

CG37/2008

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE ORDENA LA REPOSICIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN DE INFORMES DE CAMPAÑA ENTREGADOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS ACCIÓN NACIONAL Y ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA (ANTES ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA Y CAMPESINA), ASÍ COMO DE LAS OTRORA COALICIONES ALIANZA POR MÉXICO Y POR EL BIEN DE TODOS (POR LO QUE SE REFIERE AL PARTIDO CONVERGENCIA), RELATIVOS AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2005-2006, EXCLUSIVAMENTE POR LO QUE CORRESPONDE A LA MATERIA DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS OFICIOSOS ORDENADOS POR EL CONSEJO GENERAL EN LA RESOLUCIÓN CG97/2007.

ANTECEDENTES

- I. El veintiuno de mayo de dos mil siete, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó la resolución CG97/2007, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña presentados por los partidos políticos y las coaliciones correspondientes al proceso electoral federal 2005-2006.
- II. En la resolución citada, el Consejo General acordó el inicio de procedimientos administrativos oficiosos con el fin de investigar, entre otras cuestiones, el origen y destino de los recursos erogados para la contratación de espacios para la transmisión de promocionales en radio y televisión.
- III. El diecinueve de diciembre de dos mil cinco, el Consejo General aprobó el acuerdo CG291/2005 mediante el cual se registró el convenio de la Coalición por el Bien de Todos, integrada por los partidos políticos De la Revolución Democrática, del Trabajo, y Convergencia.
- IV. El diecinueve de diciembre de dos mil cinco, el Consejo General aprobó el acuerdo CG292/2005 mediante el cual se registró el convenio de la

Coalición Alianza por México, integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, y Verde Ecologista de México.

- V. Inconforme con la resolución señalada, y cuestionando en específico, la legalidad de los procedimientos oficiosos ordenados por este órgano máximo de dirección, el veintiocho de mayo de dos mil siete, el Partido Nueva Alianza, por conducto de Tomás Ruiz González y Luis Antonio González Roldán, Presidente de la Junta Ejecutiva Nacional y representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, respectivamente, promovió el recurso de apelación, al cual recayó el número de expediente SUP-RAP-46/2007. El veintitrés de noviembre de dos mil siete, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó que la orden de inicio de dichos procedimientos oficiosos carecía de sustento legal y por tanto debían dejarse sin efecto, en los siguientes términos:

“En el caso concreto, la autoridad fiscalizadora llevó a cabo el procedimiento de revisión del informe de gastos de campaña, presentado por el Partido Nueva Alianza, conforme a las fases enumeradas con antelación, sin embargo, al dictar resolución, respecto del dictamen consolidado, el Consejo General del Instituto Federal Electoral omitió resolver sobre si procedía o no imponer una sanción al partido político, con relación a las conductas mencionadas en los incisos g), h), e i), del punto 5.4 de la resolución impugnada; en cambio, ordenó a la Comisión de Fiscalización respectiva, dentro del procedimiento de revisión de informes de gastos de campaña, el inicio de sendos procedimientos administrativos oficiosos de investigación, lo cual no está apegado a Derecho.

En efecto, la autoridad responsable, en la resolución impugnada, dejó de resolver sobre las presuntas irregularidades descritas en el punto 5.4, inciso g), de la resolución controvertida, relativas a la falta de presentación de estados de cuenta bancarios, conciliaciones, contratos de apertura y cartas de cancelación, así como la no identificación del origen de \$528,051.00 (quinientos veintiocho mil cincuenta y un pesos, moneda nacional).

Igualmente, la autoridad responsable omitió pronunciarse sobre supuesta irregularidad correspondiente a los \$19´457,037.47 (diecinueve millones cuatrocientos cincuenta y siete mil treinta y siete pesos, cuarenta y siete centavos, moneda nacional), por concepto de egresos destinados a publicidad en radio y televisión, que consideró no fueron sustentados con la

respectiva documentación comprobatoria, según lo establecido en el punto 5.4 inciso h), de la resolución impugnada.

La autoridad demandada tampoco se pronunció respecto a la observación relativa al origen y aplicación de recursos relacionados con la contratación de 8,227 promocionales de radio y 3,611 de televisión que, según lo considerado en el punto 5.4, inciso i), de la resolución impugnada, “no han sido acreditados con la documentación comprobatoria correspondiente”.

En su lugar, el Consejo General del Instituto Federal Electoral decidió ordenar a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas que iniciara un procedimiento oficioso de investigación, para “determinar si el partido de referencia se apegó a la normatividad aplicable en materia de origen de los recursos”, por un lado y, por otro, “transparentar el origen y la aplicación de los recursos relacionados con la contratación y transmisión” de los promocionales antes referidos.

Para sustentar esa resolución señaló que, dado el tipo de procedimiento de revisión de los informes, en el cual se deben respetar los plazos legales, por la autoridad electoral y los partidos políticos, en ocasiones, ello le “impide desplegar sus atribuciones de investigaciones exhaustivas para conocer la veracidad de lo informado, como en el presente asunto”; también precisó, la autoridad demandada, que el origen de los recursos por acreditar no puede ser materia del procedimiento de fiscalización de los informes de gastos de campaña, ya que éste solamente tiene por objeto verificar lo reportado por los partidos políticos.

...

