

# Impugnaciones de los casos amigos de Fox y Pemexgate

Leonel Castillo González



**SUMARIO:** Introducción; Importancia y trascendencia de los asuntos, Reglas y principios procedimentales en el derecho administrativo sancionador electoral.

## Introducción

Hace algunos meses, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), por conducto de su dinámica Escuela Judicial Electoral, me extendió una amable invitación para realizar un análisis en retrospectiva, pero con referencia a su actualidad y su futuro, de la sentencia dictada por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-018/2003, conocido en los medios de comunicación como el Pemexgate, por considerarlo un fallo de los que contribuyeron en la construcción y consolidación de la democracia mexicana y en el reforzamiento del TEPJF como tribunal constitucional.

No acepté la invitación de inmediato —como suelo hacerlo en otras ocasiones—, pues me pregunté si un nuevo tratamiento del tema no implicaría “llover sobre mojado”, pero después encontré motivos para resaltar y tal vez rescatar algunos temas abordados en la decisión, respecto de los que —a mi juicio— no se ahondó en otras publicaciones, y propuse hacerlo conjuntamente con la resolución emitida en el SUP-RAP-050/2001, identificado por el público como el caso amigos de Fox, por ser ambos asuntos mellizos en su temática y tipo sanguíneo. Debido a esto, acepté la invitación, con cierto retardo, y la agradezco profundamente.

Mi reticencia inicial radicaba en la existencia de múltiples productos editoriales respecto a cuestiones tratadas en los dos asuntos indicados, generalmente de ambos en la misma publicación o de uno solo, en revistas, periódicos, videos, redes sociales y varios libros, derivados casi todos de plumas expertas y de personas protagonistas o seguidores cercanos

al desarrollo de los difíciles procedimientos realizados para llegar a su conclusión.

Entre otros, cabe citar a Jaime Cárdenas Gracia, entonces consejero del otrora Instituto Federal Electoral (IFE), con su libro *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*; a Lorenzo Córdova Vianello y Giro Murayama Rendón, actuales consejeros del Instituto Nacional Electoral (INE), con *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox* y otros materiales de su autoría, así como al controvertido y controversial Lino Korrodi, con *Me la jugué*.

Empero, al revisar de nuevo esa literatura observé que algunos temas muy importantes desde el punto de vista jurídico desde que se redactaron los proyectos de sentencia prácticamente solo fueron enunciados, sin detenerse un poco en su estudio, a pesar de haber fincado las bases esenciales del presente y el futuro del derecho administrativo sancionador electoral.

De alguno de esos asuntos nos ocuparemos en este trabajo de manera sencilla y directa, por las exigencias propias de esta obra, con la seguridad de que otros juristas profundizarán en los demás en publicaciones de mayor calado.

El tema del presente texto es el estudio exhaustivo realizado en los fallos respecto al proceso y los procedimientos del derecho administrativo sancionador electoral para el control y la vigilancia del origen y el uso de los recursos de los partidos políticos y de las sanciones imponibles por su incumplimiento, el cual está previsto en las leyes, pero no había sido desarrollado hasta entonces de manera doctrinal ni jurisprudencial; así, en aquellos se sentaron bases fundamentales para la aplicación de tal normativa, la evolución de la jurisprudencia en la materia y la defensa de los partidos políticos frente a posibles excesos y arbitrariedades, pero también para orientar las reformas constitucionales y legales posteriores.

Al iniciar la investigación tuve el propósito de abordar algunos otros temas de los muchos e importantes que se trataron en los fallos examinados, pero ya en la elaboración del trabajo caí en la cuenta de que los lineamientos de la convocatoria lo impedían, a menos que transgrediera el viejo axioma de que “el que mucho abarca poco aprieta”, por lo cual me concreto a enunciarlos: la determinación de la inoponibilidad de los secretos bancario, fiduciario y fiscal en la disciplina, que volvió los casos a la vida; el corrimiento del velo de las personas morales para

la averiguación de los ilícitos, y la *culpa in vigilando* de los partidos políticos por los actos de sus dirigentes, militantes y simpatizantes.

