

CG115/2004

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL RESPECTO DE LA QUEJA PRESENTADA POR EL MAESTRO ELÍ EVANGELISTA MARTÍNEZ, SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

ANTECEDENTES

I.- El día 19 de abril de 2004, se recibió en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, el escrito suscrito por el Maestro Elí Evangelista Martínez, mediante el cual hace del conocimiento de esta autoridad electoral hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, presuntamente cometidos por el Partido Acción Nacional.

II.- Mediante oficio número SE-149/2004 de fecha 19 de abril de 2004, suscrito por la Secretaria Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, se remitió a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, el escrito de queja a que hace referencia el resultando anterior por medio del cual se formula queja en contra del Partido Acción Nacional por hechos que se hacen consistir en lo siguiente:

HECHOS:

1. El dieciocho de abril del año dos mil tres el Consejo General del Instituto Federal Electoral y conforme a lo estipulado en el artículo 179, párrafo quinto, celebró sesión con el objeto de registrar las candidaturas que procediesen, emitiendo acuerdo mediante el cual se registraron las candidaturas a diputados al Congreso de la Unión electos por el Principio de Mayoría Relativa, con el fin de participar en el Proceso Electoral Federal del año dos mil tres; acuerdo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha treinta del mismo mes y año.

II. De conformidad con el acuerdo referido en el numeral que antecede, se registró, entre otras, la fórmula de propietario y suplente de candidato a Diputado Federal por el 15 Distrito Electoral Federal en esta ciudad, por el **Partido Acción Nacional** para las elecciones del año dos mil tres, la fórmula integrada por **Federico Döring Casar y Juan Pablo Chabaud**, en su carácter de propietario y suplente respectivamente.

III. Las campañas electorales de los partidos políticos, en el caso de las candidaturas a Diputados Federales electos por el Principio de Mayoría Relativa, dieron inicio a partir del día diecinueve de abril del año en curso, conforme a lo dispuesto por el artículo 190, primer párrafo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

IV. Por otra parte, el veintiocho de abril del dos mil tres, en la sesión Ordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se aprobaron los **topes de gastos de la campaña** de diputados de mayoría relativa, para las elecciones federales en el año 2003 quedando aprobado como tope máximo la cantidad de **\$849,248.5595 (ochocientos cuarenta y nueve mil doscientos cuarenta y ocho pesos 5595/100 M.N.)**.

V. En el marco de las campañas electorales, los partidos políticos nacionales se encuentran facultados para llevar a cabo un conjunto de actividades, que tienen como objeto la obtención del voto, entre otros, actos de campaña y propaganda electoral. Los actos de campaña constituyen las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos actos, en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas. La propaganda electoral se encuentra integrada por el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las plataformas políticas sostenidas por las candidaturas registradas.

VI. Que en este orden de ideas, existe la presunción de que el **PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**, respecto de la campaña electoral del Diputado Federal por el 15 Distrito Electoral en esta ciudad, **EXCEDIÓ**

EL TOPE DE CAMPAÑA APROBADO, contraviniendo obligaciones constitucionales y legales a que está sujeto como partido político nacional.

VII. Dicha presunción está sujeta a la idea de que para la campaña electoral del Diputado Federal Federico Döring Casar, el **PARTIDO ACCIÓN NACIONAL** se sirvió de medios publicitarios para difundir la imagen y propuestas de trabajo de su candidato que posiblemente no fueron manifestados en el informe de gastos de campaña respectivo, independientemente, de que sospecho que su costo haya sido alterado, ya que al juzgar su calidad de impresión y materiales de fabricación, en el mercado de las artes gráficas y del diseño publicitario, sus costos son considerablemente altos.