La indebida actuación de la responsable radica en que, con independencia de los procedimientos necesarios para investigar conductas diversas a la de rendición de informes, tales como el origen o el destino de los recursos no reportados, no la eximen de resolver en definitiva la fase correspondiente a las faltas contables detectadas en la revisión de los informes, respecto de la comprobación de gastos.

En otras palabras, las cuestiones derivadas de la falta de comprobación de los asientos contables en la rendición de los informes, constituyen conductas sancionables porque impiden conocer a la autoridad el destino de los recursos, en el momento oportuno.

Esa obligación de sancionar o absolver, en los tiempos y forma establecidos para la revisión de informes, es con independencia de que, en ejercicio de sus atribuciones, investigue diversas cuestiones, tales como el origen o el destino de los recursos, al ser esto parte de la facultad genérica de fiscalización con la que cuenta la autoridad administrativa, de conformidad con el ordenamiento aplicable como se explica en los precedentes citados por el Consejo General como fundamento de su decisión.

En consecuencia, lo procedente es modificar el acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación, para dejar sin efecto la orden de inicio, con todas sus consecuencias, de los denominados procedimientos oficiosos de investigación, por las irregularidades detectadas en el informe de campaña del año dos mil cinco-dos mil seis, del Partido Nueva Alianza, a que se refiere la responsable en el punto 5.4, incisos g), h), e i), de la resolución recurrida; asimismo, devolver el expediente respectivo al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que a fin de regularizar el procedimiento de revisión del informe de campaña del partido político mencionado...”

- VI. Inconforme con la resolución señalada, y cuestionando en específico, la legalidad de los procedimientos oficiosos ordenados por este órgano máximo de dirección, el veintiocho de mayo de dos mil siete, el Partido del Trabajo, integrante de la otrora Coalición Por el Bien de Todos, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, Pedro Vázquez González promovió el recurso de apelación, al cual recayó el número de expediente SUP-RAP-47/2007. El veintitrés de enero de dos mil ocho, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó que la orden de inicio de dichos procedimientos oficiosos carecía de sustento legal y por tanto debían dejarse sin efecto, en los siguientes términos:

“Por otra parte, a juicio de la Sala Superior, se considera fundado el agravio relacionado con que la autoridad responsable faltó a su obligación de pronunciarse en forma definitiva acerca del resultado de la revisión de informes, sin que tal decisión pueda posponerla a la conclusión de un diverso procedimiento oficioso.

En atención al principio de seguridad jurídica, las autoridades tienen el deber de ajustar sus actuaciones a las reglas establecidas para el ejercicio de sus facultades, pues con ello se logra el objetivo de que los gobernados puedan

prever las consecuencias legales de sus actos; conocer los plazos dentro de los cuales sus actos pueden ser revisados, y tener certeza respecto del marco normativo que les es aplicable, evitando así la arbitrariedad en la toma de decisiones de las autoridades, lo cual atenta contra el principio de seguridad jurídica.

La determinación adoptada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral es contraria al principio de legalidad, dado que al ordenar el inicio del procedimiento oficioso administrativo de investigación, en contra de los partidos políticos que integraron la coalición Por el Bien de Todos, dentro del procedimiento de revisión de informes de gastos de campaña, se aparta del procedimiento establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la revisión de dichos informes y la posterior resolución del caso particular.

Esta Sala Superior considera necesario precisar que la revisión de informes, sean estos anuales o de campaña, constituye un aspecto relevante de la fiscalización de los partidos políticos, y si bien no puede considerarse como una actividad aislada o inconexa respecto de los otros mecanismos de fiscalización, su realización sí tiene que ajustarse a las reglas previstas por el legislador, de tal forma que la determinación de iniciar un procedimiento oficioso, dentro de la revisión de informes, no puede constituirse en una "extensión del procedimiento de fiscalización previsto por el artículo 49-A, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales", como lo viene alegando el partido político recurrente, porque "la responsable no pudo concluir la fiscalización de los recursos" que los partidos políticos ejercieron durante el proceso electoral 2005-2006.

En el caso concreto, tal como se precisó en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-48/2007, si bien la autoridad fiscalizadora llevó a cabo el procedimiento de revisión del informe de gastos de campaña, presentado por la coalición Por el Bien de Todos, de conformidad con las fases establecidas en el Código de la materia, al dictar resolución, respecto del dictamen consolidado, el Consejo General del Instituto Federal Electoral omitió resolver sobre si procedía o no imponer una sanción al partido político, con relación a las conductas mencionadas en los incisos i) y m), del considerando 5.3 de la resolución impugnada; en cambio, ordenó a la entonces Comisión de Fiscalización, dentro del procedimiento de revisión de informes de gastos de campaña, el inicio de sendos procedimientos

administrativos oficiosos de investigación, lo cual no está apegado a las disposiciones dictadas sobre el particular.

En efecto, la autoridad administrativa electoral responsable, en la resolución impugnada, dejó de resolver sobre las presuntas irregularidades descritas en el considerando 5.3, incisos i) y m), de la resolución impugnada, relacionadas con los promocionales en radio y televisión de las campañas de la coalición Por el Bien de Todos, que, al decir de la autoridad fiscalizadora, no se encuentran debidamente respaldados con la documentación comprobatoria correspondiente.

