedra, así como diversos documentos presentados como anexos. En esa fecha se acordó, integrar el expediente respectivo, registrarlo en el libro de Gobierno, asignarle el número de expediente **Q-CFRPAP 06/04 PRI vs. PAN**, notificar al Presidente de la Comisión de su recepción y publicar el referido acuerdo en estrados. Lo anterior en cumplimiento a lo previsto por el artículo 6.1 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, en relación con los artículos 49, párrafo 6; 49-A; 49-B y 80, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

IV.- Mediante oficio número STCFRPAP 273/04 de fecha 10 de marzo de 2004, la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas solicitó a la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral aplicable de manera supletoria, se fijara en los estrados del Instituto Federal Electoral, por lo menos por setenta y dos horas, la siguiente documentación: acuerdo de recepción de la queja número **Q-CFRPAP 06/04 PRI vs. PAN**, Cédula de conocimiento y las razones respectivas.

V.- Mediante oficio número DJ/528/04 de fecha 18 de marzo de 2004, la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral, remitió a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas el acuerdo de recepción, la cédula de conocimiento, la razón de fijación y la razón de retiro, mismos que fueron publicados oportunamente en los estrados de este Instituto.

VI.- Mediante el oficio STCFRPAP 304/04 de fecha 19 de marzo de 2004, la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, solicitó a la Presidencia de la Comisión de Fiscalización que informara si a su juicio se actualizaba alguna de las causales de desechamiento contempladas en el artículo 6.2 del mencionado Reglamento.

VII.- Mediante oficio número PCFRPAP/091/04 de fecha 28 de mayo de 2004, el Presidente de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y

Agrupaciones Políticas, informó al Secretario Técnico de la misma Comisión, que en opinión de dicha Presidencia, se actualizaba la causal de desechamiento prevista en el inciso c) del artículo 6.2 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. Por tal motivo, con fundamento en los artículos 6.2 y 9.1 del reglamento de referencia, debía procederse a la elaboración del proyecto de dictamen correspondiente para que el mismo fuera sometido a la consideración de la Comisión de Fiscalización.

VIII. En sesión del 8 de junio de 2004, 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 06/04 PRI vs. PAN**, en el que determinó desecharla de plano por estimar, en el considerando segundo del dictamen, lo siguiente:

SEGUNDO.- *Que por tratarse de una cuestión de orden público y en virtud de que los artículos 6.2 y 6.4 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 señalan que las causales de desechamiento y el cumplimiento de los requisitos formales deben ser examinados antes de iniciar la substanciación de la queja, se procede entrar a su estudio para determinar si en el presente caso se actualiza alguna de ellas, pues de ser así deberá desecharse la queja que nos ocupa, al existir un obstáculo que impida la continuación del proceso e imposibilite un pronunciamiento sobre la controversia planteada.*

En ese tenor, del análisis del escrito de queja presentado por los CC. Rafael Ortiz Ruíz y Alfredo Ferrari Saavedra, Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral y Representante Propietario del mismo partido político ante el Distrito Electoral 14 con cabecera en Boca del Río, Veracruz, respectivamente, así como de todos los documentos y actuaciones que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

Los quejosos denuncian que el Comité Directivo Municipal del Partido Acción Nacional en Boca del Río, Veracruz, presuntamente recibió

aportaciones que rebasan el 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.

La afirmación de los quejosos se fundamenta en una deducción que realizan a partir de información periodística que se publicó en dos notas intituladas "Cuentas ocultas en el PAN" y "Detectaron millonario desfalco en el PAN", de dos diarios de circulación local denominados "Política" y "Diario de Xalapa", respectivamente, en las que se menciona en síntesis que el diputado federal Baruch Barrera Zurita, cuando era Presidente del Comité Directivo Municipal del Partido Acción Nacional en Boca del Río, Veracruz, habilitó sin consentimiento del Presidente del Comité Directivo Estatal del mismo partido, cuatro cuentas bancarias adicionales a la oficial asignada desde la ciudad de Jalapa. Además que el citado Comité Directivo Municipal recibía mensualmente la cantidad de \$18,000.00 del Comité Directivo Estatal y cuotas de diputados locales del partido político denunciado; \$30,000.00 de los funcionarios municipales y otros \$30,000.00 de simpatizantes y militantes.

Es preciso señalar que, en las notas periodísticas se menciona que la información se desprende de las revisiones administrativas y financieras realizadas por la Comisión de Vigilancia al citado Comité Municipal del Partido Acción Nacional de los años de 2000 al 2003.