VIII. En relación con el numeral que antecede, es de suma importancia detallar algunos de los medios promocionales de que dispuso el **PARTIDO ACCION NACIONAL** durante en la campaña a Diputado Federal del Distrito por el Distrito Electoral 15 de esta ciudad, Federico Döring Casar, entre los que se encuentran:

- a) Volantes de papel bond y couche,
- b) Dípticos de papel couche,
- c) Trípticos de papel couche,
- d) Tarjetas de presentación,
- e) Calcomanías o autoadheribles,
- f) Camisetas y gorras impresas,
- g) Displays,
- h) Espectaculares,
- i) Lonas plastificadas,
- j) Bardas rotuladas, (algunas siguen pintadas)
- k) Pagina web.
- l) Vehículos rotulados
- m) Brigadas de promoción del voto,
- n) Líneas telefónicas fijas, etc.

Independientemente de los recursos económicos que se distribuyen para la propaganda que se emplea en una campaña electoral, es importante recordar los gastos que se erogan por otros conceptos como:

1. *Recursos humanos,*
2. *Arrendamiento del inmueble destinado a lo que se conoce como Casa de Campaña,*
3. *Líneas telefónicas fijas y de celulares*
4. *Gasolina*
5. *Alimentos del personal*
6. *Equipos de Audio,*
7. *Energía eléctrica,*
8. *Infraestructura para realizar brigadas de promoción del voto.*
9. *Eventos varios, etc.*

*IX. En conclusión, si alguno de los medios propagandísticos y de promoción del voto referidos en los incisos del a al n del numeral que antecede, de los cuales afirmo que empleó el **PARTIDO ACCIÓN NACIONAL** para divulgar la imagen y propuesta de trabajo de su candidato Federico Döring Casar, no fueron manifestados en el informe de gastos de campaña respectivo, se contraviene con ello las normas de campaña que todo partido político nacional se encuentra sujeto durante el proceso electoral.*

*De la misma forma, la inclusión de algunos de los medios propagandísticos, posiblemente excluidos de inicio, en el reporte de gastos de campaña presentado por el partido político, puede ocasionar el **EXCEDER EL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA** aprobado, por lo que se hace indispensable que la Comisión de Fiscalización del Instituto inicie de inmediato el procedimiento y la investigación correspondiente, por las razones y fundamentos legales.*

La parte denunciante ofreció los siguientes elementos probatorios conjuntamente con el escrito de queja:

1. El informe que haya presentado el Partido Acción Nacional respecto de sus ingresos y egresos utilizados en la campaña de Federico Döring Casar.
2. El informe detallado solicitado por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas al Partido Acción Nacional.
3. Los medios publicitarios puntualizados en el numeral VIII incisos a) al n) de los hechos, reservándose el derecho de exhibirlos en el momento en que le sean requeridos.

4. La verificación solicitada a la Comisión de Fiscalización y que a efecto realice el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital asistido del Secretario de la Junta, en que se da fe de las bardas que aún se encuentran pintadas en la demarcación del 15 Distrito Electoral Federal.
5. Presuncional en su doble aspecto legal y humana.
6. Instrumental de actuaciones.

III.- Mediante acuerdo de fecha 22 de abril de 2004, se tuvo por recibido en la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral, el escrito presentado por el C. Mtro. Elí Evangelista Martínez. Se acordó integrar el expediente respectivo, registrarlo en el libro de Gobierno, asignarle el número de expediente **Q-CFRPAP 10/04 PRD vs. PAN**, notificar al Presidente de la Comisión de Fiscalización de su recepción y publicar el acuerdo en estrados, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 6.1 del Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

IV.- Mediante oficio número STCFRPAP 369/04 de fecha 23 de abril de 2004, la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, solicitó a la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral aplicable de manera supletoria, se fijaran en los estrados de este Instituto, por lo menos por setenta y dos horas, el acuerdo de recepción de la queja número **Q-CFRPAP 10/04 PRD vs. PAN**, la cédula de conocimiento y las razones respectivas.

V.- Mediante oficio número DJ/484/04 de fecha 3 de mayo de 2004, la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral, remitió a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, el acuerdo de recepción, la cédula de conocimiento, la razón de fijación y la razón de retiro de la presente queja, los cuales fueron publicados oportunamente en los estrados de este Instituto.

