

COMENTARIOS SOBRE LA RESOLUCIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SOBRE EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-013/99 INTERPUESTO POR EL PRD

Miguel Ángel Lugo Galicia

Estos términos técnicos son traducidos al lenguaje común señalando que se trata del escándalo de los fondos supuestamente otorgados por Cabal Peniche y Gerardo de Prevosin a la campaña del PRI en 1994, tanto para la elección presidencial que ganó Ernesto Zedillo como para la elección local de Tabasco ganada por Roberto Madrazo.

Puntos muy interesantes se desprenden del expediente SUP-RAP-012/99 y acumulado SUPRAP-013/99 Y SUP-RAP-014/99:

A) El primero que podemos destacar es que las gestiones del PRD ante la comisión de Fiscalización de los Recursos de Partidos y Agrupaciones Políticas, del IFE, representa un intento de revivir el trámite de investigación que instó el PRD ante la Procuraduría General de la República sobre los fondos presuntamente ilícitos que recibió Roberto Madrazo en su campaña.

Hay que recordar que esta añeja investigación generó una controversia constitucional que fue sobreseída por la Suprema Corte de Justicia debido a la falta de personalidad que acusaban los representantes del gobierno tabasqueño y a que la controversia constitucional no era el medio idóneo para defender derechos o intereses particulares, como

lo eran los de las personas físicas presuntamente implicadas en fraude, lavado de dinero y delitos electorales ¹.

B) El segundo punto es que todavía queda en evidencia la falta de preparación por parte de los partidos políticos de los recursos y alegatos que presentan ante las instancias electorales, ya que del expediente de estudio se desprende que el PRD presenta copias simples de notas periodísticas, lo que sin duda no tiene justificación ya que más allá de que no se presenta copia certificada de documentos probatorios, el trámite que hace el PRD no se compara al recurso de queja que suele presentar en el proceso electoral, recurso que generalmente está mal planteado o es inconsistente debido a que es difícil recabar pruebas al calor de la jornada electoral.

En esas condiciones típicas se puede justificar, desde luego que no plenamente, la falta de una adecuada integración de los recursos de parte de los representantes partidistas. Pero en un asunto que implica consideraciones graves e importantes como el recurso de apelación SUP-RAP-013/99, se amerita exigir el cumplimiento riguroso de formalidades en la presentación de pruebas ².

C) Si algunos analistas nacionales e internacionales han señalado que el planteamiento del juicio político, hecho por el PRI, a los consejeros electorales Lujambio y Cárdenas Gracia es una gestión que debilita a las instituciones electorales, no menos puede decirse de los recursos que plantea el PRD a sabiendas de que la Comisión de Fiscalización de los recursos asignados a los partidos tiene facultades limitadas.

¹ Sobre todos los antecedentes de este caso, como actor en el juicio, poder demandado, actos cuya invalidez se demanda, así como las causales de sobreesimiento, se puede consultar el ya clásico libro de Elisur Arteaga Nava, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco*, México, Monte Alto, 1996, pp. 335-473.

² Sobre el choque entre formalismo jurídico y la dinámica, es interesante el punto de vista de David Ramírez Bernal y de Rocío Culebro. «El proceso Contencioso Electoral» en *Las Elecciones de 1991. La Recuperación Oficial*, México, Ediciones La Jornada, 1993, pp. 508-513.

El PRD puso a prueba a la Comisión porque la obligó a considerar un caso aparentemente cerrado, que si bien no fue conocido directamente por todos los consejeros actuales del IFE, si reflejaría importantes contradicciones en el Instituto Federal Electoral y una preocupante desatención para «hechos nuevos». La pregunta, es, como en las elecciones de 1994 —aunque inequitativas, por el reconocimiento del propio presidente— ¿podría acontecer lo mismo para el 2000?, un lujo que no se pueden dar las autoridades electorales.

