

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-8/2007

**ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA**

**AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL**

**MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL
CARMEN ALANIS FIGUEROA**

**SECRETARIO: ROBERTO DUQUE
ROQUERO**

México, Distrito Federal, a veintiocho de febrero de dos mil siete.

VISTOS, para resolver, los autos del expediente al rubro indicado, relativo al recurso de apelación promovido por el Partido de la Revolución Democrática, en contra de la resolución CG14/2007 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en la sesión extraordinaria de treinta y uno de enero de dos mil siete, respecto del procedimiento administrativo instaurado en contra de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, por hechos considerados como infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos nacionales, y

SUP-RAP-8/2007

R E S U L T A N D O :

I. Antecedentes. El once de mayo de dos mil seis se recibió en el Instituto Federal Electoral escrito anónimo en el que se denuncian hechos presuntamente violatorios al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que habrían beneficiado ilegalmente a los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional. Por acuerdo de diecinueve de octubre de dos mil seis, se integró el expediente respectivo, se registró en el libro de gobierno, y se le asignó el número Q-CFRPAP 99/06 vs. PAN y PRI. El referido escrito anónimo contenía como anexos “copia simple de una relación supuestamente del órgano interno de Control en Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) del Banco de México, respecto de observaciones pendientes de atender al treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro”, así como copia simple de un documento, igualmente anónimo, dirigido al personal de FIRA en el que se realizaron expresiones adicionales en similar sentido.

El ocho de enero de dos mil siete, mediante oficio, la Presidencia de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas informó a su Secretaría Técnica que a su juicio se actualizaba la causal de desechamiento prevista en el Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y la Aplicación de los Recursos derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones

SUP-RAP-8/2007

Políticas, toda vez que carecía de firma autógrafa del denunciante, así como de domicilio para oír y recibir notificaciones, requisitos que, conforme a tal normatividad, debe cumplir toda queja.

El veinticinco de enero de dos mil siete, en sesión extraordinaria, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas aprobó el dictamen relativo a la queja antes mencionada, en la que determinó desecharla de plano por estimar que no cumplía con los requisitos de forma que, conforme al reglamento aplicable, deben cubrir todas las quejas presentadas.

El treinta y uno de enero de dos mil siete, el Consejo General del Instituto Federal Electoral celebró sesión extraordinaria en la que emitió la resolución CG14/2007, respecto del procedimiento administrativo en contra de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, por hechos considerados como infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos nacionales. En esa resolución se determinó el desechamiento de plano de la queja respectiva, toda vez que carecía de firma autógrafa del o los demandantes, así como de domicilio para oír y recibir notificaciones, requisitos expresamente exigidos por el Reglamento de la materia.

SUP-RAP-8/2007

II. Recurso de apelación. Disconforme con lo anterior, el ocho de febrero de dos mil siete el partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, Horacio Duarte Olivares, interpuso recurso de apelación ante la Secretaría Ejecutiva del propio instituto.

III. Tramitación. El nueve de febrero de dos mil siete, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral dio aviso a esta Sala Superior acerca de la recepción del medio de impugnación, dio trámite al mismo y lo remitió el día diecinueve de febrero del presente, con las constancias atinentes, entre las que se encuentra el escrito de tercero interesado que presentó el Partido Revolucionario Institucional por medio de su representante propietario, así como el informe circunstanciado formulado por la autoridad señalada como responsable.

IV. Turno. Por acuerdo de diecinueve de febrero de dos mil siete, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación acordó integrar el expediente SUP-RAP-8/2007 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Radicación y requerimiento. Por acuerdo de veintidós de febrero de dos mil siete, se radicó el asunto y se requirió

SUP-RAP-8/2007

al Consejo General del Instituto Federal Electoral a efecto de que remitiera a esta Sala Superior, en un término de veinticuatro horas, la versión estenográfica de la sesión extraordinaria en la que se aprobó la resolución CG14/2007, así como el orden del día correspondiente. Con fecha veintitrés de febrero de dos mil siete la mencionada autoridad electoral cumplió con el requerimiento de referencia.

VI. Admisión y cierre de Instrucción. El veintisiete de febrero del año en curso, la Magistrada Electoral admitió el medio impugnativo y declaró cerrada la instrucción, con lo cual el asunto quedó en estado de dictar sentencia, y

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver este medio de impugnación, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base IV, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los numerales 4 y 44, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación promovido por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

SUP-RAP-8/2007

SEGUNDO. Procedencia del recurso de apelación. Se procede a analizar si se encuentran debidamente satisfechos los requisitos esenciales de procedencia de los recursos de apelación, así como los elementos necesarios para la emisión de una sentencia.

A. Requisitos generales. En el presente caso se encuentran satisfechos los requisitos esenciales previstos en los artículos 8 y 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que la demanda se presentó por escrito y en tiempo ante la autoridad responsable y cumple las exigencias formales previstas en esos preceptos, como son: el señalamiento del nombre del actor, del domicilio para recibir notificaciones, de la identificación del acto o resolución impugnado y de la autoridad responsable, de la mención de los hechos y agravios que causa el acto o resolución impugnada y el asentamiento del nombre y de la firma autógrafa del promovente en la demanda.