VI.- Mediante el oficio número STCFRPAP 463/04 de fecha 4 de mayo de 2004, la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, solicitó a la Presidencia de la Comisión de

Fiscalización que informara si a su juicio se actualizaba alguna de las causales de desechamiento contempladas en el artículo 6.2 del mencionado Reglamento.

VII.- Mediante oficio número STCFRPAP 683/04 de fecha 2 de junio de 2004, la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, solicitó a la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se fijaran en los estrados del Instituto Federal Electoral por lo menos por setenta y dos horas el acuerdo aclaratorio de recepción de la queja número **Q-CFRPAP 10/04 Mtro. Elí Evangelista Martínez vs. PAN**, la cédula de conocimiento y las razones respectivas.

VIII.- Mediante oficio número DJ/1105/04 de fecha 9 de junio de 2004, la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral, remitió a la Secretaría Técnica de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, el acuerdo aclaratorio de recepción, la cédula de conocimiento, la razón de fijación y la razón de retiro los cuales fueron publicados oportunamente en los estrados de este Instituto.

IX.- Mediante oficio PCFRPAP/117/04 de fecha 25 de junio de 2004, la Presidencia de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, informó a la Secretaría Técnica de dicha Comisión que a su juicio se actualizaba la causal de desechamiento establecida en el inciso c) del artículo 6.2 del Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas. Por tal motivo, con fundamento en los artículos 6.2 y 9.1 del reglamento de referencia, debía procederse a la elaboración del proyecto de dictamen correspondiente para que el mismo fuera sometido a la consideración de la Comisión de Fiscalización.

X.- En sesión del 6 de julio de 2004, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas aprobó el dictamen relativo a la queja identificada con el número **Q-CFRPAP 10/04 Mtro. Elí Evangelista Martínez vs. PAN**, en el que determinó desecharla de plano por estimar, en el considerando segundo del dictamen, lo siguiente:

***“SEGUNDO.-** Que por tratarse de una cuestión de previo y especial pronunciamiento y en virtud de que los artículos 6.2 y 6.4 del Reglamento*

que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas señalan que las causales de desechamiento y el cumplimiento de los requisitos formales deben ser examinados antes de iniciar la substanciación de la queja, se procede entrar a su estudio para determinar si, en el presente caso, se actualiza alguna de ellas, pues de ser así deberá desecharse de plano la queja que nos ocupa, al existir un obstáculo que impide la continuación del proceso e imposibilita un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia planteada.

En ese tenor, del análisis del escrito de queja presentado por el C. Mtro. Elí Evangelista Martínez, así como de todos los documentos y actuaciones que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

1.- En el escrito de queja que ahora se analiza, el quejoso arguye que existe la presunción de que el Partido Acción Nacional excedió el tope de campaña en el 15 distrito electoral del Distrito Federal respecto del candidato a diputado federal, Federico Döring Casar.

2.- Esta presunción del quejoso se basa en la idea de que para la campaña electoral del entonces candidato a diputado federal Federico Döring Casar, el partido demandado se sirvió de medios publicitarios para difundir la imagen y propuestas de trabajo de su candidato que posiblemente no fueron manifestados en el informe de gastos de campaña respectivo, independientemente, de que sospecha que su costo haya sido alterado, ya que al juzgar su calidad de impresión y materiales de fabricación en el mercado de las artes gráficas y del diseño publicitario, sus costos son considerablemente altos.

Ahora bien, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en la jurisprudencia S3ELJ 64/2002 que el procedimiento administrativo para la atención de las quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos se rige predominantemente por el principio inquisitivo. De tal suerte, la aplicación del principio dispositivo al procedimiento en cuestión se encuentra esencialmente en la instancia inicial, donde se exige la presentación de un escrito de queja que cumpla con determinadas formalidades, y se impone la carga de aportar elementos