También puso a prueba a la Comisión forzándola a actuar como si fuera juez, pidiendo informes, instándola a realizar actuaciones. En una plática que tuvo el consejero electoral Alfonso Lujambio en la Universidad Panamericana, el pasado 18 de mayo de 1999, reconoció que ojalá el IFE contara con más facultades y elementos para la fiscalización de los recursos, pero actualmente no es así.

Con buen sentido jurídico, para evitar que tramitaciones como la del PRD se generalicen, la Comisión dilucidó muy bien que las notas periodísticas no pueden constituir pruebas si no están acompañadas de otro elemento probatorio.

También evaluó correctamente la solicitud del PRD de requerir a la Procuraduría General de la República para que informe sobre las averiguaciones previas que podrían tener una relación con la queja planteada por el PRD.

D) En estos términos queda claro que el asunto toma un carácter penal condicionado al desarrollado de todos los casos supuestamente relacionados con el financiamiento del PRI. Esto puede significar la comisión de un delito claramente tipificado por el Código Penal para el Distrito Federal. El artículo 406 de este ordenamiento en su fracción III, indica:

«Se impondrán de cien a doscientos días de multa y prisión de uno a seis años al funcionario partidista que:

»[...] Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral [...]».

Aquí tenemos dos puntos. Uno es que se tiene que demostrar el pleno conocimiento del funcionario partidista o candidato que recibió fondos ilegales. Esto recuerda el reconocimiento que tuvo que hacer el ex presidente colombiano Ernesto Samper acerca del financiamiento de su campaña que estuvo contaminado por el narcotráfico, aunque la responsabilidad fundamental no fue para él sino para un funcionario partidista. El segundo punto es que el tipo de responsabilidad que se va tratando es una responsabilidad a título individual, es de decir, de personas concretas, como lo señaló la Suprema Corte en el caso de Roberto Madrazo contra la Procuraduría General de la República.

En ese tenor de ideas hay que recordar que la revista Proceso llegó a publicar algunos reportajes en México sobre la posible infiltración del narcotráfico en la campaña de 1994, reportajes que tenían como eje central a Peter Lupsha, pero esta información no se confirmó y hasta ahora el único reconocimiento que ha realizado el presidente de la República es sobre la inequidad en los gastos de campaña, pero no sobre ilegalidad de esos gastos.

E) La Comisión puso el dedo en la llaga cuando señaló que el corazón del asunto estriba en determinar si los hechos imputados al PRI son ciertos o no. Fuera de esta consideración cualquier otro argumento queda como especulación.

F) Hay que señalar que los argumentos vertidos por el PRI en el expediente fueron muy puntillosos, sobre todo al considerar a la Comisión como un «Tribunal Extraordinario». Queda perfectamente demostrado que la COFIPE constituye base suficiente para que la Comisión tenga existencia previamente establecida.

G) Sobre la consideración del PRI de que los hechos que se investigan no son «nuevos» y que ya han sido juzgados, por un lado se estila el concepto de que no puede haber prescripción o caducidad en la investigación de los hechos que puedan constituir una violación de las reglas del financiamiento.

Por otro lado, en la página 73 del expediente que comentamos se afirma que «aceptar la procedencia indiscriminada de recursos de apelación contra todo acto o resolución, emitido dentro de un procedimiento de naturaleza especial, como es la queja, violaría el postulado constitucional de impartición de justicia pronta, ante el posible abuso de que se combatiera cada determinación del órgano sustanciador deteniéndolo y, por tanto, retrasando la solución de la problemática».

¿Cuál es el criterio aceptable?, ¿el de seguridad o el de «investigación ilimitada»? Muy personalmente el autor de estas líneas piensa que mientras no se desarrolle una plena cultura institucional y democrática en el país conviene ponderar más la seguridad.

H) El Tribunal Electoral, a mi juicio, resolvió bien la apelación del PRD cuando señaló que sí existía legitimación del partido para conocer de los hechos del expediente.