En vez de ello, el Consejo General del Instituto Federal Electoral decidió ordenar a la extinta Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas que iniciara un procedimiento oficioso de investigación, para "determinar si los partidos políticos cumplieron las disposiciones aplicables en materia de destino de sus recursos", por un lado y, por otro, "transparentar el origen y la aplicación de los recursos relacionados con la contratación y transmisión" de los promocionales antes referidos.

Para sustentar esa resolución señaló que, dado el tipo de procedimiento de revisión de los informes, en el cual se deben respetar los plazos legales, por la autoridad electoral y los partidos políticos, en ocasiones, ello le "impide desplegar sus atribuciones de investigaciones exhaustivas para conocer la veracidad de lo informado, como en el presente asunto"; también precisó, la autoridad demandada, que el origen de los recursos por acreditar no puede ser materia del procedimiento de fiscalización de los informes de gastos de campaña, ya que éste solamente tiene por objeto verificar lo reportado por los partidos políticos.

Como quedó precisado, la autoridad administrativa electoral indebidamente dejó de pronunciarse sobre las irregularidades a que se refiere el considerando 5.3, incisos i) y m), de la resolución impugnada, en tanto que, advirtiéndolas, no impuso sanción alguna, al partido político demandante, con lo cual vulneró lo dispuesto en el artículo 49-A, párrafo 2, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, lo procedente es modificar el acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación, para dejar sin efecto la orden de inicio, con todas sus consecuencias, de los denominados procedimientos oficiosos de

investigación, por las irregularidades detectadas en el informe de campaña de la coalición Por el Bien de Todos, a que se refiere la responsable en el considerando 5.3, incisos i) y m), de la resolución recurrida; asimismo, devolver el expediente respectivo al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que a fin de regularizar el procedimiento de revisión del informe de campaña de la coalición mencionada...

...

Finalmente, atendiendo a las consideraciones antes expresadas, resulta necesario señalar que, toda vez que el partido político ahora recurrente, expresa agravios respecto de la determinación de iniciar procedimientos oficiosos, en cuanto a las presuntas irregularidades precisadas en los incisos j), k) y l), del considerando 5.3 de la resolución impugnada, y de conformidad con el principio de congruencia interna de las sentencias, ha lugar a resolver que también debe revocarse la determinación de iniciar los referidos procedimientos oficiosos, a que se refieren los incisos antes citados.”

- VII. Inconforme con la resolución señalada, y cuestionando en específico, la legalidad de los procedimientos oficiosos ordenados por este órgano máximo de dirección, el veintiocho de mayo de dos mil siete, el Partido de la Revolución Democrática, integrante de la otrora Coalición Por el Bien de Todos, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, Horacio Duarte Olivares promovió el recurso de apelación, al cual recayó el número de expediente SUP-RAP-48/2007. El doce de diciembre de dos mil siete, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó que la orden de inicio de dichos procedimientos oficiosos carecía de sustento legal y por tanto debían dejarse sin efecto, en los siguientes términos:

“Por otra parte, a juicio de la Sala Superior, se considera fundado el agravio relacionado con que la autoridad responsable faltó a su obligación de pronunciarse en forma definitiva acerca del resultado de la revisión de informes, sin que tal decisión pueda posponerla a la conclusión de un diverso procedimiento oficioso.

En atención al principio de seguridad jurídica, las autoridades tienen el deber de ajustar sus actuaciones a las reglas establecidas para el ejercicio de sus facultades, pues con ello se logra el objetivo de que los gobernados puedan prever las consecuencias legales de sus actos; conocer los plazos dentro de los cuales sus actos pueden ser revisados, y tener certeza respecto del marco normativo que les es aplicable, evitando así la arbitrariedad en la

toma de decisiones de las autoridades, lo cual atenta contra el principio de seguridad jurídica.

En el caso que se analiza, la determinación adoptada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral es contraria al principio de legalidad, dado que al ordenar el inicio del procedimiento oficioso administrativo de investigación, en contra de los partidos políticos que integraron la coalición Por el Bien de Todos, dentro del procedimiento de revisión de informes de gastos de campaña, se aparta del procedimiento establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la revisión de dichos informes y la posterior resolución del caso particular.

Esta Sala Superior considera necesario precisar que la revisión de informes, sean estos anuales o de campaña, constituye un aspecto relevante de la fiscalización de los partidos políticos, y si bien no puede considerarse como una actividad aislada o inconexa respecto de los otros mecanismos de fiscalización, su realización sí tiene que ajustarse a las reglas previstas por el legislador, de tal forma que la determinación de iniciar un procedimiento oficioso, dentro de la revisión de informes, no puede constituirse en una "extensión del procedimiento de fiscalización previsto por el artículo 49-A, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales", como lo viene alegando el partido político recurrente, porque "la responsable no pudo concluir la fiscalización de los recursos" que los partidos políticos ejercieron durante el proceso electoral dos mil cinco mil seis.

...

En el caso concreto, la autoridad fiscalizadora llevó a cabo el procedimiento de revisión del informe de gastos de campaña, presentado por la coalición Por el Bien de Todos, de conforme con las fases previamente precisadas, sin embargo, al dictar resolución, respecto del dictamen consolidado, el Consejo General del Instituto Federal Electoral omitió resolver sobre si procedía o no imponer una sanción al partido político, con relación a las conductas mencionadas en los incisos i) y m), del considerando 5.3 de la resolución impugnada; en cambio, ordenó a la Comisión de Fiscalización respectiva, dentro del procedimiento de revisión de informes de gastos de campaña, el inicio de sendos procedimientos administrativos oficiosos de investigación, lo cual no está apegado a las disposiciones dictadas sobre el particular.