En este orden de ideas, a partir de la información descrita en párrafos anteriores, los quejosos para justificar los hechos denunciados realizan el razonamiento que a continuación se transcribe:

"(...)

4.- Ahora bien, en efecto se considera que la anterior información debe ser investigada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, porque la Ley en cita dispone en su fracción 11 inciso B, apartado uno, que ningún partido político podrá recibir aportaciones que superen, al año, el diez por ciento del total de las prerrogativas con la que cuenta el partido político de referencia. En el caso que nos ocupa y de la información que se obtiene, se desprende que, si el comité municipal del PAN recibe la cantidad de \$18,000.00 pesos como prerrogativas para el desarrollo de sus actividades, esta cantidad elevada al año no (sic) arroja la cantidad de \$216,000.00 pesos, lo que implica que el comité directivo municipal del PAN en Boca del Río puerto de Veracruz, de acuerdo a lo que dispone la ley de la materia, no podría recibir una cantidad mayor a \$21,600.00 pesos,

cifra que resulta ser el 10% del total de las aportaciones que recibe el citado ente, como resultado de obtener el porcentaje citado. A esta información se le debe dar pleno valor probatorio en virtud de que es una información que al parecer proporciono (sic) el propio secretario general del C.D.E. del P.A.N. Gerardo Nieto. A lo anterior debe agregarse la parte total de la presente queja administrativa, puesto que en la nota periodística, se destaca que el Comité municipal de Acción Nacional en Boca del Río, recibe de manera adicional la cantidad de \$720,000.00 pesos (SETECIENTOS VEINTE MIL PESOS 00/100 M.N.), cantidad que rebasa en mas (sic) del total que en dinero puede recibir un partido político. Lo que implica que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas Nacionales, debe contar con un informe detallado de esta información y de no se así, resulta evidente que el partido acción nacional esta incumpliendo con la obligación que le impone el artículo 49 fracción 6 en relación con la fracción I del artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en lo relativo a la presentación de sus informes sobre el MONTO, ORIGEN Y DESTINO final de los recursos que obtengan los partidos políticos.

(...)"

Así las cosas, los denunciantes señalan que el Comité Directivo Municipal del Partido Acción Nacional en Boca del Río, Veracruz, al recibir la cantidad de \$18,000.00, como prerrogativa para el desarrollo de sus actividades, al año recibía la cantidad de \$216,000.00, y que por lo tanto, de acuerdo con el artículo 49, párrafo 11, inciso b), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dicho comité no podrá recibir una cantidad mayor a \$21,600.00, cifra que resulta del 10% del total de las aportaciones que recibe el citado ente.

Sumado a lo anterior y tomando como base las notas periodísticas, los denunciantes expresan que el Comité Municipal del Partido Acción Nacional en Boca del Río recibe de manera adicional la cantidad de \$720,000.00, cantidad que, a su consideración, por sí sola rebasa el total del dinero que puede recibir un partido político, lo que para ellos implica que esta Comisión de Fiscalización debe contar con un informe detallado de esta información, y que de no ser así, resultaría evidente que el Partido Acción Nacional incumplió con la obligación impuesta por el artículo 49, fracción 6, en relación con la fracción I del artículo 49-A, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en lo relativo a la presentación de sus informes sobre el monto, origen y destino

final de los recursos que obtengan los partidos políticos por no haberlo reportado a esta autoridad.

Por otra parte, los quejosos arguyen que los hechos denunciados entran en la esfera competencial de esta autoridad federal electoral al existir la presunción humana, respecto de que las prerrogativas otorgadas son del orden federal, con base en que de las versiones expresadas en los medios de comunicación impresa, el citado Comité Municipal del Partido Acción Nacional fue quien manejó de manera directa las prerrogativas federales que les fueron enviadas para las campañas federales de los comicios de los años 2000 y 2003.

Continúan diciendo que esta Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas se encuentra obligada a realizar un análisis tanto del escrito de queja, como de los elementos de prueba anexados al mismo, para determinar si existen elementos que hagan suponer a esta autoridad que los recursos provienen del financiamiento público federal, a de fin conocer e investigar los hechos denunciados, con el objeto de dar cumplimiento a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad que deben regir a los procedimientos sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas.

Al respecto, conviene hacer alusión al criterio contenido en la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto son:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.—Las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas a salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, ponen de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora en la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos. Este principio genera ciertos criterios básicos que deben ser observados por la autoridad administrativa en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, que atañen a su idoneidad, necesidad y

proporcionalidad. La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario. Conforme al criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. De acuerdo al criterio de proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.