El Tribunal va siendo consistente con resoluciones que anteriormente establece, como cuando reconoció interés jurídico al PRI para inconformarse con la recomendación del IFE de suspender obras públicas 30 días antes de las elecciones.

Hay que imaginarse qué sucedería si existiera una estricta consideración del interés jurídico en materia electoral. Si hubiera una consideración estricta, probablemente la vida electoral se deslizaría fuera de las instituciones. También el tribunal resolvió bien cuando al analizar los deberes que le correspondían a la Comisión, señaló que ésta debería ponderar si, de acuerdo con las circunstancias particulares concurrentes en la queja, los hechos en ella relacionados y la época en que fue presentada, podría cumplirse a plenitud la garantía de seguridad jurídica. También es destacable la interpolación que hace del Artículo 14 constitucional señalando que no basta el acto exclusivo de enterar a determinada persona de interés público.

Por último, es correcta su interpretación de que la admisión de la queja del PRD por parte de la Comisión hubiera significado falta de respeto de la garantía de audiencia del PRI, ya que el llamado partido

tricolor no tenía en su poder la documentación necesaria para comprobar sus obligaciones, toda vez que ya no estaba legalmente comprometido a conservarla.

De todo este asunto se desprende un hecho evidente: para el año 2000 todavía seguirá frágil el sistema para fincar responsabilidades por el financiamiento, y como parece que la oportunidad de reforma electoral se esfumó por el pleito partidista en el caso FOBAPROA y por el furor de la alianza contra el PRI, no es raro que se sigan presentando quejas como la planteada por el PRD.

Esta posibilidad aumenta si pensamos en la multiplicación de los precandidatos, en cómo han realizado sus gastos y el escepticismo sobre los sistemas de autocontrol financiero que pueden establecer los partidos. Si no quedan bien con la autoridad electoral, ¿podrán quedar bien consigo mismos y con los electores?

A continuación reproducimos los argumentos que consideramos sustanciales del Tribunal Electoral para desechar los argumentos del PRD:

«Son substancialmente infundados, pero a la postre inoperantes, aquellos agravios en los que el partido inconforme, de la Revolución Democrática, aduce, en síntesis, que la autoridad responsable realizó una interpretación equívoca de la normatividad atinente al trámite de la queja que formuló, al considerar que, como lo había apreciado la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, los únicos medios de convicción que podía tomar en cuenta al resolver, eran los que aportó el denunciante en su escrito primigenio, sin tomar en cuenta que, dicha Comisión está facultada para efectuar las investigaciones pertinentes que le permitieran allegarse de los elementos probatorios necesarios para determinar si el partido denunciado incurrió o no en las irregularidades que se le atribuyen; facultad que, tal órgano omitió ejercitar durante la tramitación de dicha queja, lo que originó que ésta se substanciara deficientemente.

Así es, para arribar a la anterior conclusión, se tiene presente que, el legislador ordinario determinó que la aplicación de los preceptos

establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del poder judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia (Artículo 3, párrafo 1, del propio ordenamiento); asimismo, estableció en el párrafo 2 del precepto antes citado, que su interpretación se tendría que realizar conforme los métodos gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto por el último párrafo del Artículo 14 de la Constitución General de la República, que exige a la autoridad que dicte resolución en un proceso civil, administrativo o del trabajo, que tal decisión se ciña a la letra de la ley aplicable al caso de que se trate o se base en la interpretación jurídica de la misma; quehacer jurídico que, dicho sea de paso, juega un papel trascendente, en tanto que, mediante dicha labor se determina el significado de las normas. Empero, en la especie, la ley no dispone alguna prelación entre las técnicas interpretativas que cita, por lo que, es dable aclarar que, ninguna obligación tienen los órganos encargados de desentrañar el sentido de la ley, de sujetarse al orden antes precisado; en consecuencia, deben emplearse tomando en cuenta la que se estime más convincente para esclarecer el sentido de la disposición atinente, atendiendo las reglas que proporcionan la doctrina y la práctica cotidiana, aplicándolas al caso concreto.