En efecto, en los expedientes resueltos se abordó una basta temática, que exigió la mayor concreción y depuración posibles en la redacción de cada asunto, lo que ahora hace difícil reducirlo más e impone la necesidad de recurrir a muchos párrafos prácticamente completos de las resoluciones, pero sin atentar contra los derechos de autor, tanto por el anuncio de tal uso como porque fuimos redactores directos de los textos.

Como todo el mundo, en cualquier trabajo escrito el autor busca satisfacer, aunque sea parcialmente, las expectativas de los generosos lectores que incursionan en sus líneas. Si la finalidad se logra, aunque sea en algunos, el autor quedará satisfecho y motivado para emprender otras labores semejantes y con redoblados esfuerzos.

## Importancia y trascendencia de los asuntos

63

El camino formal de la democracia mexicana ha sido arduo y sinuoso, y mucho más su conversión a realidades, pues, aunque varios tocan las campanas a rebato después de la culminación de cada proceso electoral, la ciudadanía crítica sigue alertando sobre lagunas en el sistema, provenientes de antaño y de hogaño, como se advirtió en tiempos recientes con el fraude a la ley cometido en los anteriores procesos comiciales federales para renovar la Cámara de Diputados, en la asignación por el principio de representación proporcional, que llevó al partido mayoritario a una sobrerrepresentación superior a la admitida constitucionalmente y que, de manera venturosa, se corrigió para la elección de 2021, por lo menos en parte, mediante actos inteligentes y valerosos del INE y del TEPJF.

No obstante, es innegable el camino ascendente en la ruta hacia la democracia, sin que deba abrigarse la esperanza de alcanzar una meta final e inamovible —como ilusamente se suele pregonar por los actores de cada nueva reforma electoral—, toda vez que la institución es dinámica y está a merced de las constantes transformaciones de los sujetos y los factores políticos de cada tiempo y lugar; además, porque, como en su ejercicio median siempre los más variados intereses, los partidos

políticos buscan saltar o dar vuelta a los actos y elementos normativos que los afectan o limitan, y el legislador y las autoridades electorales propenden a cubrir las salidas o fugas provocadas por aquellos, en un cuento de nunca acabar, como los que nos contaban nuestros padres cuando éramos niños.

En la dinámica de estos escenarios, la reforma electoral de 1996 generó nuevas y mayores expectativas para la celebración de auténticas elecciones democráticas, a fin de lo cual estaban a la vista importantes razones, entre ellas el fortalecimiento de la autoridad administrativa electoral, especialmente en cuanto a su independencia y funcionalidad, así como la sujeción de las controversias comiciales a un tribunal dotado de jurisdicción plena y total, respaldado con su pertenencia al Poder Judicial de la Federación. Tales expectativas se vieron apuntaladas con los resultados electorales a partir del año 2000, cuando se dio la transición en el Poder Ejecutivo para desplazar a la fuerza política detentadora de este durante más de 70 años por otra que nunca la había alcanzado.

64

Empero, precisamente en esos comicios se vivió la cruda realidad, un fenómeno constitutivo de un obstáculo mayúsculo para las elecciones democráticas, del que ya se había ocupado con cierta amplitud la doctrina, especialmente la extranjera, y que siempre fue un secreto a voces, pero no se habían conocido casos concretos y directos de gran magnitud: el empleo, por los partidos políticos y candidatos, de importantes sumas de dinero recabadas y manejadas al margen y en contravención de la regulación electoral atinente, y fuera del control de las autoridades electorales competentes.

Una normativa dirigida a su combate ya era contemplada por el IFE, pero era escasa, incipiente y deficiente, aunque sí estaban inmersos en ella los principios generales para completarla, por medio de la interpretación e integración jurídicas, como a la postre se demostró. Las inconsistencias podían provenir de que los legisladores representan a los partidos políticos —que son los destinatarios (“el burro no se carga solo”)—, de la falta de vivencias previas en ese campo o de que las realidades superan siempre a las previsiones legales.

Faltaba, pues, organizar los materiales existentes, descubrir los elementos implícitos en ellos, localizar los que compartía con otras disciplinas jurídicas afines, desarrollarlos y ensamblarlos con los principios generales que los informan y, en fin, integrarlos en una unidad sólida

y consistente, para asistir así al nacimiento de la rama jurídica vigorosa denominada derecho administrativo sancionador electoral, destinada a erigirse como brazo fuerte de la defensa de todas las formas de democracia posibles, para el surgimiento de gobiernos del pueblo y para el pueblo.