Tercera Época:

-Recurso de apelación. SUP-RAP-050/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.

-Recurso de apelación. SUP-RAP-054/2001.—Partido de la Revolución Democrática.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.

-Recurso de apelación. SUP-RAP-011/2002.—Partido de la Revolución Democrática.—11 de junio de 2002.—Unanimidad de votos.

Sala Superior, tesis S3ELJ 62/2002.”

De la anterior tesis de jurisprudencia se desprende en esencia que los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad se refieren a que la actuación de la autoridad electoral en los procedimientos administrativos sancionadores electorales, se limita a lo objetivamente necesario, a elegir las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados y ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por realizar un acto de molestia, en aras de preservar otro valor superior.

En este orden de ideas, para el desarrollo de este estudio se procede a realizar, en primer lugar un análisis de las notas periodísticas y en segundo lugar al escrito de queja.

1.- Las notas periodísticas que presentaron los denunciantes como pruebas en su escrito de queja no arrojan indicios suficientes que generen elementos de convicción que hagan suponer a esta autoridad electoral que existieron recursos públicos federales involucrados; ya que los hechos contenidos en la misma no pueden considerarse como notorios y públicos respecto de la competencia de esta autoridad electoral federal, en razón de que, de la simple lectura a las notas periodísticas aportadas como pruebas, no se concluye la veracidad de lo denunciado y tampoco que hayan recibido recursos federales el Comité Directivo Municipal del Partido Acción Nacional en Boca del Río, Veracruz.

Así las cosas, conviene hacer alusión al criterio contenido en la siguiente tesis de jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicada en las páginas 140 y 141 del documento Jurisprudencia. Tesis relevantes 1997-2002, Compilación oficial, volumen Jurisprudencia, cuyo rubro y texto son:

“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.

Sala Superior, tesis S3ELJ 38/2002.”

De la tesis anteriormente transcrita se desprende que, por un lado, el contenido de las notas periodísticas sólo constituyen indicios sobre los hechos a que se refieren, y por otro lado, que el juzgador debe ponderar las circunstancias de cada caso en particular para poder calificar si dichas notas constituyen indicios simples o de mayor grado de convicción.

*Por lo tanto, las notas periodísticas no revelan circunstancias o elementos indiciarios mínimos que reflejen que dicho comité municipal haya recibido financiamiento público del otorgado por el Instituto Federal Electoral, es decir, no aportan elementos que permitan a esta autoridad fiscalizadora crear un juicio de convicción de que el Comité Directivo Municipal del Partido Acción Nacional en Boca del Río, Veracruz, haya recibido recursos derivados del financiamiento público otorgado por la **autoridad electoral federal**.*

2.- *Por otra parte, en el escrito de queja se señala que existe la presunción de que el Comité Directivo Municipal del Partido Acción Nacional en Boca del Río, Veracruz, recibió recursos provenientes del financiamiento público federal. En ese tenor, podría presumirse que esta autoridad electoral es la competente para fiscalizar los recursos recibidos por el citado Comité Municipal, atendiendo al principio general de derecho, de que quien proporciona dinero o bienes para un fin determinado, le asiste el derecho de fiscalizar su ejercicio.*

Sustento de lo anterior es la tesis de jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo texto es el siguiente:

FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA COMISIÓN CORRESPONDIENTE DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE FACULTADES PARA FISCALIZAR ÚNICAMENTE EL OTORGADO POR EL PROPIO INSTITUTO EN CUMPLIMIENTO DE LEYES FEDERALES.—De acuerdo con el artículo 41, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad electoral federal tiene la facultad de control y vigilancia del origen de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos. La manera en que debe ser entendido el concepto todos, utilizado en dicho precepto constitucional, es en el sentido de que comprende solamente el universo del financiamiento en el ámbito federal, ya que en términos del artículo 116, fracción IV, inciso h), constitucional, a las autoridades electorales estatales les corresponde, en el ámbito estatal, el control y vigilancia del origen de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos. La distinción de objetos en las normas citadas, permite que las dos disposiciones constitucionales surtan plenos efectos, de modo que en un momento dado, ambas disposiciones podrán ser aplicadas, cada una en su ámbito. Además, con la interpretación señalada, se observa el principio general de derecho consistente, en que a quien proporciona dinero u otra clase de bienes para un fin determinado, le asiste el derecho a fiscalizar su ejercicio. No obstante lo anterior, si en el ámbito federal, una situación concreta del informe anual de ingresos y egresos amerita ser dilucidada, con un dato determinado y con la documentación correspondiente al ámbito local, ambos pueden ser obtenidos o aportados por el partido político respectivo, con el único fin de esclarecer el hecho dudoso del orden federal, en términos del artículo 49-A, párrafo 2, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Esto con independencia de que la Comisión de Fiscalización de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral tiene la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes; esta facultad puede ejercerse, incluso, en todo momento, pero dentro del procedimiento para la presentación y revisión de los informes anuales de los partidos políticos, y

únicamente para esclarecer algún punto concreto del financiamiento del orden federal.