En efecto, la autoridad administrativa electoral responsable, en la resolución impugnada, dejó de resolver sobre las presuntas irregularidades descritas en

el considerando 5.3, incisos i) y m), de la resolución impugnada, relacionadas con los promocionales en radio y televisión de las campañas de la coalición Por el Bien de Todos, que, al decir de la autoridad fiscalizadora, no se encuentran debidamente respaldados con la documentación comprobatoria correspondiente.

En vez de ello, el Consejo General del Instituto Federal Electoral decidió ordenar a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas que iniciara un procedimiento oficioso de investigación, para "determinar si los partidos políticos cumplieron las disposiciones aplicables en materia de destino de sus recursos", por un lado y, por otro, "transparentar el origen y la aplicación de los recursos relacionados con la contratación y transmisión" de los promocionales antes referidos.

Para sustentar esa resolución señaló que, dado el tipo de procedimiento de revisión de los informes, en el cual se deben respetar los plazos legales, por la autoridad electoral y los partidos políticos, en ocasiones, ello le "impide desplegar sus atribuciones de investigaciones exhaustivas para conocer la veracidad de lo informado, como en el presente asunto"; también precisó, la autoridad demandada, que el origen de los recursos por acreditar no puede ser materia del procedimiento de fiscalización de los informes de gastos de campaña, ya que éste solamente tiene por objeto verificar lo reportado por los partidos políticos.

...

Esta Sala Superior estima que la indebida actuación de la responsable radica en que, con independencia de los procedimientos necesarios para investigar conductas diversas a la de rendición de informes, tales como el origen o el destino de los recursos no reportados, no la eximen de resolver en definitiva la fase correspondiente a las faltas contables detectadas en la revisión de los informes, respecto de la comprobación de gastos.

En otras palabras, las cuestiones derivadas de la falta de comprobación de los asientos contables en la rendición de los informes, constituyen conductas sancionables porque impiden conocer a la autoridad el destino de los recursos, en el momento oportuno.

Esa obligación de sancionar o absolver, en los tiempos y forma establecidos para la revisión de informes, es con independencia de que, en ejercicio de

sus atribuciones, investigue diversas cuestiones, tales como el origen o el destino de los recursos, al ser esto parte de la facultad genérica de fiscalización con la que cuenta la autoridad administrativa, de conformidad con el ordenamiento aplicable como se explica en los precedentes citados por el Consejo General como fundamento de su decisión.

En consecuencia, lo procedente es modificar el acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación, para dejar sin efecto la orden de inicio, con todas sus consecuencias, de los denominados procedimientos oficiosos de investigación, por las irregularidades detectadas en el informe de campaña del año dos mil cinco-dos mil seis, de la coalición Por el Bien de Todos, a que se refiere la responsable en el considerando 5.3, incisos i) y m), de la resolución recurrida; asimismo, devolver el expediente respectivo al Consejo General del Instituto Federal Electoral, para que a fin de regularizar el procedimiento de revisión del informe de campaña de la coalición mencionada...

...

Finalmente, atendiendo a las consideraciones antes expresadas, resulta necesario señalar que, toda vez que el partido político ahora recurrente, expresa agravios respecto de la determinación de iniciar procedimientos oficiosos, en cuanto a las presuntas irregularidades precisadas en los incisos j), k) y l), del considerando 5.3 de la resolución impugnada, y de conformidad con el principio de congruencia interna de las sentencias, ha lugar a resolver que también debe revocarse la determinación de iniciar los referidos procedimientos oficiosos, a que se refieren los incisos antes citados.”

- VIII. Que tal y como se advierte de las respectivas consideraciones de las sentencias mencionadas, así como de sus puntos resolutivos, las sanciones que fueron impuestas en la resolución CG97/2007 a los partidos recurrentes quedaron firmes, pues las irregularidades quedaron plenamente acreditadas y los agravios hechos valer en contra de la imposición de sanciones declarados infundados e inoperantes.
- IX. El trece de noviembre de dos mil siete se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 144 y deroga un párrafo al artículo 97, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación, conforme a lo señalado en el artículo Primero Transitorio.

- X. El catorce de enero de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual, conforme al artículo Tercero Transitorio abroga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de agosto de mil novecientos noventa, así como sus reformas y adiciones, dicho decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación, conforme a lo señalado en el artículo Primero Transitorio del mismo.
- XI. El dieciocho de enero del año en curso, el Consejo General aprobó el acuerdo CG05/2008 por el cual se integra la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.
- XII. El quince y veintinueve de febrero de dos mil ocho, el Consejo General aprobó los acuerdos CG20/2008, CG21/2008 y CG33/2008 mediante los cuáles se modificó la resolución CG97/2007, en lo que se refiere a los partidos Nueva Alianza, de la Revolución Democrática, y del Trabajo, respectivamente, en acatamiento a las sentencias antes mencionadas.