Cuando la norma es clara y precisa, debe interpretarse gramaticalmente, esto es, debe extraerse su sentido atendiendo a los términos en que el texto está concebido, sin eludir su literalidad, con lo que el intérprete le otorga a todo el alcance que se desprende de su contenido. Lo anterior en virtud de que no es lógico que el legislador, para expresar su pensamiento, se aparte de las reglas comunes del lenguaje.

Cuestión diferente acontece cuando una disposición parezca ser contradictoria o incongruente con otra providencia o principio perteneciente al mismo texto normativo, en cuyo supuesto se deberá emplear el criterio sistemático, conforme al cual, a una norma se le debe atribuir el significado que la haga lo más coherente posible con otras reglas del sistema o con un principio general de Derecho.

Por último, cuando algún precepto genera dudas en cuanto a su aplicación, se tendrá que utilizar el método funcional, tomando en cuenta para tal efecto, los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la disposición relativa.

Puntualizando lo anterior, deben tenerse presentes los artículos 2, 40, 49A 49B 86 párrafo 1, 131, 264 a 272 del ordenamiento electoral.

Es fácil advertir que, el numeral 49-B, párrafo 4, prevé que las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de esas personas morales (los partidos) deben ser presentadas ante el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto, quien las turnará a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, a efecto de que las analice previamente a que rinda su dictamen. Por otra parte, el precepto 272, párrafo 1, estatuye que, a quien viole las disposiciones del mencionado Código Electoral sobre restricciones relativas a las aportaciones para el financiamiento que no provengan del erario público, se le podrá sancionar, y para la determinación de la multa que se deba imponer, «se seguirá en lo conducente el procedimiento señalado en los artículos anteriores»; tales preceptos (270 y 271), señalan que, el Instituto Federal Electoral conocerá de las irregularidades en que haya incurrido un partido o una agrupación política y establecen un procedimiento para ello; sin embargo, omiten precisar al órgano del Instituto ante quien se deben presentar las denuncias correspondientes, pero como quiera que, el Artículo 86, párrafo 1, inciso 1) atribuye a la Junta General Ejecutiva la facultad de integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas y de imposición de sanciones, puede pensarse que es ante dicha autoridad, donde se deben presentar y tramitar las referidas quejas.

Eso por un lado y por otro, en cuanto a la sustanciación de las pluricitadas quejas, los artículos 40 y 49-B, párrafo 4, ningún procedimiento establecen; por su parte, el numeral 49-A, prevé un trámite para la presentación y revisión de los informes de los partidos y agrupaciones políticas, relativos al origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, el cual se reduce a otorgar un plazo a la Comisión de Fiscalización

para la revisión de los informes anuales y de campaña, teniendo en todo momento la facultad de solicitar a los entes revisados, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes; si durante la revisión de los informes, la mencionada Comisión advierte la existencia de errores y omisiones técnicas, lo notificará a la persona moral que hubiere incurrido en ellos, para que en un término de diez días, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes; al fenecer el tiempo con que cuenta la Comisión para la verificación de dichos informes o, en su caso, el concedido para la rectificación de errores u omisiones, aquélla, dentro del término de veinte días, deberá elaborar un dictamen consolidado y proyecto de resolución que presentará al Consejo General, dentro de los tres siguientes a su conclusión, para que éste resuelva en consecuencia.

Por otro lado, los preceptos 270 y 271 determinan que, una vez que se tenga conocimiento de alguna irregularidad, se emplazará al partido o agrupación política presuntamente responsable, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes; acotando que sólo se podrán admitir las pruebas documentales (públicas y privadas), técnicas, pericial contable, presuncionales e instrumental de actuaciones, las cuales deberán ser exhibidas junto con el escrito con el que se comparezca en el procedimiento, pues las aportadas fuera de tal plazo no serán tomadas en cuenta. Para la integración del expediente, se observa, la autoridad sustanciadora puede solicitar la información y documentación con que cuenten las instancias competentes del propio Instituto; concluido el plazo otorgado al partido político para contestar las imputaciones que se le hacen, así como para ofrecer pruebas, se formulará el dictamen correspondiente, el cual se someterá a la decisión del Consejo General del Instituto Electoral.