B. Legitimación. El recurso de apelación fue promovido por parte legítima, pues conforme al artículo 45, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, corresponde interponerlo a los partidos políticos, o agrupaciones políticas con registro, a través de sus representantes legítimos; en la especie, el promovente es el partido de la Revolución Democrática, quien lo interpone

SUP-RAP-8/2007

por conducto de su representante acreditado ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

C. Interés jurídico. Se advierte que el partido demandante cuenta con interés jurídico para interponer este recurso.

Como esta Sala Superior lo sostuvo en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-3/2007, a fin de determinar la procedibilidad en el recurso de apelación, es pertinente tener en consideración lo previsto en los artículos 40 y 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, preceptos que establecen lo siguiente:

“Artículo 40. 1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal, el recurso de apelación será procedente para impugnar:

- a) Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión previstos en el Título Segundo del presente libro, y
- b) Los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo **interés jurídico** lo promueva.

(...)

Artículo 42. 1. En cualquier tiempo, el recurso de apelación será procedente para impugnar la determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones que en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.”

En relación con tales disposiciones, este órgano jurisdiccional electoral ha sostenido el criterio consistente en que, la procedibilidad del recurso de apelación no exige

SUP-RAP-8/2007

inexcusablemente la existencia de un interés jurídico directo, sustentado en un derecho subjetivo del promovente, sino un interés jurídico que puede ser general o simple, siempre que el objetivo sea la vigencia invariable del principio de legalidad, en la materia electoral.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen el carácter de entidades de interés público que intervienen en el proceso electoral, de lo que se desprende la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, con independencia de la defensa de sus intereses particulares, como partidos políticos.

En el caso concreto, se debe tener en cuenta que la demanda de apelación tuvo su origen en la resolución dictada en un procedimiento de queja de fiscalización y que dicho procedimiento tiene relación directa con el procedimiento administrativo sancionador, toda vez que la finalidad de presentar una queja es originar una investigación, que en el caso pertinente dé inicio a un procedimiento administrativo sancionador regulado en el Capítulo Único, del Título Quinto, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el reglamento respectivo, mismo que reviste las siguientes características:

SUP-RAP-8/2007

a) Es un procedimiento administrativo sancionador en el cual intervienen únicamente el denunciante, la autoridad administrativa electoral sancionadora y el sujeto denunciado. Una vez iniciado el procedimiento, el denunciante asume el carácter de simple coadyuvante de la autoridad administrativa electoral, en la acreditación de los hechos constitutivos de la infracción.

b) El procedimiento inicia con la denuncia ante la autoridad administrativa electoral, de hechos probablemente constitutivos de infracción al Código Electoral federal. Dicha especie de *notitia criminis* (noticia del delito) puede provenir de cualquier ciudadano, partido político, agrupación política, etcétera. Incluso la investigación puede tener su origen en la denuncia que sobre hechos de la naturaleza señalada hagan los propios funcionarios del Instituto Federal Electoral.

c) El procedimiento es de naturaleza predominantemente inquisitiva, de tal manera que, presentada la queja correspondiente, acompañada de elementos probatorios o de algún principio de prueba, no es indispensable la instancia o conducta impulsora de la parte denunciante, para que la autoridad administrativa electoral realice las diligencias que estime necesarias y recabe mayores elementos de prueba, tendentes a la acreditación de los hechos que motivaron la denuncia.

SUP-RAP-8/2007

d) El objeto inmediato del procedimiento consiste en determinar la existencia de violaciones a las normas del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya sea por incumplimiento de las obligaciones legalmente previstas o por violación a los derechos y prohibiciones que establece la ley, a fin de aplicar las sanciones que correspondan.

e) El fin mediato del referido procedimiento consiste en velar por la eficacia de los principios que rigen la materia electoral, especialmente el de legalidad, a través de la aplicación estricta de las normas previstas en el Código electoral federal.

Por estas razones, el mencionado procedimiento participa de la característica de interés público que priva en el régimen integral del Derecho Electoral Mexicano.

Las notas relativas a la naturaleza de los partidos políticos y a los fines que persigue el procedimiento administrativo sancionador electoral constituyen aspectos relevantes, para el efecto de establecer quién tiene interés jurídico, para impugnar las resoluciones que se dicten respecto de las quejas formuladas.

En efecto, si como quedó anotado, el referido procedimiento administrativo sancionador electoral participa de la característica de interés público, interés difuso o de

SUP-RAP-8/2007

clase, las resoluciones que se dicten en él, por las mismas razones, afectarán el interés público, difuso o de clase.