CONSIDERANDO

1. Que este Consejo General es competente para emitir el presente acuerdo con fundamento en los artículos 41, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3, 118, párrafo 1, incisos h), w) y z), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que es su atribución vigilar que las actividades de los partidos se desarrollen con apego a la ley y cumplan con las obligaciones a las que están sujetos, así como conocer de las infracciones en las que incurran e imponer, en su caso, las sanciones que correspondan.
2. Que de conformidad con los artículos 81, párrafo 1, incisos a), i), n) y o), 118, párrafo 1, incisos h), i) y w), 372, párrafo 1, inciso a), 377, párrafos 3, 4 y 5, y 378 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General es el órgano competente para resolver y aplicar las sanciones que procedan derivadas de las revisiones de los informes que presenten los partidos políticos respecto de sus ingresos y egresos, así como de los procedimientos administrativos que se sigan en su contra en materia de financiamiento y gasto. De igual manera, es el órgano

competente para aprobar los reglamentos que regulen el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos y el procedimiento que se seguirá para el desahogo de los procedimientos de queja y oficiosos en materia de fiscalización.

3. Que el artículo 41, base V, décimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión. Además señala, que la ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General.
4. Que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que fue abrogado por el Código publicado el catorce de enero de dos mil ocho, contemplaba la existencia de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, la cual dejó de operar y la relevó en funciones la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, cuya integración fue aprobada de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, por el Consejo General en el acuerdo CG05/2008 del dieciocho de enero del año en curso.
5. Que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone en sus artículos 77, párrafo 6 y 79, párrafos 1 y 2, que la Unidad de Fiscalización es el órgano competente para la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación, la cual contará con autonomía de gestión.
6. Que el artículo 81 del mismo ordenamiento, señala las facultades con las que cuenta la Unidad de Fiscalización, dentro de las que se encuentran, entre otras:

Artículo 81

1. La Unidad tendrá las siguientes facultades:

...

c) *Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en este Código;*

d) *Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y **campaña**, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por este Código;*

e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior;

f) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos;

...

i) *Presentar al Consejo General los informes de resultados y **proyectos de resolución** sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. **Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;***

...

2. *En el ejercicio de sus facultades, **la Unidad deberá garantizar el derecho de audiencia de los partidos políticos** y en general de toda persona requerida con motivo de los procesos de fiscalización a que se refiere el presente capítulo. Los partidos tendrán derecho a la confronta de los documentos comprobatorios de sus ingresos y gastos, o de sus estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la Unidad sobre las mismas operaciones, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros.*

(Énfasis añadido)

7. Que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ordenó al Consejo General, a la entonces Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas o al órgano competente para ello, reponer los procedimientos de revisión de informes de campaña, por los conceptos que fueron materia de impugnación en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-46/2007, SUP-RAP-47/2007 y SUP-RAP-48/2007, sentencias en las que se impusieron plazos específicos para la tramitación y resolución de tales procedimientos de revisión de informes dada la circunstancia extraordinaria de la reposición y en las que se declara por la máxima autoridad judicial en la materia, dejar sin efectos la orden de inicio de los mencionados procedimientos administrativos oficiosos.

8. Que una vez analizada la resolución CG97/2007, este Consejo General concluye que los procedimientos oficiosos ordenados respecto de los partidos políticos Acción Nacional, Alternativa Socialdemócrata (antes Alternativa Socialdemócrata y Campesina), así como de las otrora coaliciones Alianza por México y Por el Bien de Todos (respecto del Partido Convergencia) proceden de la misma resolución y se ordenaron en iguales circunstancias a los que fueron cancelados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por lo que adolecen de la misma ilicitud y como consecuencia, su origen no se encuentra ajustado al orden jurídico establecido, por lo que no pueden seguir surtiendo sus efectos. Lo anterior es así, pues uno de los principios que debe regir las actuaciones de esta autoridad es el de legalidad tal y como se desprende de la tesis de jurisprudencia visible en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 234-235, cuyo rubro y texto son: **PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL.** *De conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV; 99, párrafo cuarto; 105, fracción II y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que por primera vez en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos*

*como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, **legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.** (Énfasis añadido). En este orden de ideas, la orden de inicio de los procedimientos administrativos oficiosos decretada en la resolución CG97/2007, se apartó del marco legal al que este Consejo General debió constreñirse.*

9. En razón de lo anterior, atendiendo al principio de legalidad y equidad, este órgano máximo de dirección determina que, a efecto de regularizar el procedimiento y con el fin de otorgar un trato equitativo a todas las fuerzas políticas que contendieron en el proceso electoral federal dos mil cinco-dos mil seis, debe regularizar el procedimiento de revisión de informes de campaña de dichos partidos políticos y coaliciones e instruir a la Unidad de Fiscalización lleve a cabo su reposición, en los mismos términos en los que lo ordenó la Sala Superior dentro de las sentencias SUP-RAP-46/2007, SUP-RAP-47/2007 y SUP-RAP-48/2007, pues como se advierte de las sentencias mismas, la autoridad judicial estimó procedente que para la debida reparación de la garantía de audiencia violada en perjuicio de los partidos recurrentes, el Instituto, a partir de la notificación de la ejecutoria, pusiera a disposición de los partidos involucrados, todas las constancias, documentos o actuaciones, relativas a los promocionales y respecto de los cuales realizó la conciliación, con la finalidad de que los partidos políticos prepararan oportunamente sus aclaraciones. Asimismo, para la reposición del procedimiento de revisión de informe de campaña, conforme a las etapas previstas en la ley, en respeto a la garantía de audiencia, se debió dar vista al partido involucrado por el plazo de diez días hábiles, con los promocionales que determinó como no reportados, para que estuviera en aptitud de hacer las aclaraciones o correcciones pertinentes; transcurrido ese lapso, el órgano del Instituto competente dispuso del plazo de diez días hábiles para elaborar el dictamen consolidado respectivo, mismo que sometió a consideración del Consejo General dentro de los tres días hábiles siguientes, para que emitiera la resolución que conforme a Derecho procedió, dada la circunstancia extraordinaria de reposición de procedimiento.
10. Que toda vez que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estimó que el inicio de los procedimientos oficiosos ordenados durante la etapa de revisión de los informes de campaña