O sea que, como se dijo, tratándose de quejas presentadas por un partido político, a través de las cuales se denuncian presuntas irregularidades relativas a los ingresos o egresos de los recursos financieros de dichas entidades, la normatividad atinente, en principio, omite precisar a la autoridad competente para sustanciarla, así como el trámite que se debe seguir. El primer problema ya fue dilucidado por esta Sala

Superior, al resolver los recursos de apelación que se radicaron con los números SUP-RAP-023/98 y su acumulado, SUP-RAP-024/98, determinando que la autoridad competente para conocer de quejas como la interpuesta, era precisamente la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, por ser el órgano especializado que instituyó el legislador para conocer de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, que cuenta con facultades exclusivas en materia de fiscalización del financiamiento, tales como vigilar en el manejo de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, solicitando a los entes jurídicos mencionados, la rendición de informes detallados respecto de sus ingresos y egresos; ordenar la práctica de auditorías a aquéllos; formular los dictámenes respectivos y presentarlos al Consejo General, informando a éste las irregularidades en que hubiesen incurrido las personas morales de mérito. Todas esas atribuciones, se decidió, otorgan a la apuntada Comisión la naturaleza de órgano especializado del Instituto Federal Electoral con competencia en materia de fiscalización, lo que justifica su competencia para conocer de la queja en cuestión; sin embargo, ningún pronunciamiento hubo respecto del procedimiento que debería seguirse para resolver quejas como la que se trata, porque en ese entonces no formó parte de la *litis*, de manera destacada la cuestión atinente, lo que origina que se haga necesario ahora dilucidar cuál debe ser el procedimiento por seguir, tratándose de ese tipo de quejas. En esa tesitura, se hace indispensable interpretar las normas en cuestión, de manera sistemática y funcional, para atribuirles el significado que las haga lo más coherente posibles, tomando en cuenta los múltiples factores relacionados con su creación, aplicación y funcionamiento, y de esa manera determinar cuál es el procedimiento para sustanciarlas.

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; b) El segundo, en el que están incluidos los extranjeros, ministros de culto religioso y notarios; c) El tercero, en el que están contempladas las autoridades encargadas de la

organización de los procesos federales, o sea, los servidores del Instituto Federal Electoral; d) El cuarto, en el que están incluidos los servidores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y e) El quinto, que abarca las autoridades federales, estatales y municipales que sean distintas de las mencionadas en los dos incisos precedentes.

Ahora bien, en relación con el 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 el párrafo que antecede 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, está excluido de este procedimiento genérico que, aclarado quede de una vez, comprende tres etapas; una primera sería la de integración del expediente, y comienza cuando se presenta una queja ante la Junta General Ejecutiva, sobre una presunta irregularidad o infracción administrativa que sea susceptible de ser sancionada; o cuando algún órgano del Instituto Federal Electoral tiene noticia, con motivo del ejercicio de las atribuciones constitucional y legalmente encomendadas, de que se ha cometido una irregularidad por parte de un partido o agrupación política, observador o agrupación de observadores, o bien, cuando el Consejo General requiera a la propia Junta General Ejecutiva, que investigue las actividades de algún partido o agrupación política, cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática en principio, siempre y cuando no se trate de la materia relativa a fiscalización de los recursos de los partidos o agrupaciones políticas y concluye en el momento en que se formule el dictamen por parte de la Junta General Ejecutiva. La segunda etapa de este subsistema disciplinario, inicia con el sometimiento del dictamen preparado por

la Junta General Ejecutiva al Consejo General, para que éste determine lo que en derecho proceda y finaliza con el acuerdo del propio Consejo General que recaiga al mismo dictamen. Finalmente, la tercera etapa se resume en la ejecución o aplicación de la sanción que, en su caso, hubiere acordado imponer el referido Consejo General.