En consecuencia, si alguno de los sujetos reconocidos como entidades de interés público, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (partidos políticos nacionales), considera que la resolución dictada en un procedimiento administrativo sancionador electoral es violatoria del principio de legalidad, por infracción a las disposiciones previstas en la propia Constitución o en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es evidente que dicho partido político nacional tiene interés jurídico para impugnarla, mediante el recurso de apelación previsto en los artículos 40 y 42 de la Ley de Medios de Impugnación citada, en tanto que al hacerlo, no defiende exclusivamente un interés propio, como partido político, sino que busca también, la prevalencia del interés público. Cuestión muy distinta es que en el fondo del asunto sean violadas sus pretensiones.

El aludido interés jurídico es independiente de la circunstancia de que el partido recurrente haya o no sido el mismo que presentó la queja correspondiente, como sucede en el presente caso, en el cual la queja original fue presentada de manera anónima en contra de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, por hechos considerados como infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de

SUP-RAP-8/2007

origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos nacionales.

Disconforme con la resolución dictada por la autoridad administrativa electoral, el Partido de la Revolución Democrática interpuso el presente recurso de apelación.

En el escrito correspondiente, el partido apelante hace valer la existencia de violaciones a diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de financiamiento toda vez que se actualiza la desviación de recursos públicos y a los principios que en materia electoral están previstos en la Constitución Federal, lo cual considera le causa agravio al propio partido y “a la sociedad en su conjunto”.

En el contexto descrito, no es obstáculo para la procedibilidad del presente recurso de apelación, la circunstancia de que el partido apelante no haya intervenido como denunciante ni como coadyuvante, durante la tramitación de la respectiva queja, porque conforme con lo que se ha explicado, el apelante ejerce un derecho de impugnación sustentado en el interés público.

Finalmente, cabe decir que si el partido político apelante plantea, además de aspectos atinentes a la defensa de la vigencia y respeto del principio de legalidad, cuestiones que no hubieran sido del conocimiento oportuno de la

SUP-RAP-8/2007

autoridad administrativa electoral, mediante la denuncia presentada o durante la tramitación de la queja, o que haga valer violaciones que puedan afectar solamente su interés particular, es claro que no deben ser objeto de estudio, porque el momento oportuno para expresar esos argumentos fue justamente al formular la denuncia o queja y no en tiempo ulterior.

Además de que el partido apelante parte de la premisa de que el Instituto Federal Electoral tiene la atribución o facultad de investigar cualquier denuncia si existen los elementos necesarios, e incluso, investigar de oficio situaciones que considere anómalas de un partido en cuanto a la fiscalización de los recursos.

En consecuencia, esta Sala Superior concluye que, si el partido apelante considera que el desechamiento de una denuncia presentada de forma anónima es ilegal, porque el Instituto Federal Electoral tiene facultades para investigar, incluso de oficio, lo relativo a la fiscalización, es inconcuso que sí tiene interés jurídico para que proceda su demanda, independientemente de que en el examen de fondo de la cuestión planteada, le asista o no la razón.

A. Personería. El recurso fue interpuesto por representante con personería para hacerlo, en términos de lo dispuesto en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 45 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en

SUP-RAP-8/2007

Materia Electoral, toda vez que Horacio Duarte Olivares cuenta con personería acreditada ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

B. Oportunidad. La demanda de recurso de apelación fue presentada oportunamente, es decir, dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en virtud de que la resolución impugnada se emitió por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en la sesión extraordinaria de treinta y uno de enero del presente año, y la respectiva demanda se presentó el ocho de febrero de dos mil siete.

Al respecto, es preciso señalar que el promovente, en su escrito de demanda, sostiene que la sesión celebrada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral el treinta y uno de enero de dos mil siete terminó al día siguiente, esto es, el primero de febrero del mismo año, y que en esta fecha se emitió la resolución impugnada, argumento que no fue refutado por la autoridad responsable en su informe circunstanciado. Adicionalmente, del estudio del orden del día de la sesión en comento, remitida a esta Sala Superior por el Instituto Federal Electoral en respuesta al requerimiento de fecha veintidós de febrero del presente, se advierte que el asunto relativo al "Dictamen y Proyecto de Resolución respecto del procedimiento administrativo en contra de los partidos Acción Nacional y Revolucionario

SUP-RAP-8/2007

Institucional, por hechos considerados como infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos nacionales, identificado con el número de expediente Q-CFRPAP 99/06 vs. PAN y PRI”, fue enlistado como el último punto programado en la sesión. De igual manera, al analizarse la versión estenográfica de la citada sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, también remitida por virtud del requerimiento antes citado, se desprende que, como lo afirma la promovente, la sesión del Consejo General concluyó el día primero de febrero.

De estos dos elementos que obran en el expediente puede válidamente concluirse que, en efecto, la resolución se emitió el primero de febrero, por lo que el plazo legal antes mencionado comenzó a correr el viernes dos de febrero de dos mil seis y feneció el jueves ocho del mismo mes y año. Lo anterior en razón de que, conforme al artículo 7, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, fuera de proceso electoral no deben computarse en los plazos los sábados, domingos y los días inhábiles en términos de ley. Asimismo, el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dispone que se considera día inhábil, entre otros, el cinco de febrero, fecha que entonces debe ser descontada en el cómputo del plazo en el asunto que nos ocupa. En este entendido, el plazo para la interposición del recurso de apelación se

SUP-RAP-8/2007

conformó por los días viernes dos, martes seis, miércoles siete y jueves ocho, todos del mes de febrero del año en curso, por lo cual el recurso fue interpuesto dentro del plazo legal correspondiente.