Tercera Época:

-Recurso de apelación. SUP-RAP-007/98.—Partido Verde Ecologista de México.—29 de abril de 1998.—Unanimidad de votos.

-Recurso de apelación. SUP-RAP-019/2002.—Partido Revolucionario Institucional.—16 de agosto de 2002.—Unanimidad de votos.

-Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-144/2002.—Partido del Trabajo.—31 de octubre de 2002.—Unanimidad de votos.

Sala Superior, tesis S3ELJ 15/2003.

De la jurisprudencia antes mencionada, se desprende que el Instituto Federal Electoral cuenta con amplias facultades para fiscalizar los recursos que reciban los partidos políticos en los estados, siempre y cuando los citados recursos provengan del financiamiento público federal otorgado por este Instituto, de conformidad con el artículo 41, fracción II, último párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 36, párrafo 1, inciso c); 38 párrafo 1, inciso o); y 49, párrafo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y atendiendo al principio general de derecho, consistente en que quien proporciona dinero u otra clase de bienes para un fin determinado, le asiste el derecho a fiscalizar su ejercicio.

Atento a los razonamientos antes expuestos, del estudio del escrito de queja antes mencionado, se desprende que el Comité Directivo Municipal del Partido Acción Nacional en Boca del Río, Veracruz, mensualmente recibía la cantidad de \$18,000.00 del Comité Directivo Estatal y cuotas de diputados locales del partido político denunciado; \$30,000.00 de los funcionarios municipales y otros \$30,000.00 de simpatizantes y militantes, y al recibir la citada cantidad de \$18,000.00, como prerrogativa para el desarrollo de sus actividades, al año recibía la cantidad de \$216,000.00, por lo tanto a decir de los denunciados, dicho comité no puede recibir una cantidad mayor a \$21,600.00, cifra que resulta del 10% del total de las aportaciones que recibe el citado ente político.

Además de que se indica que el Diputado Federal Baruch Barrera Zurita, durante su administración como Presidente del Comité Directivo Municipal del Partido Acción Nacional en Boca del Río, Veracruz, habilitó sin consentimiento del Presidente del Comité Directivo Estatal del

mencionado partido político, cuatro cuentas bancarias adicionales a la oficial asignada desde la ciudad de Jalapa, y que mensualmente recibía el citado Comité Directivo Municipal la cantidad de \$18,000.00 del Comité Directivo Estatal y cuotas de diputados locales del partido político denunciado; \$30,000.00 de los funcionarios municipales y otros \$30,000.00 de simpatizantes y militantes.

Así pues, lo señalado por los denunciantes en su escrito de queja, en el sentido de que los hechos denunciados deben ser investigados por esta autoridad electoral federal, no se encuentra apoyado por elementos de prueba, que arrojen indicios que permitan sustentar la competencia de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas para conocer e investigar los hechos denunciados, respecto de la presunta violación que en materia de financiamiento atribuye al Partido Acción Nacional.

En otras palabras, las suposiciones que realizan los denunciantes respecto a los ingresos percibidos por el Comité Directivo Municipal del partido denunciado en Boca del Río, Veracruz, a partir de que presuntamente se encuentran involucrados recursos federales, y dicho comité fue el que recibió las prerrogativas federales para los procesos electorales de los años 2000 y 2003; se refieren a señalamientos respaldados únicamente en el dicho del quejoso, respecto del cual no se aporta prueba alguna aun con valor indiciario, que permitan identificar que esta autoridad electoral federal deba conocer e investigar alguna eventual conducta irregular en materia electoral cometida por el Partido Acción Nacional.

Lo anterior es así, puesto que esta autoridad electoral, según la naturaleza de los hechos y la prueba de ellos, no advierte el enlace más o menos necesario que debe existir entre la verdad conocida y la que se busca.