El segundo tipo de procedimiento, que se ha identificado como específico, es aquél cuyos 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 (las agrupaciones políticas únicamente están constreñidas a presentar los informes anuales), la Comisión de Fiscalización advierte alguna irregularidad, pero no cuando ésta es de su conocimiento a través de una queja.

Ahora bien, es de estimarse que el trámite por seguir para hacer efectiva la queja atinente debe obtenerse, en la medida que se explicará, del procedimiento genérico establecido por el Artículo 270 de la ley de la materia, que es el que puede servir como punto de referencia para lograr uno que satisfaga las expectativas de la denuncia motivo de este recurso; aunque no como fue descrito dicho procedimiento en líneas anteriores, que se reduce, como se recordará a establecer que una vez que la autoridad tenga conocimiento de alguna irregularidad, se emplazará al partido o agrupación política presuntamente responsable, para que en el plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes; las que sólo podrán ser documentales (públicas y privadas), técnicas, pericial contable, presuncionales e instrumental de actuaciones, las cuales deberán ser exhibidas junto con el escrito con el que comparezca ante

la autoridad, pues las aportadas posteriormente no serán tomadas en cuenta; que para la integración del expediente, la autoridad sustanciadora puede solicitar la información y documentación con que cuentan las instancias competentes del propio Instituto; y que concluido el plazo otorgado al partido político para contestar las imputaciones que se le hacen, así como para ofrecer pruebas, se formulará el dictamen correspondiente, el cual se someterá a la decisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Ciertamente, el procedimiento acabado de relacionar, limita a la autoridad a solicitar la información y documentación con que cuentan las instancias competentes del propio Instituto, lo que impediría desahogar denuncias como la formulada por el Partido de la Revolución Democrática, en cuanto afirmó que el Revolucionario Institucional recibió de diversas personas e instituciones bancarias del país, recursos económicos, razón por la que la investigación por parte de la autoridad competente no debe constreñirse a valorar las pruebas exhibidas, o a recabar las que posean sus dependencias, puesto que, cabe decirlo, su naturaleza pone de manifiesto que, en realidad, no se trata de un juicio en el que la autoridad resolutora sólo asume el papel de un juez entre dos 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 en las autoridades federales, estatales y municipales, a fin de verificar la certeza de las afirmaciones contenidas en la queja; de ahí que se requiere de un procedimiento más abierto que el consignado en el Artículo 270, en los términos que se establecerá más adelante.

En efecto, una vez presentada la denuncia en los términos que autorizan los preceptos legales citados, y recibida por la Comisión de Fiscalización, se estima que, por la trascendencia que implica una queja como la que ahora nos ocupa, antes de emprender el procedimiento administrativo previsto por el Artículo 270, con los matices correspondientes que luego se precisarán, la autoridad fiscalizadora debe analizar los hechos motivadores de la denuncia, con el fin de constatar que sean razonables, verosímiles y susceptibles de constituir una irregularidad sancionada por la ley, así como para verificar, en caso de que hubieran adjuntado pruebas, su idoneidad y eficacia, para contar,

cuando menos, con indicios suficientes que hagan presumir la realización de las conductas denunciadas; pues si se llegase a presentar una denuncia de hechos inverosímiles, o que siendo ciertos carecen de sanción legal, no se justificaría el inicio de un procedimiento, como tampoco cuando los hechos materia de la queja, carecen de elemento alguno, aun con valor indiciario, que los respalde.