TERCERO. Resolución Impugnada. La resolución impugnada en lo que interesa descansa sobre las siguientes consideraciones:

El ocho de enero de dos mil siete, la Presidencia de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas propuso el desechamiento del escrito presentado en la Dirección Jurídica del Instituto Federal Electoral el once de mayo de dos mil seis. Al respecto, la referida presidencia señaló que el artículo 6.2, inciso b), del Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables a la Integración de los Expedientes y la Sustanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y las Aplicaciones de los Recursos derivados del Financiamiento de los Partidos Políticos, señala que el presidente de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas (en adelante Comisión de Fiscalización), proponga el desechamiento de plano en caso de que la queja presentada incumpla los requisitos establecidos en los artículos 3 y 4 del mismo ordenamiento.

SUP-RAP-8/2007

El artículo 3.1 del reglamento de referencia señala lo siguiente:

“3.1. Toda queja deberá ser presentada por escrito, con firma autógrafa del denunciante, y señalando domicilio para oír y recibir notificaciones.”

En consideración de la Presidencia de la Comisión de Fiscalización en el caso concreto, el escrito carecía de firma autógrafa del o los denunciantes, así como de domicilio para oír y recibir notificaciones, por lo que no se satisface lo dispuesto por el artículo 3.1 antes citado.

El veinticinco de enero de dos mil siete la Comisión de Fiscalización aprobó el dictamen relativo a la queja identificada con el número Q-CFRPAP 99/06 vs. PAN y PRI, en el que determinó, en efecto, su desechamiento. En el dictamen se precisa que del análisis realizado al escrito anónimo que motivó el inicio del procedimiento administrativo de queja, se concluye que éste no satisface a cabalidad los requisitos exigidos por el numeral 3.1 del Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables a la Integración de los Expedientes y la Sustanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y las Aplicaciones de los Recursos derivados del Financiamiento de los Partidos Políticos.

En el dictamen aprobado por la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones

SUP-RAP-8/2007

Políticas, se determina que el escrito carece de firma y de domicilio para oír y recibir notificaciones, además de que no se identifica en forma clara y precisa al denunciante o denunciantes. Adicionalmente, que de la simple lectura del escrito no se desprenden elementos indiciarios de tiempo, modo y lugar que permitieran a la autoridad electoral realizar la reconstrucción de la cadena fáctica de los hechos denunciados, sino que se trata de estimaciones sin sustento para que se pudiese iniciar un procedimiento administrativo sancionador electoral en contra de los partidos políticos Acción Nacional y Revolucionario Institucional.

De esta manera, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas determinó que la queja debía ser desechada de plano, en razón de que el escrito que motivó la integración del procedimiento administrativo sancionador electoral en el que se actuaba, no cumplió a cabalidad con los requisitos exigidos por la norma reglamentaria invocada por carecer de firma y de domicilio para oír y recibir notificaciones.

Con estas bases, en la resolución CG14/2007 la responsable resolvió lo siguiente en el primer punto resolutivo de la misma:

“PRIMERO. Se desecha de plano la queja interpuesta a través del escrito presentado el once de mayo de dos mil seis, respecto a las presuntas irregularidades imputables a los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, en razón de que el citado escrito carece de firma autógrafa

SUP-RAP-8/2007

del o los denunciantes, así como domicilio para oír y recibir notificaciones, requisitos exigidos por el numeral 3.1 del Reglamento de la materia, en los términos de los antecedentes y considerandos de la presente resolución.”

CUARTO.- El Partido de la Revolución Democrática hace valer como agravios la ilegalidad de la resolución CG14/2007 emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante la cual determinó el desechamiento de plano del escrito de queja y, como consecuencia de lo anterior, la omisión del Consejo General para instruir a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas a que iniciara un procedimiento oficioso, que – según afirma– del documento que dio origen a la queja, y de sus anexos, se desprende información que, de ser cierta, constituiría violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues se presumen desviaciones de recursos de Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) del Banco de México, a diversas campañas de candidatos del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional, con motivo de las elecciones federales que se celebraron en el año dos mil.

En este sentido, el actor señala en su demanda que el Consejo General no tomó en consideración que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, sin valorar los hechos sometidos a su consideración y las posibles violaciones legales que los

SUP-RAP-8/2007

mismos podrían actualizar, determinó desechar de plano la queja por carecer de firma autógrafa y domicilio.