Esa valiosa obra fue el resultado de la suma de acciones de los propios partidos políticos, como denunciantes o denunciados, como impugnantes o terceros interesados; de la primera integración del entonces Instituto Federal Electoral, con sus investigaciones tesoneras, y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con las resoluciones de las controversias suscitadas al respecto.

Los estudiosos de la materia han coincidido, en general, en que los primeros productos sustentables en la construcción de esa obra fueron los fallos emitidos por la Sala Superior en los asuntos SUP-RAP-050/2001 (amigos de Fox) y SUP-RAP-018/2003 (Pemexgate), que aquí se comentan.

Las bases sentadas, entonces, han servido de plataforma de lanzamiento para la elaboración de reformas constitucionales y legales y para el desarrollo de la materia en muchos aspectos.

## Reglas y principios procedimentales en el derecho administrativo sancionador electoral

En las sentencias en comento se hizo una interpretación gramatical, sistemática y funcional de la normatividad referente al procedimiento para el control y la vigilancia del origen y el uso de los recursos de los partidos políticos, y de las sanciones imponibles ante su incumplimiento, contenidas en la regulación entonces vigente, a partir de los artículos 41, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y 40, 49, 49-A, 49-B, 269, 270, 271 y 272 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), así como del reglamento que establece los lineamientos aplicables a ese procedimiento.

Se resaltó que el órgano competente para sustanciarlo era la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones

Políticas del IFE; además, se enunciaron las facultades de esta al respecto, así como las hipótesis normativas sancionables y las sanciones imponibles ante el incumplimiento de la ley.

La aludida interpretación llevó a determinar, con precisión, el actuar del secretario técnico de la Comisión en el estudio inicial de las quejas presentadas, para su admisión a trámite o desechamiento, en el cual debe verificar, entre otras, las siguientes cuestiones:

- 1) Que los hechos afirmados en la denuncia, de llegar a acreditarse, configuren uno o varios de los ilícitos sancionables mediante este procedimiento.
- 2) Que la descripción de esos hechos contenga las circunstancias de modo, tiempo y lugar que, enlazadas entre sí, los hagan verosímiles; esto es, que se proporcionen con la narración los elementos indispensables para establecer la posibilidad de que los actos denunciados hayan ocurrido, considerando el modo ordinario en que suela dotarse de factibilidad a los hechos y a las cosas en el medio sociocultural espacial y temporal de los escenarios en que se ubique la narración.
- 3) Que se aporten elementos de prueba suficientes para extraer indicios de la credibilidad de los hechos que sean materia de la queja.

66

En cuanto a la exigencia de que los hechos denunciados, de llegarse a demostrar, configuren uno o varios ilícitos —sancionables mediante ese procedimiento—, la Sala Superior expresó que con ella se pretende establecer, como un requisito *sine qua non* para justificar la iniciación de una indagatoria, el cumplimiento del mandato de tipificación; según este, los hechos que sean materia de la queja deben colmar de manera concreta y precisa los elementos descritos en la norma que establece una infracción administrativa, a la que luego ha de atribuirse la sanción correspondiente.

Lo anterior, en atención a que, cuando los hechos fundantes de una queja no tengan el carácter de ilícito, el procedimiento administrativo carecerá de sentido, al alejarse de su finalidad, que es verificar los posibles actos ilícitos y la responsabilidad de los partidos políticos implicados, pues, aunque se probaran los sucesos narrados, si estos no configuraran ningún ilícito, la investigación se convertiría en una pesquisa general, esto es, en una indagación caprichosa acerca de elementos inconexos o desvinculados.



Se hizo un detenido estudio sobre el concepto y elementos de la voz *pesquisa* para identificar la acción prohibida por la Constitución. En este se invocó desde el antiguo y valioso diccionario de Escriche hasta la más autorizada doctrina nacional del siglo XIX, como la de José María Lozano, José María Castillo Velasco, Antonio de Jesús Lozano y Mariano Coronado.

En cuanto a la exigencia de referir las circunstancias de los hechos denunciados, en cantidad y calidad suficientes para hacer creíble la narración, se destacó el significado del concepto *verosímil*, a fin de poner en claro 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, y que en su estructura narrativa no se debe producir la apariencia de falsedad.