Lo anterior sirve también para establecer que la frontera de la carga de la prueba que la ley atribuye al denunciante, consiste en satisfacer los requisitos mínimos enunciados; en otras palabras, no debe llegar al grado de atribuirle esa carga procesal para demostrar fehacientemente los extremos de su pretensión, pues por la naturaleza de gran parte de los hechos generadores de quejas como la de que se trata, sería prácticamente imposible para un partido político acreditar dichos hechos en que sustenta su denuncia, en tanto que, las pruebas ofrecidas con su escrito inicial, en la mayoría de los casos, se encuentran en manos de autoridades o dependencias gubernamentales, como son, por citar sólo algunas: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Cámara de Diputados, Procuraduría General de la República y del Distrito Federal; por lo que siendo del conocimiento público que las dependencias o autoridades mencionadas están impedidas legalmente para proporcionar documentos a particulares, atribuirle al denunciante la carga procesal de acreditar plenamente los hechos en que sustenta las afirmaciones atinentes, haría nulatoria la facultad atribuida por la ley de la materia a los partidos para denunciar presuntas irregularidades cometidas por sus similares; además de que iría en contra del espíritu de la ley de transparentar los ingresos y egresos de los entes mencionados.

Incluso en esta etapa previa que se comenta, en aras de la seguridad jurídica de que gozan los gobernados, incluidas las personas morales que pueden ser objeto de la denuncia, nada impide que con base en los elementos que se hubieren adjuntado a la queja, la autoridad fiscalizadora, con las facultades que le otorgan los Artículos 49-B, párrafo 2, en relación con el 2 y 131 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, indague y verifique la certeza de los hechos, para lo cual podrá requerir la información que le sea útil; de modo que, si como resultado de una investigación preliminar, llega a la conclusión

de que los hechos y las pruebas no reúnen los requisitos mínimos anotados, es decir, que sean hechos creíbles y sustentados en algún elemento que revele su posible realización, proponga al Consejo General su desechamiento de plano; ello con independencia de que, en el supuesto de que estimara la configuración de la comisión de un ilícito que fuese competencia de autoridad diversa a la electoral, procediera a hacerlo de su conocimiento para los efectos conducentes, como lo puede hacer cualquier persona que tenga conocimiento de ello.

En cambio, si realizada la indagatoria descrita, la Comisión de Fiscalización constata o reúne los indicios suficientes que hagan suponer la probable comisión de la irregularidad imputada, entonces, válidamente, puede emprender el procedimiento disciplinario contemplado en el Artículo 270 de la ley electoral, en el entendido de que para la integración del expediente, 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.

A pesar de lo anotado, es de precisarse que, no obstante que la mencionada Comisión de Fiscalización, efectuada la investigación preliminar en los términos supradichos, llegue a contar con indicios suficientes que le permitan presumir que un partido o agrupación política inobservó la ley en aspectos relativos al origen y/o monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, o respeto a su empleo y aplicación, ya sea porque las irregularidades atinentes hayan sido de su conocimiento a través de una queja o en el ejercicio de alguna de sus prerrogativas u obligaciones, es la propia Comisión la facultada para efectuar las investigaciones que sean necesarias, tendientes a comprobar fehacientemente si son verídicas o no las conductas ilegales atribuidas a un instituto político, para proceder en consecuencia. Conviene anticipar esa facultad investigatoria. En casos como el justiciable, no es perenne, sino que debe estar sujeta a un tiempo determinado que, en el caso, es igual al plazo durante el cual los partidos y agrupaciones políticas están obligados a conservar la documentación comprobatoria de sus ingresos y egresos, conforme al lineamiento emitido por el Consejo General, que en la especie, fue de un año, por lo que, como en el caso, el inconforme interpuso su queja después del tiempo durante el cual el Partido Revolucionario Institucional tenía la obligación de preservar dicha documentación, la mencionada Comisión de Fiscalización, por este sólo motivo, se encuentra impedida para efectuar tal indagación. En consecuencia, los agravios que se han analizado en este considerando, devienen inoperantes, en razón de que resulta ocioso revocar la resolución reclamada, decretar la reposición del procedimiento y ordenar la realización de las investigaciones conducentes, si a final de cuentas la responsable se encontraría con un obstáculo insalvable.