Así las cosas, en virtud de las consideraciones antes mencionadas, esta autoridad determina que no se acredita que exista algún elemento de convicción suficiente que haga suponer a esta autoridad electoral que se hayan cometido irregularidades sobre el origen y aplicación de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas del Partido Acción Nacional, **derivados del financiamiento federal** otorgado por el Instituto

Federal Electoral al citado partido político, de la que deba conocer la Comisión de Fiscalización.

*Por lo tanto, en el caso concreto se debe desechar la queja al operar la causal prevista en el inciso c) del artículo 6.2 del Reglamento de la materia, por la ausencia de elementos probatorios, incluso de carácter indiciario, que permitan presumir la competencia de la Comisión de Fiscalización para conocer e investigar **la verdad histórica** de los hechos denunciados.*

En este orden de ideas, de conformidad con los artículos 4.1 y 6.2 del Reglamento de la materia, se establece la obligación a cargo del denunciante, de acompañar a su escrito de queja elementos de prueba mínimos que sustenten los hechos denunciados, sin que se exija un principio de prueba o indicio respecto de todos y cada uno de los hechos que sustentan la misma. Bastarán elementos mínimos de prueba con carácter indiciario relacionados con algunos hechos que hagan creíble el conjunto y que sirvan de base para dar inicio al procedimiento.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido los requisitos mínimos que deben contener los escritos mediante los cuales se interponen quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, es decir, toda queja o denuncia debe cumplir con un mínimo de requisitos de procedibilidad que justifiquen la actuación de la autoridad, a saber:

“QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA.—Los artículos 4.1 y 6.2 del Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Sustanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, establece como requisitos para iniciar los primeros trámites, con motivo de la presentación de una queja, que:

1. Los hechos afirmados en la denuncia configuren, en abstracto uno o varios ilícitos sancionables a través de este procedimiento;
2. Contenga las circunstancias de modo, tiempo y lugar que hagan

verosímil la versión de los hechos, esto es, que se proporcionen los elementos indispensables para establecer la posibilidad de que los hechos denunciados hayan ocurrido, tomando en consideración el modo ordinario en que suela dotarse de factibilidad a los hechos y cosas en el medio sociocultural, espacial y temporal que corresponda a los escenarios en que se ubique la narración, y **3. Se aporten elementos de prueba suficientes para extraer indicios sobre la credibilidad de los hechos materia de la queja.** El objeto esencial de este conjunto de exigencias consiste en garantizar la gravedad y seriedad de los motivos de la queja, como elementos necesarios para justificar que la autoridad entre en acción y realice las primeras investigaciones, así como la posible afectación a terceros, al proceder a la recabación de los elementos necesarios para la satisfacción de su cometido. Con el primero, se satisface el mandato de tipificación de la conducta denunciada, para evitar la prosecución inútil de procedimientos administrativos carentes de sentido, respecto de hechos que de antemano se advierta que no son sancionables. Con el segundo, se tiende a que los hechos narrados tengan la apariencia de ser verdaderos o creíbles, de acuerdo a la forma natural de ser de las cosas, al no encontrarse caracteres de falsedad o irrealidad dentro del relato, pues no encuentra justificación racional poner en obra a una autoridad, para averiguar hechos carentes de verosimilitud dentro de cierta realidad en la conciencia general de los miembros de la sociedad. De modo que cuando se denuncien hechos que por sí mismos no satisfagan esta característica, se deben respaldar con ciertos elementos probatorios que el denunciante haya podido tener a su alcance de acuerdo a las circunstancias, que auxilien a vencer la tendencia de su falta de credibilidad. **El tercer requisito fortalece a los anteriores, al sumar a la tipificación y a la verosimilitud ciertos principios de prueba que, en conjunción con otros, sean susceptibles de alcanzar el grado de probabilidad necesario para transitar a la segunda fase, que es propiamente la del procedimiento administrativo sancionador electoral.** Estos requisitos tienen por finalidad evitar que la investigación, desde su origen, resulte en una pesquisa general injustificada, prohibida por la Constitución de la República.

Tercera Época:

-Recurso de apelación. SUP-RAP-050/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.

-Recurso de apelación. SUP-RAP-054/2001.—Partido de la Revolución Democrática.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.

-Recurso de apelación. SUP-RAP-011/2002.—Partido de la Revolución Democrática.—11 de junio de 2002.—Unanimidad de votos.

Sala Superior, tesis S3ELJ 67/2002.