Se agregó que la percepción de los hechos denunciados como verosímiles obedece a un raciocinio que encuentra apoyo en el sentido común y la experiencia, conforme a los cuales resulta creíble que las hipótesis fácticas contenidas en la queja pudieron haber ocurrido en una realidad habitual, por consistir en eventos ordinariamente factibles en ella; de modo que, de tratarse de situaciones extraordinarias, se torna indispensable un respaldo mayor con elementos de cierta base probatoria.

Así —se dijo—, no sería verosímil la narración de hechos expuesta por el denunciante si, pese a circunstancias tales como la proximidad o cercanía de este con los ámbitos de actuación y conocimiento ordinarios en que se desempeña, no precisara datos inherentes a la forma o el momento de la comisión del ilícito ni detalles que pudieran ser útiles para la identificación de las personas vinculadas con los hechos, con las cosas en que recayeron las acciones o con los instrumentos supuestamente empleados, pues resultaría poco creíble que, en tales condiciones, desconociera —o no recordara— los datos más elementales de un suceso percibido sensorialmente.

Además, se puntualizó que la autoridad investigadora debe tomar en cuenta la naturaleza del ilícito administrativo, en proporción con el mayor o menor grado de posibilidad del narrador para acceder al conocimiento de los hechos en que se funda. En consecuencia, entre más dificultad tenga el denunciante para conocer los hechos denunciados, menor tendrá que ser la exigencia de exponer amplia y exhaustivamente esas circunstancias, sin omitir detalles, por lo que, para tener

por satisfechos los requisitos formales de la queja, deberán ser suficientes la referencia general de los marcos espacial y temporal de la comisión de una determinada infracción administrativa y la exposición de algunas circunstancias que racionalmente puedan considerarse admisibles dentro del ámbito general de la conducta típica de que se trate, respecto a conductas típicas relacionadas con el origen, el monto y el destino de los recursos obtenidos por financiamiento de los partidos políticos, las cuales generalmente requieren de múltiples operaciones bancarias, financieras o fiscales. Tal situación se traduce en una considerable dificultad para el acceso al conocimiento de los hechos y sus circunstancias, por tratarse de actividades que se suelen realizar mediante operaciones formales o aparentes, ideadas y preparadas con antelación, para cubrir, ocultar o disfrazar otras operaciones reales, como ocurre, por ejemplo, con los actos jurídicos simulados, afectados de simulación relativa, contemplados en la legislación civil, en los cuales se oculta un acto jurídico verdadero mediante uno aparente.

68

En esas situaciones —se siguió— es inconcuso que no puede exigirse una narración que contenga una precisa relación de los hechos, en la cual se proporcionen minuciosamente todos los detalles de los eslabones de la cadena fáctica constitutiva del ilícito denunciado, es decir, la totalidad de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que pudieran haberse desarrollado, puesto que tal exigencia implicaría desconocer la evidente dificultad y, en consecuencia, la necesidad de adoptar un criterio flexible para la admisibilidad de la queja; esto, asimismo, haría nugatoria la posibilidad de que una fuerza política propiciara el inicio de una investigación de posibles irregularidades cometidas por otros partidos políticos, relacionadas con su financiamiento, y cerraría la puerta de acceso al procedimiento administrativo sancionador, respecto de las conductas más peligrosas y reprobables, con lo cual, además, se propiciaría y se fomentaría la profesionalización de la ilicitud.

En cuanto al material probatorio que se debe anexar a la reclamación, se expresó que la normatividad establece para el denunciante la carga de acompañar su escrito de queja con los elementos de prueba con que cuente y que, por lo menos, estos tengan un valor indiciario. Lo anterior se cumple y se agota mediante la aportación de elementos mínimos que sustenten los hechos denunciados, puesto que, si para su narración debe operar un criterio de menor rigidez derivado de la dificultad de acceder a su conocimiento, por igual o con mayor razón debe

flexibilizarse la exigencia de aportar los elementos de prueba en que se apoyen; de lo contrario, se obligaría al partido político denunciante a contar con información y documentación que ordinariamente está fuera de su alcance, porque lo lógico es que se encuentre en los archivos o registros de los involucrados, o bien en instituciones u organismos que no la proporcionan a cualquier persona. Además, si se impusiera al denunciante la carga de acreditar plenamente los hechos en que sustenta sus afirmaciones, se haría nugatoria la posibilidad de que, por medio de la denuncia de los partidos políticos, se establecieran o se demostraran determinadas irregularidades en el manejo de sus recursos, dado que, en todo caso, la demostración fehaciente corresponde al resultado del procedimiento de investigación de que se trate y no a su inicio.