Señala también el accionante que de la documentación que obra en el expediente se desprenden, entre otras presuntas conductas irregulares, las siguientes:

- a) El posible desvío de recursos públicos en favor de los referidos partidos políticos, Acción Nacional y Revolucionario Institucional;
- b) El posible acopio de información con fines político-electorales con recursos de la mencionada institución (FIRA);
- c) El presunto proselitismo político a favor del Partido Revolucionario Institucional con recursos institucionales;
- d) La presión para realizar aportaciones a favor de las campañas del Partido Revolucionario Institucional;
- e) La posible elaboración de propaganda con recursos de la institución.

En consideración del actor, es necesario que la información aportada se investigue, con sustento en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 16/2004 identificada con el rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES

SUP-RAP-8/2007

FALTAS. Por tanto, estima la impetrante que el Consejo General debió instruir a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas a efecto de que iniciara un procedimiento oficioso con el objeto de investigar los hechos sometidos a su consideración por constituir posibles infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El partido actor señala también en su demanda que la propia Comisión de Fiscalización ha resuelto que puede actuar de oficio o ser excitada por distintas fuentes para ejercer las facultades que le confiere la ley, y que, en este sentido, puede la Comisión actuar con base en información o documentación que tenga a su alcance, ya sea que la reciba de manera anónima o por otras fuentes, cuando su contenido sea razonablemente suficiente para motivar una acción de la autoridad.

En concepto del accionante, la referida omisión del Consejo General le causa agravio porque se violan los principios de legalidad, certeza y objetividad, por lo que solicita la revocación de la resolución reclamada y que se ordene al Consejo General del Instituto Federal Electoral resolver conforme a derecho.

Los agravios expuestos por el Partido de la Revolución Democrática son infundados, por las razones que se enuncian a continuación.

SUP-RAP-8/2007

La interpretación sistemática y funcional de los artículos 16 y 20, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 40, 49-A, apartado 2, inciso e), 49-B, apartados 2, inciso i) y 4 y 270, apartado 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y del artículo 3.1 del Reglamento conduce a determinar, que entre los requisitos mínimos que deben contener las quejas o denuncias, por las cuales se hagan saber a la autoridad electoral, hechos que puedan constituir infracciones a la ley en materia de financiamiento público, que justifiquen el inicio del procedimiento sancionador, se encuentra el relativo a que los escritos respectivos estén firmados, como medio necesario para identificar al autor, porque sólo así el inculpado puede contar con la totalidad de los elementos que le permitan defenderse adecuadamente de las imputaciones hechas en su contra.

Los artículos 16 y 20, apartado A, fracción III, constitucionales garantizan los derechos de los gobernados, relativos a que la autoridad debe fundar y motivar la causa legal del procedimiento en los actos de molestia que emita, así como el específico para los inculpados, de conocer el nombre de su acusador. Con tales derechos, se responde a la tendencia general que se da en un estado de derecho propio de una democracia, consistente en proscribir los procesos sancionadores de carácter secreto y las pesquisas generales.

SUP-RAP-8/2007

En la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-098/2003, esta Sala Superior señaló que, en efecto, todo acto de autoridad debe estar apoyado en una causa legal, que justifique la molestia que se pueda causar en los bienes jurídicos de los gobernados, lo cual parte de la premisa fundamental de que el poder estatal debe respetar los derechos fundamentales de los individuos; en ese sentido, no puede estimarse que los actos de afectación que se funden en hechos narrados en forma anónima tengan ese carácter, porque tal situación dificulta considerablemente la defensa del gobernado a quien se atribuyen, pues en ese caso, desconocería la identidad del acusador y su vinculación con los hechos, lo que le impediría o, cuando menos, le dificultaría controvertir la versión y las circunstancias de modo, tiempo y lugar descritas por un denunciante desconocido.

Ese estado de indefensión tiene mayor trascendencia, cuando los hechos correspondientes puedan tener como consecuencia la imposición de una sanción. De ahí que, específicamente para quienes son sujetos de un proceso de carácter sancionatorio, se establezca el derecho de que conozcan el nombre de su acusador. Esto constituye, a su vez, una limitante a la función punitiva de los órganos estatales, en cuanto a que, no obstante las amplias facultades que se les otorga para conocer, investigar, acusar y sancionar ilícitos, tal actividad debe tener un respaldo serio y fundamentado, es decir, contar con elementos objetivos y

SUP-RAP-8/2007

ciertos sobre la posibilidad de que determinada persona haya cometido una conducta infractora.

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 exige que los hechos narrados constituyan infracciones, sean verosímiles y se aporte un principio de prueba, además del requisito 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.

Lo anterior no significa que si, en un caso, la autoridad sancionadora recibe noticias de fuente anónima sobre la existencia de un hecho ilícito, y las puede corroborar con los elementos que tenga a su disposición en ejercicio de sus funciones, tal autoridad se encuentre impedida para iniciar un procedimiento sancionatorio por esos hechos, si se encuentra esta posibilidad en sus atribuciones o de constituirse en denunciante directo ante la autoridad que corresponda, pero estas actuaciones no estarán determinadas en razón de la denuncia anónima recibida sino

SUP-RAP-8/2007

por el conocimiento propio de hechos que puedan resultar ilícitos, y con base en las pruebas o elementos con que haya podido obtener la autoridad que leyó el texto anónimo, sin causar molestias al inculpado o a terceros.