(Se añaden énfasis en negrillas)

Así, de la anterior tesis se desprende que para iniciar los procedimientos sobre el origen y aplicación de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, los escritos de queja deberán contener requisitos mínimos con la finalidad de garantizar la gravedad y seriedad de los motivos de una denuncia y los elementos para justificar la actuación de la autoridad electoral, tales como:

- 1. Los hechos afirmados en la denuncia configuren, en abstracto uno o varios ilícitos sancionables a través de este procedimiento, dando cumplimiento al principio de tipicidad de la conducta denunciada;*
- 2. Contenga las circunstancias de modo, tiempo y lugar que hagan verosímil la versión de los hechos, proporcionando los elementos indispensables para establecer la posibilidad de que los hechos denunciados hayan ocurrido, tomando en consideración el modo ordinario en que suela dotarse de factibilidad a los hechos y cosas en el medio sociocultural, espacial y temporal que corresponda a los escenarios en que se ubique la narración, con el objeto de que los hechos denunciados sean creíbles, que tengan un matiz o apariencia de ser verdaderos, para que poner en obra a una autoridad, para averiguar hechos carentes de verosimilitud dentro de cierta realidad, y,*
- 3. **Se aporten elementos de prueba suficientes** para extraer indicios sobre la credibilidad de los hechos materia de la queja, requisito que viene a enriquecer los dos anteriores, al sumar a la tipificación y a la verosimilitud ciertos principios de prueba en conjunción con otros, sean susceptibles de alcanzar el grado de probabilidad necesario para transitar a la segunda fase, que es propiamente la del procedimiento administrativo sancionador electoral.*

Dicho en otras palabras, es necesario que a todo escrito de queja se aporten elementos de prueba que hagan suponer a esta autoridad administrativa electoral que los hechos denunciados se encuentran

comprendidos en su esfera de competencia, con el objeto de que quede plenamente justificado el inicio de actuaciones dentro del procedimiento de queja.

Sumado a lo anterior, resulta aplicable el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo texto es el siguientes:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ESENCIALMENTE INQUISITIVO.—Conforme a los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 del Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Sustanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, el procedimiento administrativo sancionador electoral previsto en dicho reglamento se rige predominantemente por el principio inquisitivo, pues 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 lo 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. **La aplicación del principio dispositivo al procedimiento en cuestión se encuentra esencialmente en la instancia inicial, donde se exige la presentación de un escrito de queja que cumpla con determinadas formalidades, y se impone la carga de aportar elementos mínimos de prueba, por lo menos, con valor indiciario.**

Tercera Época:

-Recurso de apelación. SUP-RAP-050/2001.—Partido Revolucionario Institucional.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.

-Recurso de apelación. SUP-RAP-054/2001.—Partido de la Revolución Democrática.—7 de mayo de 2002.—Unanimidad de votos.

-Recurso de apelación. SUP-RAP-011/2002.—Partido de la Revolución Democrática.—11 de junio de 2002.—Unanimidad de votos.

Sala Superior, tesis S3ELJ 64/2002.”

De lo anterior se desprende que si bien es cierto que el procedimiento sobre el origen y aplicación de los partidos y agrupaciones políticas se encuentra esencialmente regido por el principio inquisitivo, también lo es que se rige por el principio dispositivo al inicio del mencionado procedimiento, en donde se exige a los denunciantes en ejercicio del derecho que otorga el artículo 49-B, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la presentación de un escrito y de elementos mínimos de prueba.

En este orden de ideas, el Tribunal Electoral ha definido lo que es un indicio, en la sentencia identificada con el número SUP-RAP-018/2003, que en su parte conducente señala lo siguiente:

*“(…) el cual es definido como rastro, vestigio, huella, circunstancia, en general todo hecho conocido, idóneo para llevarnos, por vía de la inferencia, al conocimiento de otro hecho, con la particularidad de que con la inferencia que se obtiene del indicio se sustenta en el principio de casualidad (inducción)
(…)”*

Como se puede observar, tanto de las pruebas como del escrito de queja presentados por los denunciantes, no se advierte algún hecho o circunstancia que por vía de la inferencia lleve al conocimiento de la competencia de esta autoridad electoral federal para conocer e investigar los hechos denunciados.

Por lo tanto, esta autoridad se encuentra obligada a desechar la presente queja ante la falta de elementos probatorios, aun con carácter indiciario, que permitan sustentar la competencia de esta autoridad electoral federal, para conocer e investigar los hechos denunciados, respecto de la presunta violación que en materia de financiamiento atribuye al Partido Acción Nacional; por lo tanto, en el caso concreto se debe desechar la queja al operar la causal prevista en el inciso c) del artículo 6.2 del Reglamento de la materia, por la ausencia de elementos probatorios, incluso de carácter indiciario, que permitan presumir la veracidad de los hechos denunciados.