mínimos de prueba, por lo menos con valor indiciario. Al respecto, el Tribunal Electoral ha sostenido:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ESENCIALMENTE INQUISITIVO.—Conforme a los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 del Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Sustanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, **el procedimiento administrativo sancionador electoral previsto en dicho reglamento se rige predominantemente por el principio inquisitivo, pues una vez que se recibe la denuncia, corresponde a las autoridades competentes la obligación de seguir con su propio impulso el procedimiento por las etapas correspondientes, según lo prescriben las normas legales y reglamentarias, además de que se otorgan amplias facultades al secretario técnico de la Comisión de Fiscalización en la investigación de los hechos denunciados, las cuales no se limitan a valorar las pruebas exhibidas por el partido denunciante, ni a recabar las que posean los órganos del instituto, sino que le impone agotar todas las medidas necesarias para el esclarecimiento de los hechos planteados. La aplicación del principio dispositivo al procedimiento en cuestión se encuentra esencialmente en la instancia inicial, donde se exige la presentación de un escrito de queja que cumpla con determinadas formalidades, y se impone la carga de aportar elementos mínimos de prueba, por lo menos, con valor indiciario.”**

Tercera Época:

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

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

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

*Sala Superior, tesis S3ELJ 64/2002.
(Énfasis añadido)*

Así pues, por lo que se refiere a los hechos denunciados, esta autoridad considera que del escrito de queja no se desprenden elementos mínimos de prueba, ni siquiera de carácter indiciario, y que tampoco se enuncia los elementos de prueba que estén fuera de su alcance por encontrarse en poder de los involucrados o de alguna autoridad que permitan a esta autoridad administrativa electoral suponer la existencia de una falta o, en su caso, que el partido político nacional denunciado haya incurrido en alguna irregularidad relacionada con el origen y destino de los recursos.

En este mismo orden de ideas, toda queja o denuncia debe cumplir con un mínimo de requisitos formales que justifiquen la actuación de la autoridad. Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en la sentencia identificada con el número SUP-RAP- 050/2001 lo siguiente:

(...)

*Por otra parte, la normatividad establece la carga para el denunciante de acompañar a su escrito de queja, **los elementos de prueba** con que cuente y que, por lo menos, **tengan un valor indiciario**, lo que se cumple y agota mediante la **aportación de elementos mínimos que sustenten los hechos denunciados...***

(...)

*Como puede verse, esta primera fase tiene como objeto establecer la gravedad y seriedad de la queja, imponiendo ciertos requisitos mínimos para iniciar la investigación de los hechos, de manera que los mismos deben revestir, ab initio, la calidad de ilícitos, con una referencia general de las circunstancias espaciales y temporales en que ocurrieron, que permitan considerar creíble la versión de denunciante, así como **estar apoyados en algún principio de prueba o elemento de valor indiciario, todo lo cual se traduce en que no toda narración de hechos puesta en conocimiento de la autoridad administrativa, puede poner en marcha un***

procedimiento de investigación, pese a que tenga un buen sustento probatorio, sino que se precisa que los hechos relatados cumplan con las características precisadas, pues aunque los hechos narrados se probaran si no tipificaran ningún ilícito, la investigación se convertiría en un proceso insustancial, abusivo y sin objeto concreto; o bien pudiera ser que, ante la posible ilicitud de los hechos denunciados, pero sin apoyo en elemento de prueba alguno, aunque fuese mínimo, no habría base para creer en la seriedad de la queja, de manera que dar curso a una investigación en esas condiciones, puede reputarse de antemano inadmisibles por ser arbitraria, y dar pauta a una pesquisa general, que quedó proscrita desde la Constitución de 1857, al consignarse como garantía individual de los derechos fundamentales de los gobernados, en el artículo 16, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

(...)"

(Énfasis añadido)

Además de lo anterior, el Tribunal Electoral ha sostenido en la sentencia identificada con el número SUP-RAP-098/2003, lo siguiente:

(...)