Lo expuesto condujo también a la precisión de que, para la procedencia de la denuncia, no se debe exigir un principio de prueba o indicio respecto a todos y cada uno de los hechos que la sustentan, sino que bastan elementos indiciarios de algunos, que hagan creíble el conjunto y puedan servir de base para comenzar y continuar la averiguación preliminar, toda vez que puede ocurrir razonablemente que las investigaciones iniciales hechas por la autoridad administrativa, para verificar el contenido probatorio indiciario aportado por el denunciante, arrojen datos acerca de los eslabones inmediatos de la cadena fáctica, en los cuales se pueda fincar, a su vez, el seguimiento de la averiguación, y así sucesivamente en cada línea de investigación que se abra, mientras se vayan encontrando los puntos que le den continuidad.

Como puede verse, esta primera fase tiene como objeto establecer la gravedad y seriedad de la queja, e impone ciertos requisitos mínimos para iniciar la investigación de los hechos, los cuales deben revestir, *ab initio*, la calidad de los ilícitos, con una referencia general de las circunstancias espaciales y temporales en que ocurrieron, que permitan considerar creíble la versión del denunciante y se apoyen en algún principio de prueba o elemento de valor indiciario. Ello 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 requiere que los hechos relatados cumplan con las características precisadas, pues, aunque los actos narrados se probaran, si no tipifican ningún ilícito, la investigación sería un proceso insustancial, abusivo y sin objeto concreto, y por ello inconstitucional; o bien 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, y dar curso a una investigación en esas condiciones sería un acto arbitrario —de antemano inadmisibles— y una pesquisa general, proscrita desde la Constitución de 1857, pues en el artículo 16 se consigna como garantía individual de los derechos fundamentales de los gobernados que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de un mandamiento escrito por la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Ahora bien, en caso de que la queja cumpla con los requisitos antes comentados, de acuerdo con la normatividad, el secretario técnico notificará al partido denunciado el inicio del respectivo procedimiento de investigación, corriéndole traslado del escrito de queja y los elementos probatorios presentados por el denunciante.

El mismo secretario técnico podrá allegarse los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente: la información proveniente de órganos del entonces IFE (que incluso puedan realizar investigaciones o recabar las pruebas necesarias) la solicitará por conducto del secretario ejecutivo, y la información procedente de autoridades federales, estatales o municipales, por conducto del presidente del Consejo General del Instituto.

Además, el secretario técnico podrá, en cualquier tiempo durante el curso de la revisión de los informes de los partidos políticos, verificar las quejas correspondientes a cada uno de los ejercicios, anuales o de campaña, y requerir informes detallados, así como la documentación conducente.

Las facultades de la autoridad investigadora antes descritas revelan que el procedimiento administrativo sancionador electoral comentado se aparta bastante del principio dispositivo y se inclina más hacia el principio inquisitivo o inquisitorio, como se demuestra a continuación.

El principio dispositivo se sustenta en dos aspectos esenciales. El primero otorga a los interesados la iniciación de la instancia, de determinar los hechos que serán objeto del recurso o incluso de disponer del derecho material controvertido, es decir, la facultad de desistir. El segundo les proporciona la atribución de disponer de las pruebas, sin que la autoridad pueda allegarlas de oficio al expediente, de manera que las partes tienen la iniciativa en general, y el instructor debe atenerse

exclusivamente a la actividad de estas, sin que le sea permitido incluir hechos que no narran, tomar iniciativas encaminadas a comenzar o impulsar el procedimiento, establecer la materia de este o allegarse medios de prueba.