En este tenor, a partir de los elementos probatorios e indiciarios presentados por los denunciantes en su escrito de queja, se desprende que presuntamente existe una violación a las disposiciones en materia electoral local, por lo que se remitirá copia de la presente queja al Instituto Electoral Veracruzano, para los efectos legales a que haya lugar.

Así las cosas, y en atención a lo dispuesto por la tesis de jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que dispone que quien proporciona dinero tiene derecho a fiscalizarlo, resulta oportuno dar vista de los hechos aquí denunciados al Instituto Electoral Veracruzano con el original de la queja y de sus anexos, con fundamento en el artículo 11.1 del Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y 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, a efecto de que, conforme a derecho, tome las determinaciones correspondientes.

Lo anterior, no implica una valoración sobre el fondo de las pruebas, toda vez que en atención a la naturaleza inquisitiva del presente procedimiento, y su correspondiente aplicación dispositiva, tal y como lo ha dispuesto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tal y como se explicó con anterioridad, esta autoridad electoral previo al análisis de fondo del asunto, debe determinar la idoneidad de las pruebas, atendiendo a los indicios que las mismas arrojan, con la única finalidad de determinar si los hechos aquí denunciados son factibles, y ameritan una investigación por parte de esta autoridad electoral, y que en consecuencia el Instituto Federal Electoral pueda conocer de los mismos.

Así las cosas, esta autoridad electoral no entra al fondo del estudio del presente asunto, en virtud de que los denunciantes no presentaron pruebas o elementos mínimos indiciarios, que puedan conducir por vía de la inferencia a esta autoridad electoral a la convicción o el resultado objetivo de que los hechos denunciados deban ser de su conocimiento para esclarecer la verdad histórica de los mismos; es decir, no se está juzgando de manera previa los hechos denunciados, sino que se está realizando un análisis del escrito de queja y de los elementos probatorios presentados por los quejosos, para calificar los requisitos de procedibilidad del escrito inicial, exigidos por el Reglamento de la materia, para que esta autoridad electoral pueda iniciar su actividad investigadora,

y evitar con ello que la investigación se convierta en un procedimiento insustancial, abusivo y sin objeto concreto.

Elo en virtud de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se dispone que las normas que regulan las funciones de control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos para la federación y los estados son idénticas. Así lo expresa la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con el número SUP-RAP-019/2002, que en su parte conducente dice:

“Al interpretarse así los artículos constitucionales en comento resulta que en lo atinente al artículo 41, fracción II, último párrafo, de la Constitución federal la autoridad electoral federal, contrario a lo que se sostiene en la resolución combatida, tiene el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos nacionales, pero en el entendido que en la expresión todos los recursos, comprende exclusivamente el universo del ámbito federal.

De la misma manera, el artículo 116, fracción IV, inciso h), tiene el sentido de que las autoridades de los Estados tienen el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, con la aclaración de que el concepto todos comprende solamente el universo del ámbito de la entidad federativa correspondiente, tal y como lo alega el actor.

(...)

Por ello, de la correcta interpretación de los citados artículos constitucionales es que se puede llegar a considerar, como ya se ha hecho antes por esta Sala Superior, que cuando los partidos políticos nacionales (reconocidos como tales por la autoridad electoral federal, conforme a lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) participan en las elecciones locales, están obligadas a apegarse a reglas establecidas en las legislaciones de las entidades federativas, luego entonces, si tales legislaciones son expedidas por sus legislaturas y su aplicación y ejecución corresponde a las autoridades locales, es inconcuso que la actuación de los partidos políticos nacionales dentro de las actividades regidas por disposiciones legales estatales, queda sujeta a éstas y a las autoridades que deban aplicarlas, de lo que resulta que, al no estar otorgada a la federación la materia electoral local, queda reservada para las entidades federativas.

(...)”

De lo anterior se desprende que la competencia de la autoridad electoral federal, se encuentra limitada al origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos en el ámbito federal.

Por todo lo anterior y de conformidad con los razonamientos antes expuestos, se advierte que en la queja presentada por CC. Rafael Ortiz Ruíz y Alfredo Ferrari Saavedra, Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral y Representante Propietario del mismo partido político ante el Distrito Electoral 14 con cabecera en Boca del Río, Veracruz, se actualiza la causal de desechamiento prevista en el inciso c) del artículo 6.2 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, el cual señala:

“Artículo 6.2.- El Presidente de la Comisión de Fiscalización propondrá a la comisión que la queja sea desechada de plano en los siguientes casos:

a) (...)

b) (...)

c) Si a la queja no se hace acompañar de elemento probatorio alguno, aún con valor indiciario, que respalde los hechos de la denuncia; o (...).”