Como puede verse, esta primera fase tiene como objeto establecer la gravedad y seriedad de la queja, imponiendo ciertos requisitos mínimos para iniciar la investigación de los hechos, de manera que los mismos deben revestir, ab initio, la calidad de ilícitos, con una referencia general de las circunstancias espaciales y temporales en que ocurrieron, que permitan considerar creíble la versión del denunciante, así como estar apoyados en algún principio de prueba o elemento de valor indiciario. **Lo anterior se traduce en que, no toda narración de hechos puesta en conocimiento de la autoridad administrativa puede poner en marcha un procedimiento de investigación, pese a que tenga un buen sustento probatorio, para ello es menester que los hechos relatados cumplan con las características precisadas, pues de lo contrario, aunque esos hechos se probaran, si no**

*tipificaran ilícito alguno, la investigación se convertiría en un proceso insustancial, abusivo y sin objeto concreto; o bien, **ante la posible ilicitud de los hechos denunciados, si no existe elemento de prueba alguno, aunque fuese mínimo, no habría base para creer en la seriedad de la queja, ni para dar curso a una investigación**, que en esas condiciones de antemano, puede reputarse, inadmisibles por arbitraria y porque daría pauta a una pesquisa general, que quedó proscrita desde la Constitución de 1857, al consignarse como garantía individual de los derechos fundamentales de los gobernados, en el artículo 16, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

(...)

(Énfasis añadido)

En este mismo sentido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido en la tesis de jurisprudencia que a continuación se cita, lo siguiente:

“QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA.—Los artículos 4.1 y 6.2 del Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Sustanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, establece como requisitos para iniciar los primeros trámites, con motivo de la presentación de una queja, que: 1. Los hechos afirmados en la denuncia configuren, en abstracto uno o varios ilícitos sancionables a través de este procedimiento; 2. Contenga las circunstancias de modo, tiempo y lugar que hagan verosímil la versión de los hechos, esto es, que **se proporcionen los elementos indispensables para establecer la posibilidad de que los hechos denunciados hayan ocurrido**, tomando en consideración el modo ordinario en que suele dotarse de factibilidad a los hechos y cosas en el medio sociocultural,

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

Tercera Época:

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

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

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

*Sala Superior, tesis S3ELJ 67/2002.
(Énfasis añadido)*

Así las cosas, de la jurisprudencia reiterada del Tribunal Electoral se desprende que para iniciar los procedimientos sobre el origen y aplicación de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas, los escritos de queja deberán satisfacer requisitos mínimos con la finalidad de garantizar la gravedad y seriedad de los motivos de una denuncia y los elementos para justificar la actuación de la autoridad electoral, tales como:

1. Los hechos afirmados en la denuncia configuren, en abstracto uno o varios ilícitos sancionables a través de este procedimiento, dando cumplimiento al principio de tipicidad de la conducta denunciada;

2. Contenga las circunstancias de modo, tiempo y lugar que hagan verosímil la versión de los hechos, proporcionando los elementos indispensables para establecer la posibilidad de que los hechos denunciados hayan ocurrido, tomando en consideración el modo ordinario en que suela dotarse de factibilidad a los hechos y cosas en el medio sociocultural, espacial y temporal que corresponda a los escenarios en que se ubique la narración, con el objeto de que los hechos denunciados sean creíbles, que tengan un matiz o apariencia de ser verdaderos, para excitar a la autoridad, para que averigüe los hechos; y,

*3. **Se aporten elementos de prueba suficientes** que arrojen indicios sobre la credibilidad de los hechos materia de la queja, requisito que viene a enriquecer los dos anteriores, al sumar a la tipificación y a la verosimilitud ciertos principios de prueba en conjunción con otros, sean susceptibles de alcanzar el grado de probabilidad necesario para transitar a la segunda fase, que es propiamente la del procedimiento administrativo sancionador electoral.*

Con base en lo anterior, es posible concluir que es necesario que todo escrito de queja se haga acompañar de elementos de prueba al menos

con valor indiciario, que hagan suponer a esta autoridad administrativa electoral que los hechos denunciados tienen un grado razonable de veracidad, con el objeto de que quede plenamente justificado el inicio de actuaciones dentro del procedimiento de queja.

Así pues, del escrito de queja en comento, se destaca que el promovente no cumplió con ninguno de los dos supuestos antes mencionados en virtud de que las pruebas ofrecidas no cumplen con la función u objetivo de dotar a esta autoridad de indicios suficientes respecto a la verosimilitud de las afirmaciones formuladas en el escrito de queja.