correspondientes al proceso electoral federal dos mil cinco-dos mil seis debía quedar sin efectos, pues no se respetó la garantía de audiencia de los partidos políticos y por otro lado, la autoridad, sin concluir el procedimiento de revisión de informes de campaña, ordenó procedimientos administrativos, con lo que incumplió con las fases a las que se encontraba obligada legalmente en dicha revisión, como lo es el pronunciamiento sobre las faltas y sanciones que en su caso procedían por el incumplimiento a disposiciones legales y reglamentarias, este Consejo General determina que dichos procedimientos oficiosos ordenados en el Resolutivo Décimo Cuarto de la resolución CG97/2007, específicamente los que se citan a continuación también deben quedar sin efectos, pues proceden de la misma resolución y se ordenaron en los mismos términos, aunque su materia de investigación y los sujetos involucrados fueron distintos:

- a) Partido Acción Nacional en términos de lo establecido en el considerando 5.1, incisos h), j), k) y l).**
- b) Coalición “Alianza por México”, en términos de lo establecido en el considerando 5.2, inciso a), e), k), l), o), p) y q).**
- c) Convergencia en relación con la Coalición por el Bien de Todos, en términos de lo establecido en el considerando 5.3, incisos i), j), k), l) y m).**
- e) Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, en términos de lo establecido en el considerando 5.5, incisos h) e i).**

Sirve de sustento a lo anterior, la tesis de jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, visible en las páginas 67-69, de la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, cuyo rubro y texto son:

COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA. La cosa juzgada encuentra su fundamento y razón en la necesidad de preservar y mantener la paz y la tranquilidad en la sociedad, con medidas que conserven la estabilidad y la seguridad de los gobernados en el goce de sus libertades y derechos, y tiene por objeto primordial proporcionar certeza respecto a las relaciones en que se han suscitado litigios, mediante la inmutabilidad de lo resuelto en una sentencia ejecutoriada. Los elementos uniformemente

admitidos por la doctrina y la jurisprudencia, para la determinación sobre la eficacia de la cosa juzgada, son los sujetos que intervienen en el proceso, la cosa u objeto sobre el que recaen las pretensiones de las partes de la controversia y la causa invocada para sustentar dichas pretensiones. Empero, la cosa juzgada puede surtir efectos en otros procesos, de dos maneras distintas: La primera, que es la más conocida, se denomina eficacia directa, y opera cuando los citados elementos: sujetos, objeto y causa, resultan idénticos en las dos controversias de que se trate. La segunda es la eficacia refleja, con la cual se robustece la seguridad jurídica al proporcionar mayor fuerza y credibilidad a las resoluciones judiciales, evitando que criterios diferentes o hasta contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión, puedan servir de sustento para emitir sentencias distintas en asuntos estrechamente unidos en lo sustancial **o dependientes de la misma causa**; esto es, la tendencia es hacia la inexistencia de fallos contradictorios en temas que, sin constituir el objeto de la contienda, son determinantes para resolver litigios. En esta modalidad no es indispensable la concurrencia de las tres clásicas identidades, sino sólo se requiere que las partes del segundo proceso hayan quedado vinculadas con la sentencia ejecutoriada del primero; que en ésta se haya hecho un pronunciamiento o tomado una decisión precisa, clara e indubitable, sobre algún hecho o una situación determinada, que constituya un elemento o presupuesto lógico, necesario para sustentar jurídicamente la decisión de fondo del objeto del conflicto, de manera tal, que sólo en el caso de que se asumiera criterio distinto respecto a ese hecho o presupuesto lógico relevante, pudiera variar el sentido en que se decidió la contienda habida entre las partes; y que en un segundo proceso que se encuentre en estrecha relación o sea interdependiente con el primero, se requiera nuevo pronunciamiento sobre aquel hecho o presupuesto lógico, como elemento igualmente determinante para el sentido de la resolución del litigio. Esto ocurre especialmente con relación a la causa de pedir, es decir, a los hechos o actos invocados por las partes como constitutivos de sus acciones o excepciones. Los elementos que deben concurrir para que se produzca la eficacia refleja de la cosa juzgada, son los siguientes: a) La existencia de un proceso resuelto ejecutoriadamente; b) La existencia de otro proceso en trámite; c) Que los objetos de los dos pleitos sean conexos, por estar estrechamente vinculados o tener relación sustancial de interdependencia, a grado tal que se produzca la posibilidad de fallos contradictorios; d) Que las partes del segundo hayan quedado

obligadas con la ejecutoria del primero; e) Que en ambos se presente un hecho o situación que sea un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión del litigio; f) Que en la sentencia ejecutoriada se sustente un criterio preciso, claro e indubitable sobre ese elemento o presupuesto lógico, y g) Que para la solución del segundo juicio requiera asumir también un criterio sobre el elemento o presupuesto lógico-común, por ser indispensable para apoyar lo fallado.