Así las cosas, los elementos de prueba acompañados a la presente queja, no arrojan indicios que generen en esta autoridad electoral, elementos de convicción que permitan suponer que efectivamente existen recursos federales involucrados.

*Por las razones y consideraciones de derecho antes vertidas, se determina que la queja que por esta vía se resuelve debe ser **desechada de plano**, en razón de que el quejoso no presenta elementos de prueba, al menos de carácter indiciario, que permitan a la autoridad electoral suponer su competencia para conocer e investigar los hechos denunciados.*

También es preciso mencionar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.3 del pluricitado reglamento, mismo que se transcribe a continuación, el desechamiento de una queja no implica afectación alguna al interés jurídico del quejoso, en virtud de que queda a salvo su derecho procesal para interponer una nueva queja si de materia de origen y aplicación de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas nacionales cuya conducta se encuentre regulada por las leyes federales electorales, y siempre que reúna los requisitos dispuestos por la normatividad legal y reglamentaria.

“Artículo 6.3.

El desechamiento de una queja con fundamento en lo establecido en el párrafo anterior no prejuzga sobre el fondo del asunto, y no se constituye en obstáculo para que la Comisión de Fiscalización pueda con posterioridad, en ejercicio de sus atribuciones legales, solicitar un informe anual detallado, realizar labores de revisión del informe anual correspondiente en caso de que se trate del ejercicio que esté por concluir, ordenar la práctica de una auditoría, realizar una investigación respecto de los mismos hechos, así como para que se dé trámite a una nueva queja, siempre que reúna los requisitos de la ley y el reglamento.”

IX.- En tal virtud, y visto el dictamen relativo al expediente **Q-CFRPAP 06/04 PRI vs. PAN**, se procede a determinar lo conducente, al tenor de los siguientes

CONSIDERANDOS

1.- En términos de lo establecido por los artículos 49-B, párrafo 4, y 80, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 9 y 10 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, este Consejo General es competente para conocer del dictamen que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas haya formulado respecto de los procedimientos administrativos que se llegaren a instaurar en contra de los partidos y las

agrupaciones políticas, cuando se presenten quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados de su financiamiento, para que en ejercicio de sus facultades determine lo conducente y, en su caso, imponga las sanciones que procedan.

2.- En consideración a que se ha realizado el análisis respectivo de la queja identificada como **Q-CFRPAP 06/04 PRI vs. PAN**, en la forma y términos que se consignan en el dictamen aprobado por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas el ocho de junio de dos mil cuatro, el cual se tiene por reproducido a la letra, este Consejo General determina que la queja que por esta vía se resuelve debe ser desechada de plano, en razón de que el quejoso no presenta elementos de prueba, al menos de carácter indiciario, que permitan a la autoridad electoral suponer su competencia para conocer e investigar los hechos denunciados. En tal virtud, procede decretar el archivo del expediente como asunto total y definitivamente concluido.

En atención a los antecedentes y considerandos vertidos, y con fundamento en los artículos 49-B, párrafo 4, y 80, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 9 y 10 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, y en ejercicio de las atribuciones que le confiere a este Consejo General el artículo 82, párrafo 1, inciso w), de dicho ordenamiento, se:

RESUELVE:

PRIMERO.- Se desecha de plano la queja interpuesta por CC. Rafael Ortiz Ruíz y Alfredo Ferrari Saavedra, Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral y Representante Propietario del mismo partido político ante el Distrito Electoral 14 con cabecera en Boca del Río, Veracruz en contra del Partido Acción Nacional, en los términos de los antecedentes y considerandos de la presente resolución.

SEGUNDO.- Dése vista al Instituto Electoral Veracruzano con copia certificada de la totalidad de las constancias de autos que obran en el expediente de mérito.

TERCERO.- Se ordena el archivo del expediente de cuenta, como asunto total y definitivamente concluido.

CUARTO.- Publíquese la presente resolución en los estrados del Instituto Federal Electoral.

La presente resolución fue aprobada en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 15 de julio de dos mil cuatro.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**LA SECRETARIA DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LUIS CARLOS UGALDE
RAMÍREZ**

**MTRA. MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**