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

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.—Las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas a salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, ponen de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora en la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos. Este principio genera ciertos criterios básicos que deben ser observados por la autoridad administrativa en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad. **La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario.** Conforme al criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. De acuerdo al

critorio de proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.”

Tercera Época:

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

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

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

Sala Superior, tesis S3ELJ 62/2002.”

(Énfasis añadido)

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

Aquí resulta útil subrayar que el Tribunal Electoral ha definido lo que es un indicio, en la sentencia identificada con el número SUP-RAP-018/2003, que en su parte conducente señala lo siguiente:

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

Además de lo anterior, el mismo Tribunal Electoral ha sostenido en la sentencia identificada con el número SUP-RAP-098/2003, que toda queja o denuncia debe aportar algún hecho o abstención que proporcione a esta autoridad electoral elementos indispensables para establecer la posibilidad de que los hechos denunciados hayan ocurrido:

*“(...) En cuanto a la exigencia de referir las circunstancias de los hechos denunciados, en cantidad y calidad suficiente para hacer verosímil la narración, es importante destacar lo siguiente: Conforme al Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición, el termino “verosímil” se define como lo: **“que tiene apariencia de verdadero. Creíble por no ofrecer carácter alguno de falsedad”**. La concepción de lo verosímil pone de manifiesto, que las afirmaciones realizadas por el autor de la queja deben, en principio, generar un mínimo de credibilidad, por tratarse de hechos que pudieron haber ocurrido en un tiempo y lugar determinados, cuya estructura narrativa no produce la apariencia de falsedad.*

*(...)”
(Énfasis añadido)*

Así pues, para el desarrollo de este estudio se procede a realizar un análisis de las pruebas ofrecidas, desde el punto de vista los argumentos antes citados, que a continuación se enuncian:

- 1. El informe que haya presentado el Partido Acción Nacional respecto de sus ingresos y egresos utilizados en la campaña de Federico Döring Casar.*

2. *El informe detallado solicitado por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas al Partido Acción Nacional.*
3. *Los medios publicitarios puntualizados en el numeral VIII incisos a) al n) de los hechos, reservándose el derecho de exhibirlos en el momento en que le sean requeridos.*
4. *La verificación solicitada a esta Comisión de Fiscalización y que a efecto realice el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital asistido del Secretario de la Junta en que se da fe de las bardas que aun se encuentran pintadas en la demarcación del Distrito Electoral 15 Federal.*
5. *Presuncional, en su doble aspecto legal y humana.*
6. *Instrumental de actuaciones.*

En este orden de ideas, de la prueba marcada con el número 1, toda vez que esta autoridad cuenta con la información y documentación relacionadas con dicho informe y el quejoso no proporciona algún dato adicional a los presentados por el partido político, esta no constituye una prueba idónea para motivar el inicio de una investigación.

Así también, se descarta como prueba con carácter indiciario los numerales 2 y 4, en virtud de que no se puede ofrecer como prueba el resultado de una diligencia que todavía no realiza esta autoridad electoral, puesto que toda queja o denuncia debe cumplir primero con un mínimo de requisitos de procedibilidad que justifiquen la actuación de la autoridad y, en este caso, las diligencias son las actuaciones que se realizan en el procedimiento administrativo sancionador una vez estudiada la procedencia de la queja y como parte del desarrollo de ésta, pues una vez que se recibe la queja y que ésta cumple con los requisitos de procedibilidad, corresponde a las autoridades competentes la obligación de seguir con su propio impulso el procedimiento. Por lo anterior, hasta que la queja cumpla con estos requisitos, no se pueden ordenar diligencias y por lo tanto no puede ser considerado como prueba algo que no existe.

Los dos puntos anteriores se ven apoyados en el principio general del derecho procesal que, señala que para privilegiar la economía del procedimiento, el juzgador está obligado únicamente a admitir las pruebas relevantes, adecuadas y trascendentes para demostrar los hechos

materia de la controversia, por lo que debe dejar fuera del procedimiento todas las pruebas ajenas a la litis, y en el caso en concreto las pruebas ofrecidas por el actor en los numerales 1, 2 y 4 no llevan a esta autoridad electoral en ningún caso, a presumir razonablemente la veracidad de los hechos denunciados.