Por tanto, lo importante consiste en que el inicio del procedimiento de investigación se justifique por el respaldo en elementos objetivos que revelen la posibilidad de la existencia de los hechos ilícitos, y que haya alguien que los sostenga como denunciante, sea una autoridad, un partido político o un particular, para que los actos de molestia que pudieran originarse tengan fundamento legal y, asimismo, el inculpado se encuentre en condiciones de defenderse adecuadamente.

En ese sentido, si bien es cierto que la autoridad administrativa sancionadora tiene amplias facultades para vigilar e investigar conductas infractoras, lo que da el carácter de predominantemente inquisitivo al procedimiento en cuestión, también lo es, que tales facultades están limitadas por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos, entre ellos, el de no ser molestados en su persona, familia, papeles o posesiones, sino en virtud de un mandamiento de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, así como el de que todo individuo sujeto a un procedimiento sancionador cuente con los elementos que le permitan una adecuada defensa, para lo

SUP-RAP-8/2007

cual es necesario, entre otras cosas, que conozca el nombre de quien lo acusa.

Por tanto, si la autoridad fiscalizadora emite actos de molestia en contra del denunciado o de terceros, para corroborar los hechos narrados en un escrito sin autor y sin tener algún sustento probatorio, ya sea que lo haya obtenido en ejercicio de sus funciones o que alguien se lo hubiere allegado, su actuación vulneraría los derechos fundamentales mencionados.

En el caso concreto, fue presentado ante el Instituto Federal Electoral un escrito anónimo en el que se denuncian diversos hechos que supuestamente habrían beneficiado ilegalmente a los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional. La calidad de anónimo del escrito, como lo resolvió el Consejo General de ese instituto en la resolución que en el presente asunto se combate, es suficiente para tener por incumplido el requisito de procedibilidad establecido en el artículo 3.1 del Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables a la Integración de los Expedientes y la Sustanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y las Aplicaciones de los Recursos derivados del Financiamiento de los Partidos Políticos. Por lo anterior, fue apegado a derecho lo resuelto por la responsable al haberse actualizado la causal de desechamiento prevista en el artículo 6.2, inciso b) del reglamento en cita.

SUP-RAP-8/2007

Conforme a lo anteriormente expuesto, el escrito por el que fue iniciado el procedimiento incumplió el requisito mínimo consistente en que el escrito de denuncia se encuentre debidamente firmado. De esta manera no sería posible tener por justificado cualquier acto de molestia que se genere a los partidos presuntamente infractores si el escrito por los cuales se les enderezan determinadas imputaciones, carece del nombre y firma autógrafa de quien lo presenta.

Esta Sala Superior ha resuelto que la autoridad responsable está impedida para iniciar investigaciones sobre hechos de los cuales no tenga un mínimo sustento, al provenir de una fuente anónima y al no encontrarse respaldados con elemento probatorio alguno que revele, aunque fuera de manera indiciaria, la veracidad de los hechos narrados.

En efecto, no resultaba procedente que la autoridad desahogara el procedimiento administrativo sancionador con sustento en el escrito anónimo presentado el once de mayo de dos mil seis ante el Instituto Federal Electoral, pues ello no hubiese permitido a los partidos implicados en las conductas denunciadas, contar con los elementos necesarios para una adecuada defensa, para lo cual es necesario conocer el nombre de quien los acusa. Al carecer la denuncia anónima de requisitos necesarios para que se iniciara una

SUP-RAP-8/2007

investigación a partir de su contenido, en concreto el nombre y firma autógrafa del denunciante, procedía, por esa sola circunstancia, el desechamiento de plano.

El accionante en su medio impugnativo se duele de que el Consejo General no ordenó a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas el inicio de un procedimiento oficioso de queja con base en los elementos aportados en el referido escrito anónimo, ya que su deber era el de investigar los hechos presuntamente constitutivos de infracción que ahí se planteaban.

A este respecto se aprecia que en el dictamen formulado por la Comisión de Fiscalización, además de las consideraciones relativas a la causal de desechamiento por la falta de firma autógrafa y de domicilio para oír y recibir notificaciones (requisitos exigidos por el numeral 3.1 del reglamento de la materia), se establece lo siguiente:

No pasa por inadvertido para esta autoridad electoral el criterio contenido en la tesis S3EL 044/99 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la cual se explica la manera en que la Comisión de Fiscalización debe conducirse al tener indicios acerca de la probable infracción a la normatividad que en materia del origen y aplicación de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas contempla el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pronunciándose en el siguiente sentido.