El principio inquisitivo tiene como notas esenciales que el instructor cuenta con la facultad para iniciar de oficio el procedimiento, así como con la función de investigar la verdad de los hechos por todos los medios legales a su alcance, sin que la inactividad de las partes lo obligue o lo limite a decidir únicamente acerca de los medios de prueba aportados o solicitados por ellas.

En la actualidad, ninguno de esos dos principios se aplica con carácter exclusivo; es decir, no existe un procedimiento químicamente puro inquisitivo o dispositivo, sino la predominancia de uno sobre el otro o el equilibrio entre ambos en cada procedimiento legal específico, por lo que, cuando un procedimiento se califica como dispositivo, no implica que este principio sea el único que gobierna el procedimiento, con todas sus notas, sino solo que lo rige sustancialmente.

El procedimiento administrativo en estudio se rige predominantemente por el principio inquisitivo, pues, una vez recibida la denuncia, corresponde a las autoridades competentes la obligación de seguirlo con su propio impulso, por las etapas correspondientes, según lo prescriben las normas legales y reglamentarias. Además, 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 se le impone agotar todas las medidas necesarias para el esclarecimiento de los actos planteados.

La aplicación del principio dispositivo al procedimiento en cuestión se encuentra esencialmente en la instancia inicial, en la que se exige presentar 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.

La investigación derivada de la queja deberá dirigirse, *prima facie*, a corroborar los indicios que se desprenden (por leves que sean) de los elementos de prueba aportados por el denunciante, lo cual implica que la autoridad instructora cumpla su obligación de allegarse las pruebas idóneas y necesarias para verificarlos o desvanecerlos y establecer que la versión planteada en la queja carece de suficiente sustento probatorio

para hacer probables los actos de que se trate. Esto es, el campo dentro del cual la autoridad puede moverse inicialmente en la investigación de los hechos tendrá que dirigirse, por lo menos, con base en los indicios que surjan de los elementos aportados. Asimismo, podrá acudir a los medios concentradores de datos a los que pueda acceder legalmente, con el propósito de verificarlos, así como para corroborar la existencia de personas y cosas relacionadas con la denuncia y tendentes a su localización, como pueden ser, verbigracia, los registros o archivos públicos que por disposición de la ley sean accesibles al público en general.

En caso de que el resultado de tales investigaciones no arroje la verificación de hecho alguno o surjan elementos que desvanezcan, desvirtúen o destruyan lo que aportó el quejoso, y no se generen nuevos indicios relacionados con la materia de la queja, se justificará plenamente que la autoridad administrativa no instrumente nuevas medidas tendentes a generar principios de prueba respecto a esos u otros hechos, pues la base de su actuación radica precisamente en la existencia de indicios derivados de los elementos probatorios inicialmente aportados y en la de las personas y cosas relacionadas con estos.

En cambio, si se fortalece la prueba decretada para la verificación de ciertos hechos denunciados, la autoridad tendrá que sopesar el posible vínculo de inmediatez entre los indicios iniciales y los nuevos que resulten, así como, en este aspecto, la relación que guardan entre sí los hechos verificados, de manera que si se produce entre ellos un nexo directo, inmediato y natural, esto denotará que la averiguación transita por un camino sólido y que la línea de investigación se ha extendido, con posibilidades de reconstruir la cadena fáctica denunciada. Por ello, a partir de los nuevos extremos se pueden decretar nuevas diligencias en la indagatoria, tendentes a descubrir los eslabones inmediatos, si los hay y si existen elementos para comprobarlos, con lo cual se dará pauta a la continuación de la averiguación hasta que ya no se encuentren datos vinculados a la línea de investigación iniciada.

Aunque ya se asentó que el procedimiento administrativo analizado tiene la característica de dotar de amplias facultades al secretario técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas en la investigación y el allegamiento oficioso de elementos de prueba que permitan establecer, en su caso, la posible comisión de una conducta típica administrativamente sancionable, en caso de control y vigilancia del origen, monto y destino de los recursos

derivados del financiamiento de los partidos políticos, la actividad indagatoria de esa autoridad no llega al extremo de carecer de límites.

La primera limitación consiste en que, en el desarrollo de las investigaciones iniciales, se privilegien y se agoten las diligencias en que no sea necesario afectar a terceros, ni siquiera en grado de molestia, o si es indispensable, con la mínima molestia posible. Así, si el acopio de datos o elementos puede recabarse legalmente de las autoridades, no debe solicitarse, *prima facie*, a los gobernados; si solo es indispensable una información preliminar de una persona, debe pedírsele por escrito y no citársele a comparecer ante la autoridad, etcétera.