Respecto del numeral 3, debe decirse que dichos elementos no son pruebas siquiera con carácter indiciario, ya que los medios publicitarios aquí referidos, de acuerdo al principio de oportunidad de la prueba, deben rendirse oportunamente, es decir, en el lugar y tiempo que señale la ley, a fin de permitir el desenvolvimiento secuencial de los procedimientos. Aquí es importante señalar que los artículos 6.2 del Reglamento de la materia y 271, párrafo 2 y 3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, son muy claros en señalar que las pruebas deberán ser exhibidas junto con el escrito en el que se comparezca al procedimiento y que ninguna prueba aportada fuera del plazo previsto para ello será tomada en cuenta. Por lo tanto, el promovente tiene la obligación de entregar las pruebas con que cuente para apoyar su dicho en el momento de entregar su escrito de queja y como el plazo para que el promovente entregue elementos de prueba es el mismo momento de entrega del escrito, no se pueden tomar en cuenta las pruebas que el promovente pretende que soliciten.

Finalmente, se descarta como pruebas con carácter indiciario las ofrecidas en los numerales 5 y 6, en virtud de que, en el primer caso, se ordena tener por cierto un hecho, cuando otro determinado haya sido comprobado, y en el segundo caso, implica que existan actos o diligencias que obren en el expediente y que constituyan elementos de convicción para el juzgador. Por lo tanto, como estos medios de prueba solo pueden ser valorados al final del procedimiento y en virtud de que el quejoso ni siquiera aporta los medios publicitarios enunciados en el numeral 3, estos dos medios de prueba no aportan ningún indicio que permitan presuponer que los hechos relatados tienen un grado de verosimilitud.

Conforme a lo antes expuesto, podemos concluir que el escrito de queja en cuestión, no cuenta con elementos de prueba idóneos, esto es, algún hecho o abstención que proporcione a esta autoridad electoral elementos mínimos para establecer la posibilidad de que los hechos denunciados hayan ocurrido y que, en su caso, ameriten sanción. En otras palabras, el

sustento probatorio de la queja en cuestión, se refiere a señalamientos respaldados únicamente en el dicho del quejoso, respecto del cual no se aporta prueba alguna, aun con valor indiciario, que permitan identificar que esta autoridad electoral federal deba conocer e investigar alguna eventual conducta irregular en lo relativo al origen y destino de los recursos de los partidos políticos por parte del Partido Acción Nacional.

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

*Por lo tanto, en el caso concreto se debe desechar la queja al operar la causal prevista en el inciso c) del artículo 6.2 del Reglamento de la materia, por la ausencia de elementos probatorios, incluso de carácter indiciario, que permitan justificar el ejercicio de las facultades de fiscalización de esta autoridad electoral para conocer e investigar **la verdad histórica** de los hechos denunciados.*

En apoyo de lo anterior, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en su sentencia SUP-RAP-098/2003 y acumuladas, que todo acto de autoridad debe estar apoyado en una causa legal que justifique el acto de molestia que se pueda causar en los bienes jurídicos de los gobernados. En este sentido, no puede estimarse que los actos de afectación que se funden en escritos que no cuenten con los requisitos esenciales e indispensables para el inicio del procediendo administrativo de queja, tengan ese carácter, pues no obstante las amplias facultades que se le otorga a la Comisión de Fiscalización para conocer, investigar, acusar y sancionar ilícitos, tal actividad debe tener un respaldo serio y fundamentado, es decir, contar con elementos objetivos y ciertos sobre la posibilidad de que determinada persona haya cometido una conducta infractora. Así la sentencia en comento dice a la letra:

“(…)

*En el procedimiento administrativo sancionador electoral se recoge ese principio, porque permite que **su inicio tenga lugar, de oficio, cuando la propia autoridad tenga conocimiento de los hechos, o a petición de parte, a través de una denuncia que contenga un sustento mínimo, para lo cual se exigen, además de los requisitos mencionados al inicio de este considerando (que los hechos narrados constituyan infracciones, sean verosímiles y se aporte un principio de prueba)** el relativo a que se encuentren firmados, con lo cual,*

implícitamente se requiere la revelación de la identidad del autor de la denuncia como tal. De lo contrario, como ya se dijo, la investigación podría convertirse en un procedimiento insustancial, abusivo y sin objeto concreto, que pudiera derivar en una pesquisa general.