'QUEJAS SOBRE FINANCIAMIENTO. PROCEDIMIENTO PRELIMINAR QUE DEBE SATISFACERSE PARA SU TRÁMITE. Presentada una denuncia por un partido político en contra de otro o de una agrupación política, por

SUP-RAP-8/2007

irregularidades en el manejo de sus ingresos y egresos, en términos de lo dispuesto por el artículo 40 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la autoridad fiscalizadora primero debe verificar si la queja reúne los requisitos mínimos de viabilidad jurídica, o sea, que los hechos sean verosímiles y susceptibles de constituir una falta sancionada por la ley; luego, en aras de la seguridad jurídica, con base en los artículos 2o. y 131 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deberá requerir a las autoridades federales, estatales y municipales —según corresponda—, los informes o certificaciones de hechos que coadyuven para indagar y verificar la certeza de los hechos denunciados; de manera que, si concluye que la queja no satisface esos requisitos, proceda a desecharla de plano. En cambio, si realizada una indagatoria preliminar se constata la existencia de indicios suficientes que hagan presumir la probable comisión de irregularidades, la Comisión Fiscalizadora debe emprender el correspondiente procedimiento formal investigador, otorgando al denunciado la garantía de audiencia a que tiene derecho y en su oportunidad sustanciado el procedimiento a que se refiere el artículo 270 de la propia normatividad, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en ejercicio de la atribución concedida por la fracción I, inciso w), del artículo 82 del código electoral invocado, decidir en definitiva la imposición o no de alguna sanción.’ (Énfasis añadido).

Sin embargo, de la simple lectura del escrito que motivó el inicio del procedimiento administrativo de mérito, así como de los elementos aportados, no arrojan elementos indiciarios de tiempo, modo y lugar que permitan a esta autoridad electoral realizar la reconstrucción de la cadena fáctica de los hechos que se denuncian para la instrumentación de las diligencias tendientes a conformar o desmentir las presuntas irregularidades denunciadas, sino que simplemente se tratan de afirmaciones que no cuentan con un sustento para que se pueda iniciar un procedimiento administrativo sancionador electoral en contra de los partidos políticos Acción Nacional y Revolucionario Institucional.

Lo anterior es así, puesto que para que esta autoridad electoral se encuentre en condiciones de iniciar una investigación o la construcción de la cadena fáctica de los hechos denunciados, resulta necesario que los denunciantes aporten elementos probatorios o indiciarios, con la finalidad de garantizar la gravedad y

SUP-RAP-8/2007

seriedad de los motivos de la queja, como elementos necesarios para justificar que la autoridad entre en acción y realice las primeras investigaciones, recabando los elementos imperiosos para la comprobación de los hechos denunciados. Es decir, la naturaleza jurídica de dicha exigencia que se imponen a los quejosos, radica en que los hechos denunciados alcancen el grado de credibilidad suficiente para que la autoridad electoral pueda iniciar la fase de la instrucción, y de esa forma evitar que se inicie una investigación que resulte una pesquisa general injustificada prohibida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la transcripción anterior se evidencia que, contrario a lo afirmado por la impetrante, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y ulteriormente la responsable, sí procedió en su dictamen al estudio del contenido del escrito y sus anexos, a efecto de verificar si tal documentación reunía los requisitos mínimos de viabilidad jurídica para proceder a su trámite en un procedimiento administrativo sancionador.

A juicio de la responsable, la documentación de la que se disponía no cumplió con los requisitos mínimos de viabilidad ni arrojó elementos indiciarios que ameritaran el estudio e investigación del caso. En el dictamen de la Comisión de Fiscalización y en la resolución del Consejo General, se valoró que no fueron aportados con el escrito anónimo elementos probatorios o indiciarios que justificaran el inicio de la fase de instrucción en el procedimiento, por no existir en los hechos denunciados

SUP-RAP-8/2007

el grado de credibilidad suficiente. Ello, aunque no se menciona en el dictamen, atañe al diverso requisito de procedibilidad y correlativa causal de desechamiento, según lo establecido en el numeral 4.1 del Reglamento aplicable:

“4.1. El escrito por el que se presente la queja deberá contener la narración de los hechos que la motiven y aportar los elementos de prueba o indicios con los que cuente el denunciante.”

De las anteriores consideraciones, esta Sala Superior concluye que, si bien es cierto que en la resolución del procedimiento de mérito el Instituto Federal Electoral determinó el desechamiento de plano del escrito anónimo por falta de firma autógrafa y de domicilio para recibir y oír notificaciones, la autoridad sí efectuó un examen de los documentos que le hubiera permitido ordenar una investigación oficiosa, siempre y cuando estimara la viabilidad jurídica de lo denunciado en el escrito, y la autoridad contara con elementos derivados de su propia función pública con los que pudiera desprender indicios suficientes para el desarrollo oficioso de un procedimiento administrativo sancionador en el cual sí estaría plenamente identificada la parte acusadora, pues lo sería la misma autoridad.