(Énfasis añadido)

Del criterio citado, se advierte que esta figura jurídica (cosa juzgada) puede tener una eficacia directa o una eficacia refleja. La primera opera cuando los sujetos, objeto y causa resultan idénticos en los dos medios de impugnación, en cuyo caso la materia del segundo asunto queda plenamente decidida con el fallo del primero. La segunda forma se surte cuando, **a pesar de no existir plena identidad de los elementos precisados entre ambos litigios, hay identidad en lo sustancial o dependencia en los asuntos por tener una misma causa**, hipótesis en la cual el efecto de lo decidido en el primero puede tener efectos sobre los otros, de modo que las partes de éste quedan vinculadas por el primer fallo.

En la especie, este Consejo General, concluye que si bien no puede determinarse estrictamente que exista una cosa juzgada en los asuntos en trámite ante este Instituto, (pues los partidos y coaliciones señalados, no impugnaron la resolución citada, o bien, no impugnaron en específico la orden de inicio de los procedimientos oficiosos, y por tanto, la autoridad judicial no se pronunció sobre la legalidad o no de tales procedimientos) es inconcuso que de continuar con los procedimientos de investigación, los mismos adolecerían de un vicio de origen y la consecuencia necesaria sería que, en su momento, fueran declarados ilegales por la autoridad jurisdiccional en el caso de que fueran impugnados, pues ya existe una decisión reiterada en ese sentido.

Por lo expuesto, aún cuando la figura de cosa juzgada se dirige a juzgadores y no a las autoridades administrativas, este Consejo General no debe pasar por alto las resoluciones que emita el máximo órgano jurisdiccional y, en esa medida, concluye que son aplicables al caso que nos ocupa los argumentos sostenidos en la tesis transcrita, en lo relativo a la eficacia refleja de la cosa juzgada, dado que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya se

pronunció de manera precisa, clara e indubitable sobre la legalidad de la orden de inicio de los procedimientos administrativos oficiosos, lo cual implica una decisión que debe trascender sobre fondo de asuntos que se encuentran actualmente en trámite ante este Instituto, y que su continuación se regiría sobre la base de vicios de origen ya conocidos por la partes, lo cual llevaría al absurdo de continuar investigaciones que no encuentran sustento en la legislación electoral, violando de manera directa el principio de seguridad jurídica que debe tutelarse para cualquier gobernado, como en el caso los partidos políticos y las coaliciones.

En este orden de ideas, en la especie, existen sentencias en las que el máximo órgano de justicia electoral en el país declaró la ilegalidad de la orden de inicio de los citados procedimientos oficiosos dado que no se concluyó en términos de ley con el procedimientos de revisión de los informes de campaña, y en las que se ordenó la reposición del procedimiento de revisión de dichos informes a fin de regularizarlo y emitir la resolución que en derecho corresponda, sobre la base de las facultades de la autoridad electoral y en estricto apego a la ley.

Así las cosas, si se continuara con los expedientes en trámite ante este Instituto, derivados de los informes de campaña del proceso electoral federal dos mil cinco-cientos mil seis ordenados en la resolución CG97/2007, podría generar la posibilidad de emitir resoluciones contradictorias, además de que se vulnerarían los principios de legalidad y equidad que rigen el actuar de este Instituto.

En ese tenor se debe hacer énfasis en que el principio de legalidad exige que la aplicación del derecho en casos concretos se haga atendiendo a la solución que considere una interpretación sistemática y armonice con el ordenamiento jurídico en su conjunto, tanto con las reglas como con los criterios judiciales, como este principio de cosa juzgada.

Es indudable que dado que existen otros procedimientos oficiosos radicados en este Instituto, que se ordenaron en iguales circunstancias a los que dejó sin efectos la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, este Consejo General debe ordenar la reposición de los respectivos procedimientos de revisión de informes de campaña de los partidos políticos y las coaliciones que no cuestionaron en su momento tal determinación, pues existe un pronunciamiento expreso de la autoridad judicial que en similares casos los declara ilegales.

No pasa desapercibido para esta autoridad que si bien las sentencias citadas, no tienen efectos generales sobre los procedimientos que no fueron materia de impugnación, dadas las particularidades del resto de los procedimientos abiertos y toda vez que la Sala Superior del Tribunal Electoral se pronunció sobre la no conclusión de las distintas etapas del proceso de revisión de informes de campaña, omisión que comparten el resto de los procedimientos ordenados, este Consejo General estima que debe aplicarse una excepción al principio de relatividad de las sentencias y particularmente en este caso y por un principio de congruencia de las resoluciones que emite este Instituto, debe privilegiarse el trato equitativo y ajustado a derecho de las investigaciones que en su momento fueron ilegalmente ordenadas.

Cabe aclarar que esta autoridad no entiende las sentencias SUP-RAP-46/2007, SUP-RAP-47/2007 y SUP-RAP-48/2007 como el fundamento para dejar sin efectos los oficiosos a que se refiere el presente acuerdo. Sino que consisten en meros antecedentes que sirvieron para analizar si la nulidad del acto que dio origen a los procedimientos oficiosos referidos – debido a que no se respetó la garantía de audiencia de los partidos políticos –, resultaba también aplicable a los procedimientos de revisión de Informes de Campaña entregados por los partidos políticos Acción Nacional y Alternativa Socialdemócrata (antes Alternativa Socialdemócrata y Campesina), así como de las Otrora Coaliciones Alianza por México y Por el Bien de Todos (por lo que se refiere al Partido Convergencia).