(...)"

(Énfasis añadido)

Por otra parte, resulta importante resaltar que lo anteriormente dicho, no implica una valoración sobre el fondo de las pruebas, toda vez que en atención a la naturaleza inquisitiva del presente procedimiento, y su correspondiente aplicación dispositiva, tal y como lo ha dispuesto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como se explicó con anterioridad, esta autoridad electoral previo al análisis de fondo del asunto, debe determinar la idoneidad de las pruebas ofrecidas, atendiendo a los indicios que las mismas arrojan, con la única finalidad de determinar si los hechos aquí denunciados son verosímiles, y justifican una investigación por parte de esta autoridad electoral.

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

Por lo tanto de conformidad con los razonamientos antes expuestos, se advierte que en la queja presentada por el Mtro. Elí Evangelista Martínez, se actualiza la causal de desechamiento prevista en el inciso c) del artículo 6.2 del Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, el cual señala:

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

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

*En conclusión, por las razones y consideraciones de derecho antes vertidas se determina que la queja que por esta vía se resuelve debe ser **desechada de plano**, en razón de que el quejoso no presenta elementos de prueba, aun con carácter indiciario, que permitan a la autoridad electoral presumir que en efecto los hechos pudieron haber sucedido en la realidad.*

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

“Artículo 6.3.

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

trámite a una nueva queja, siempre que reúna los requisitos de la ley y el reglamento.”

XI.- En tal virtud, y visto el dictamen relativo al expediente **Q-CFRPAP 10/04 Mtro. Elí Evangelista Martínez vs. PAN**, se procede a determinar lo conducente, al tenor de los siguientes:

CONSIDERANDOS

1.- En términos de lo establecido por los artículos 49-B, párrafo 4, y 80, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 9 y 10 del Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas Sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, este Consejo General es competente para conocer del dictamen que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas haya formulado respecto de los procedimientos administrativos que se llegaren a instaurar en contra de los partidos y las agrupaciones políticas, cuando se presenten quejas sobre el origen y la aplicación de los recursos derivados de su financiamiento, para que en ejercicio de sus facultades determine lo conducente y, en su caso, imponga las sanciones que procedan.

2.- En consideración a que se ha realizado el análisis respectivo de la queja identificada como **Q-CFRPAP 10/04 Mtro. Elí Evangelista Martínez vs. PAN**, en la forma y términos que se consignan en el dictamen aprobado por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas el seis de julio de dos mil cuatro, el cual se tiene por reproducido a la letra, este Consejo General determina que la queja que por esta vía se resuelve debe ser desechada de plano, en razón de que el quejoso no presenta elementos de prueba, al menos de carácter indiciario, que aporte a esta autoridad electoral elementos indispensables para establecer la posibilidad de que los hechos denunciados hayan ocurrido, de conformidad con lo señalado en el dictamen de cuenta. En tal virtud, procede decretar el archivo del expediente como asunto total y definitivamente concluido.

En atención a los antecedentes y considerandos vertidos, y con fundamento en los artículos 49-B, párrafo 4, y 80, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 9 y 10 del Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas Sobre el

Origen y la Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, y en ejercicio de las atribuciones que le confiere a este Consejo General el artículo 82, párrafo 1, inciso w), de dicho ordenamiento, se:

RESUELVE

PRIMERO.- Se desecha de plano la queja interpuesta por el Mtro. Elí Evangelista Martínez en contra del partido político nacional Acción Nacional, en los términos de los antecedentes y considerandos de la presente resolución.

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

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

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

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**LA SECRETARIA DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LUIS CARLOS UGALDE
RAMÍREZ**

**MTRA. MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**