En efecto, los derechos fundamentales del individuo que se encuentran consagrados en los artículos 14 y 16 de la CPEUM garantizan la libertad, dignidad y privacidad, al imponer a toda autoridad la obligación de respetarlas, así como la exigencia de fundar y motivar debidamente las determinaciones en que se requiera causar una molestia a los gobernados, pues la restricción eventual y permitida del ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos es un acto grave, que necesita encontrar una especial causa mediante la expresión del hecho o el conjunto de hechos que la justifiquen, los cuales han de explicitarse con el fin de que los ciudadanos conozcan las razones o los intereses por los que se les molesta en su derecho.

En las referidas disposiciones constitucionales se pone de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora, por la que se ordenan determinadas diligencias para recabar pruebas.

Ese principio de prohibición genera criterios básicos que conducen a asegurar una correspondencia entre las determinaciones que puede adoptar la autoridad administrativa electoral en la investigación de los actos denunciados y los bienes jurídicos o derechos fundamentales que, con motivo de ellas, pudieran resultar restringidos o afectados; dichos criterios atañen a la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido propio de las medidas encaminadas a la obtención de elementos de prueba.

Dentro del procedimiento administrativo comentado, la autoridad pudiera estimar que determinadas diligencias son conducentes para esclarecer los hechos denunciados, para lo cual habrá de considerar si son idóneas, es decir, estimar racionalmente si conducen o no a resultados previsiblemente objetivos y ciertos, indicando si con esa diligencia

se logrará un fin probatorio o si se acercará a él o lo facilitará, o bien si, por el contrario, en realidad se alejará de él o dificultará su satisfacción. Esto es, por la idoneidad se impone que las medidas no solo sean aptas para conseguir un fin determinado, sino que, además, tengan ciertas probabilidades de ser eficaces en el caso concreto.

Con base en ese criterio, al ordenar una diligencia la autoridad debe poner especial cuidado en la extensión que tendrá su desahogo, en cuanto a las personas que serán objeto de la molestia, las cosas investigadas y el tiempo que permanecerá la afectación, pues, de no ser así, se corre el riesgo de cometer un exceso o abuso en la investigación de los hechos materia de la queja. Así, se impedirá aplicar a terceros (respecto de quienes no se tenga indicio o principio de prueba en relación con los hechos denunciados) medidas de considerable afectación si no existen motivos racionalmente suficientes para tener una mínima convicción de la probabilidad o verosimilitud de su participación en los hechos que dieron origen a la queja, aunque resulte legítimo en términos generales requerir de su colaboración para el esclarecimiento de la verdad, y siempre que sea adecuadamente ponderado el éxito previsible de la medida en la consecución del fin probatorio buscado y que las molestias que se les infieran sean las mínimas posibles.

74

La idoneidad también hace relación a la intencionalidad o actitud que la autoridad tiene al ordenar ciertas medidas, pues el motivo de su realización habrá de ser objetivo e imparcial, privilegiando el conocimiento de la verdad objetiva por encima de prejuicios o hipótesis preconcebidas y descontando la intención de perjudicar o beneficiar a alguien.

Dicha característica, si bien pertenece al ánimo interno de quien encarna a la autoridad investigadora, se refleja en la manera de solicitar la información —por ejemplo, si lo hace omitiendo datos o pidiendo más allá de los objetivamente necesarios—, así como en la previsión del manejo que hará del resultado de tales investigaciones: utilizando exclusivamente lo que contribuya a esclarecer el asunto y devolviendo, en su momento, lo que estime inconducente, o bien vedando a terceros el conocimiento respecto de los informes o la documentación de los que manifiestamente no se puedan obtener elementos para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

Por lo que toca al criterio de necesidad (también llamado por la doctrina criterio de intervención mínima), este tiene como objeto que, ante



la posibilidad de llevar a cabo varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, que afecten en alguna medida los derechos fundamentales de personas relacionadas con los hechos denunciados, se elija aquella que los perjudique en menor grado, con lo cual se disminuye la molestia originada por la intromisión de la autoridad investigadora en la esfera de los derechos y las libertades de los ciudadanos.