En ese tenor, este Consejo General, a fin cumplir estrictamente con el principio constitucional de legalidad y buscando maximizar la garantía de audiencia que debe gozar todo partido político, concluyó que debía ajustar las actuaciones de la autoridad al debido proceso, privilegiando las máximas que rigen toda actuación de este órgano colegiado, así como el respeto irrestricto a las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho.

Lo anterior, toda vez que la validez de los procedimientos citados ya fue materia de análisis por la autoridad judicial, decisión que es definitiva e inatacable por disposición constitucional, por lo que es evidente que la premisa esencial de la cual parten los procedimientos de investigación quedó sin sustento alguno.

Consecuentemente, no es posible que este Consejo General continúe con las investigaciones decretadas en la resolución CG97/2007.

Finalmente, debe señalarse que las sanciones impuestas en la resolución CG97/2007, a todos los partidos políticos y las coaliciones quedaron firmes, pues la materia de este acuerdo solo se refiere a la orden de inicio de los procedimientos oficiosos señalados y a la materia de los mismos.

11. Que para la regularización de los procedimientos de revisión de informes de campaña de los partidos políticos Acción Nacional y Alternativa Socialdemócrata (antes Alternativa Socialdemócrata y Campesina), así como de las otrora coaliciones Alianza por México y Por el Bien de Todos (respecto del Partido Convergencia) y tomando en consideración los plazos que señaló la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para la reposición del procedimiento, a efecto de otorgar un trato equitativo a todas las fuerzas políticas que contendieron en el proceso electoral federal de dos mil cinco-dos mil seis, deben señalarse con precisión los plazos en los que la Unidad de Fiscalización debe realizar cada una de la etapas para que este Consejo General pueda pronunciarse, en su caso, sobre la imposición de las sanciones que procedan, por lo que se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se ordena a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos que reponga los procedimientos de revisión de informes campaña de los partidos políticos Acción Nacional y Alternativa Socialdemócrata (antes Alternativa Socialdemócrata y Campesina), así como de las otrora coaliciones Alianza por México y Por el Bien de Todos (respecto del Partido Convergencia) con base en los siguientes plazos:

1. Dentro de los diez días hábiles siguientes a la aprobación de este acuerdo, la Unidad de Fiscalización deberá dar vista a los partidos políticos y coaliciones señalados, con el ejercicio de conciliación realizado por esa autoridad fiscalizadora, así como con toda la documentación, actuación o

constancia que haya servido de base al mismo, respecto de los promocionales de radio y televisión monitoreados por IBOPE y los reportados por ellos, motivo de revisión en los informes de campaña del proceso electoral federal 2005-2006, además de especificar cuáles, por exclusión, son los promocionales monitoreados que no encuentran coincidencia con los reportados, para que sobre esa base, el partido político o la coalición, en el momento oportuno pueda realizar las aclaraciones pertinentes, o en su caso, subsanar las deficiencias u omisiones en que hubiere incurrido, en términos de ley. En este mismo lapso, la Unidad deberá notificar los errores u omisiones técnicos detectados en la revisión de los informes.

2. A partir de la notificación de los oficios de errores y omisiones detectados, los partidos y las coaliciones contarán con diez días hábiles para presentar las aclaraciones o rectificaciones que estimen pertinentes.
3. Transcurrido ese lapso, la Unidad de Fiscalización dispondrá del plazo de diez días hábiles para elaborar el dictamen consolidado respectivo, mismo que deberá ser sometido a consideración de este Consejo General, dentro de los tres días hábiles siguientes, para que emita la resolución que conforme a Derecho proceda, dada la circunstancia extraordinaria de reposición de procedimiento.
4. Adicionalmente, se considera igualmente necesario, que para la debida reparación de la garantía de audiencia, a partir de la notificación del presente acuerdo, ponga a disposición de los partidos Acción Nacional, Alternativa Socialdemócrata (antes Alternativa Socialdemócrata y Campesina), así como de las coaliciones Alianza por México, y Por el Bien de Todos (ésta última solo respecto del Partido Convergencia), para su consulta, todas las constancias, documentos o actuaciones, a que se refieran los promocionales y respecto de los cuales realice la conciliación, con la finalidad de que el partido político o la coalición prepare oportunamente sus aclaraciones.

SEGUNDO. Se dejan sin efecto los procedimientos administrativos oficios ordenados en la resolución CG97/2007, en el resolutivo **DÉCIMO CUARTO**, en específico, los siguientes:

a) Partido Acción Nacional en términos de lo establecido en el considerando **5.1, incisos h), j), k) y l).**

b) Coalición “Alianza por México”, en términos de lo establecido en el considerando **5.2, inciso a), e), k), l), o), p) y q).**

c) Coalición por el Bien de Todos (solo por lo que se refiere a Convergencia), en términos de lo establecido en el considerando **5.3, incisos i), j), k), l) y m).**

e) Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, en términos de lo establecido en el considerando **5.5, incisos h) e i).**

TERCERO. Notifíquese a los representantes de los partidos políticos y a los responsables de sus órganos de finanzas.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 12 de marzo de dos mil ocho.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE
DEL CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LEONARDO VALDÉS
ZURITA**

**LIC. MANUEL LÓPEZ
BERNAL**