Resulta también inconcuso que no puede considerarse obligada la autoridad administrativa electoral a iniciar de oficio un procedimiento a partir de una queja anónima sino

SUP-RAP-8/2007

que, en su caso, tiene la potestad de iniciar un procedimiento de oficio si encuentra elementos que considere razonablemente suficientes. Ello con la finalidad de salvaguardar las garantías de seguridad jurídica de los posibles responsables de las infracciones que se presuman, a efecto de que no conduzca el procedimiento a una pesquisa general. En el asunto en cuestión, no se desprenden elementos razonablemente suficientes para iniciar el procedimiento de oficio, como se razonará a continuación.

Esta Sala Superior sustentó en la tesis relevante S3EL 005/2004, cuyo rubro es "COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. OFICIOSAMENTE PUEDE INICIAR Y SUSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO PARA CONOCER DE LAS IRREGULARIDADES EN MATERIA DE ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS", que con motivo de las atribuciones de vigilancia, la mencionada comisión, está facultada para iniciar el procedimiento respectivo, sin que para ello se requiera como elemento insoslayable una queja o denuncia.

Sin embargo, también se ha considerado que dicha atribución de vigilancia, debe ejercerse siempre que se exhiban u ofrezcan junto con la denuncia, elementos probatorios mínimos de los cuales sea posible inferir al

SUP-RAP-8/2007

menos indicios sobre la veracidad de los hechos denunciados, con la finalidad de que la autoridad investigadora pueda instrumentar más diligencias tendientes a generar otros principios de prueba, en relación con esos u otros hechos, tomando en consideración que la base de su actuación radica precisamente en la existencia de indicios derivados de los elementos probatorios inicialmente aportados.

Es el caso, que junto con el escrito anónimo de denuncia presentado el once de mayo de dos mil seis ante el Instituto Federal Electoral, este tribunal advierte que fueron exhibidos copia simple de una lista que dice contener observaciones pendientes de atender al treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro del órgano interno de Control en Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) del Banco de México, y también copia simple de un supuesto documento, igualmente anónimo, dirigido al personal de FIRA en el que se realizaron expresiones adicionales semejantes a las contenidas en el escrito de denuncia.

Sobre este particular, se considera que las conclusiones a las que arribó la responsable se encuentran apegadas a derecho, porque, efectivamente, ningún valor probatorio merecen tales documentales privadas, ni siquiera de carácter indiciario para iniciar una investigación. Lo anterior en virtud de que no existen elementos que permitan generar certeza sobre la fuente de donde dicen provenir, pues no se tratan,

SUP-RAP-8/2007

por ejemplo, siquiera de copias simples de un documento oficial, contra el cual puedan cotejarse a fin de verificar su autenticidad. Asimismo, tales elementos que se acompañaron al escrito inicial de denuncia, carecen de cualquier elemento del que sea posible inferir a quién correspondió su elaboración, de tal suerte que al menos generaran en forma indiciaria convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.

Tal conclusión se robustece, cuando de conformidad con las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia, previstas por el artículo 16, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es dable sustentar que, por regla general, los documentos emitidos por órganos de instituciones o dependencias públicas son elaborados en papelería de carácter oficial, en los que generalmente queda asentado los datos del funcionario responsable que los elaboró, siendo que en la especie no se desprende ninguno de estos elementos.

Por tanto, esta Sala Superior considera que los argumentos esgrimidos por el Partido de la Revolución Democrática no tienen el alcance suficiente para controvertir las razones esgrimidas por la responsable al sostener la resolución combatida, en virtud de que, como ya se mencionó, junto con la denuncia anónima en examen, no se acompañó elemento probatorio alguno que, siquiera en forma indiciaria permitiera soportar dichos asertos, razón por la

SUP-RAP-8/2007

cual, se llega a la convicción de que la actuación desplegada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral no carece de justificación o de sustento legal.

Con base en las anteriores consideraciones, esta Sala Superior concluye que el desechamiento de plano dictado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en la resolución de mérito fue apegado a derecho por haberse acreditado el incumplimiento de los requisitos de procedibilidad consistentes en que cualquier escrito de queja debe contener la firma autógrafa del promovente, así como el domicilio para recibir notificaciones, y, asimismo, que no se encontraban reunidos los requisitos para que iniciara investigación alguna sobre los hechos que se narraban en la denuncia anónima, por lo que procede confirmar la resolución impugnada.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se:

R E S U E L V E:

ÚNICO. Se confirma la resolución CG14/2007, emitida en sesión extraordinaria de treinta y uno de enero de dos mil siete, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral al resolver el escrito radicado en el expediente Q-CFRPAP 99/06 vs. PAN y PRI.

SUP-RAP-8/2007

NOTIFÍQUESE personalmente al partido político actor y al tercero interesado, en el domicilio que respectivamente señalaron para tal efecto; por **oficio** a la autoridad responsable, acompañando copia certificada de la presente ejecutoria, y **por estrados** a los demás interesados.

En su oportunidad, archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido, devolviéndose las constancias respectivas a la autoridad responsable.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

SUP-RAP-8/2007

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**JOSÉ ALEJANDRO
LUNA RAMOS**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

SILVIA GABRIELA ORTIZ RASCÓN