Llega a ser indispensable que, por el criterio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo, la autoridad pondere los valores e intereses constitucionalmente protegidos, según las circunstancias del caso concreto, y que conforme a ellos dilucide si el sacrificio de los intereses individuales de una persona física o moral guarda una relación razonable con la fiscalización del origen, el monto y el destino de los recursos de los partidos políticos, de suerte que, si una actuación determinada comporta una excesiva afectación, pueda considerarse inadmisibile.

A fin de llevar a cabo la señalada ponderación, la autoridad investigadora estimará la gravedad de los actos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, para lo cual es menester que de manera explícita se precisen las consideraciones al tenor de las que se incline a molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor. Se trata de que la autoridad sopesa la probabilidad de que los hechos sustentantes de la denuncia puedan llegar a ser efectivamente corroborables y, por ende, la trascendencia y la afectación que podrían haberse generado de ser ciertos; en esa circunstancia le será posible apreciar si la molestia inferida vale, en función de su naturaleza, aquilatando incluso la intensidad de la afectación frente a lo que se pretende obtener.

Una vez concluida la investigación exhaustiva —en los términos precisados y con las limitaciones enunciadas—, se debe proceder a la evaluación del material con que se cuenta, para determinar si, por medio de la averiguación, la posibilidad y la verosimilitud de los hechos denunciados alcanzaron el grado de probabilidad.

Así, en el supuesto de que, una vez realizados los actos de investigación, la Comisión de Fiscalización estime que existen indicios suficientes respecto a la “probable comisión de irregularidades”, deberá abrirse la etapa siguiente, instruyendo al secretario técnico para que emplace al partido político denunciado y corra traslado con todos los elementos

que integren el expediente respectivo, para que, en un término de cinco días, dicho partido conteste por escrito lo que considere pertinente y aporte las pruebas que estime oportunas, lo cual marcará el inicio del procedimiento en el que se vinculará al denunciado.

Nótese que la normatividad establece que, para iniciar el procedimiento de investigación, son exigidos indicios de la “probable comisión de irregularidades”. Eso se traduce en la necesidad de un sustento probatorio más sólido que el requerido para la investigación preliminar con la denuncia inicial, en virtud del cual se pueda concluir racionalmente que es susceptible de probarse de manera fehaciente lo denunciado, es decir, que existen elementos para apreciar mayor factibilidad de que las afirmaciones o las negaciones de los hechos invocados como constitutivos de ilícitos denunciados en la queja están en condiciones de corresponder a la verdad y de allegarse medios de prueba suficientes para acreditarlos de forma plena en la etapa subsecuente. Ante ello, será oportuno escuchar lo que el partido político tenga que decir o aportar —si así lo desea— y, en su momento, recabar elementos adicionales para completar la investigación, en busca de lograr la certeza plena respecto de los actos afirmados o negados en la queja, como recurso *sine qua non* para determinar en definitiva la existencia o no de los ilícitos e imponer, en su caso, la sanción o sanciones previstas en la ley.

Por lo anterior, el reglamento dispone que, en la contestación correspondiente, el partido político podrá exponer lo que a su derecho convenga y ofrecer y exhibir toda clase de pruebas que respalden sus afirmaciones, aunque fija como excepción la testimonial y la de posiciones, así como “las que fueran contrarias a la ley, la moral o las buenas costumbres” y le concede también el derecho de presentar alegatos.

Una vez cerradas las fases de instrucción y de alegatos, el secretario técnico, con previo acuerdo del presidente de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, debe elaborar un proyecto de dictamen y el anteproyecto de resolución correspondientes, para presentarlos a la consideración de dicha comisión dentro de los 10 días posteriores.

En caso de que la Comisión apruebe tales determinaciones, concebidas ya como dictamen y proyecto de resolución, respectivamente, estos serán sometidos a la consideración del Consejo General del Instituto en la siguiente sesión que celebre.

El Consejo General procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes, contempladas en el artículo 269 del Cofipe, tomando en cuenta las circunstancias del caso y la gravedad de la falta, las cuales podrán ser recurridas ante el TEPJF, en términos de lo previsto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.