Como se anotó en el considerando precedente, no obstante lo fundado de los agravios examinados en tal considerando, resulta ocioso revocar la

resolución impugnada para que se reponga el procedimiento y se recaben por parte de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, ya que de todas suertes, su resultado, no podría cambiar, al final de cuentas, el sentido que legalmente debe identificar la resolución combatida, dado que como en seguida se pondrá de manifiesto, de reponerse el procedimiento respectivo, no sería factible satisfacer a cabalidad, al partido denunciado, los derechos de audiencia y defensa, consagrados a favor de toda persona por el Artículo 14 constitucional; eso por un lado, y por otro, porque las pruebas que llegare a conseguir la citada Comisión, tanto las propuestas por el partido denunciante, como las que decidiere allegarse, *motu proprio*, no podrían constituir la totalidad de las que, en su momento, deberían integrar el acervo probatorio que revelara, sin lugar a dudas, si el partido denunciado incurrió o no en algunas o en todas las irregularidades que le atribuyó el denunciante en la queja origen del procedimiento respectivo.

«Por lo expuesto y fundado se RESUELVE:

»PRIMERO. Se sobresee en el recurso de apelación SUP-RAP-014/99, interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática en contra del acuerdo que aseveró fue emitido por el Presidente y por el Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, el diecisiete de mayo último en el expediente Q-CFR-PAP-01/98 PRD *vs.* PRI.

»SEGUNDO. Se modifica la resolución dictada el veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro del expediente Q-CFRPAP-01/98 PRD *vs.* PRI, por la que determinó que la queja interpuesta por la representante del Partido de la Revolución Democrática, sobre el origen y la aplicación del financiamiento del Partido Revolucionario Institucional en mil novecientos noventa y tres, y mil novecientos noventa y cuatro, resultó parcialmente improcedente e infundada; en consecuencia,

»TERCERO. Se declara improcedente la queja a que se refiere el resolutivo anterior.

»CUARTO. Se sobresee en el recurso de apelación SUP-RAP-012/99, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, en contra de la resolución precisada en el resolutivo segundo de esta sentencia.

»NOTIFÍQUESE personalmente al Partido Revolucionario Institucional en el domicilio ubicado en Insurgentes Norte 59, edificio 1, cuarto piso, Colonia Buenavista, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06359, en esta ciudad de México, Distrito Federal; al Partido de la Revolución Democrática en Viaducto Tlalpan número 100, edificio «A», colonia Arenal Tepepan, delegación Tlalpan, Distrito Federal; y por oficio a las autoridades responsables en igual domicilio que el del partido político citado en último término, acompañándoles copia de esta sentencia; ello en acatamiento a lo dispuesto por el Artículo 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido».

Así lo resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respecto del primer punto resolutivo por unanimidad de votos y por mayoría de cuatro votos de los señores magistrados José Luis de la Peza, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, quien fue la ponente; José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y José de Jesús Orozco Henríquez, por lo que respecta a los puntos resolutivos segundo, tercero y cuarto, con el voto en contra del señor Magistrado Mauro Miguel Reyes Zapata. Ausentes los magistrados Leonel Castillo González y Eloy Fuentes Cerda, por encontrarse en el desempeño de una comisión oficial. Firman los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

Para terminar estos comentarios, no hay que dejar pasar la mención del voto disidente del magistrado Reyes Zapata, quien señala que la

posibilidad de ofrecer prueba depende de la autoridad y no de los gobernados, desde luego que habla de materia electoral.

No estoy de acuerdo. Esta idea es plenamente admisible cuando se alegan violaciones graves a los derechos humanos, como son la tortura, la desaparición de personas, homicidio, privación ilegal de la libertad, etcétera. Pero en un caso donde se ventilan argumentos de legalidad, que incluso parecen obrar de manera poco clara en poder de una de las partes, es sano que se exija a la parte que afirma su obligación de probar aseveraciones.

© Índice General

© Índice ARS 21