

## CAPÍTULO TERCERO

Exposición del voto particular en el caso Pemex . . . . .	59
I. Deficiencia en el planteamiento de la litis . . . . .	59
II. Falta de exhaustividad. . . . .	60
III. ¿Cuándo una decisión es correcta? A propósito de la identificación del ilícito electoral y de las deficiencias procedimentales . . . . .	61
IV. Análisis sobre la prueba y el fondo . . . . .	68
V. Conclusión. . . . .	79

## CAPÍTULO TERCERO

### EXPOSICIÓN DEL VOTO PARTICULAR EN EL CASO PEMEX

El caso Pemex fue en sus inicios producto de una investigación oficiosa de la autoridad. Posteriormente, el Partido de la Revolución Democrática presentó la queja administrativa correspondiente y se integró el expediente Q-CFRPAP-01/02 PRD *vs.* PRI. Esta queja, junto con la de Amigos de Fox, ha sido la más importante hasta ahora resuelta por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

El viernes 14 de marzo de 2003, día de la sesión del Consejo General, manifesté mi acuerdo en favor de la sanción de mil millones al Partido Revolucionario Institucional, pero critiqué la falta de exhaustividad y los defectos de procedimiento. Preparé un voto particular<sup>54</sup> que en lo sustancial señala:

#### I. DEFICIENCIA EN EL PLANTEAMIENTO DE LA LITIS

Critiqué la incorrección en el planteamiento de la litis, pues no se desarrollaron algunas hipótesis de violación a las normas electorales. En concreto, la infracción a los límites máximos provenientes de simpatizantes y el no reporte de esos ingresos. El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana debió considerarse más como un simpatizante que como una organización adherente del Partido Revolucionario Institucional, pues nunca se acreditó ese carácter ni en las indagatorias ni en el procedimiento.

<sup>54</sup> Voto particular concurrente del consejero electoral Jaime Cárdenas en torno al dictamen y proyecto de resolución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas en relación con la queja identificada con el número Q-CFRPAP-01/02 PRD *vs.* PRI. Una síntesis del voto particular fue publicada en la revista *Este País*, núm. 146, mayo de 2003, pp. 35-42.

## II. FALTA DE EXHAUSTIVIDAD

Me opuse también por las carencias en las investigaciones. No se indagó a cabalidad la obtención por el Partido Revolucionario Institucional de recursos provenientes de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex); de hecho, la Comisión de Fiscalización nunca sancionó por recursos provenientes de empresa u organismo público,<sup>55</sup> sino por ingresos no reportados a la autoridad electoral, falta a todas luces diversa a la anterior. Tampoco se investigó debidamente la presunta simulación en el sorteo “Milenio Millonario” y las supuestas aportaciones y donativos, en dinero o en especie, realizadas al Partido Revolucionario Institucional por las asociaciones civiles Nuevo Impulso e Impulso Democrático —una especie de Amigos de Labastida—, ni se investigó ni concluyó sobre la violación a los topes de gastos de campaña. El dictamen y la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral resolvieron que los elementos que obraban en el expediente eran insuficientes para demostrar de manera fehaciente que hubiesen existido dichas conductas ilegales.

Es verdad que los elementos que obran en el expediente no generan plena convicción, fuera de toda duda razonable, en torno a la veracidad o no de ciertas conductas denunciadas. Ello se debe a que de manera apresurada se cerró la instrucción y no se agotaron las líneas de investigación necesarias para acreditar o desvirtuar de manera plena las conductas señaladas. La autoridad electoral se quedó trunca en su esfuerzo indagatorio y lejos de conocer la verdad material de los hechos, cerró el expediente prematuramente.

A guisa de ejemplo, sin ánimo de agotar el universo de diligencias posibles, menciono diversas acciones que se debieron desarrollar para acreditar o no los hechos imputados:

- a) Esperar a que terminaran las averiguaciones previas que en torno a estas conductas se estaban tramitando ante la Procuraduría General de la República. Dado que los elementos que sirvieron de base y soporte fundamental en el expediente son las averiguaciones previas,

<sup>55</sup> El artículo 49, párrafo 2, inciso *b*, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece: “No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósito persona y bajo ninguna circunstancia: las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal”.

era necesario esperar a que la Procuraduría remitiera copia de las averiguaciones previas una vez que éstas hubieran terminado o estuvieran más avanzadas. Con los elementos al alcance, es verdad que no se estuvo en aptitud de acreditar o desvirtuar las supuestas conductas, pero seguramente las averiguaciones previas hubieran colocado a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas en otra condición más favorable al conocimiento cierto de los hechos.

- b) Se debió preguntar por escrito sobre los hechos a las personas y autoridades que participaron en la celebración del convenio administrativo 9399 entre Pemex y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.
- c) Se debió preguntar por escrito a las diversas personas presuntamente involucradas en el sorteo “Milenio Millonario”.
- d) Se debió preguntar por escrito a las diversas personas integrantes de las asociaciones civiles Nuevo Impulso e Impulso Democrático.
- e) Se debió preguntar por escrito a las diversas personas y dirigentes partidistas involucrados en la campaña presidencial de Francisco Labastida Ochoa, incluyendo a este último.
- f) Se debieron iniciar los procedimientos establecidos en el artículo 264.3 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales respecto de las autoridades que negaron la información solicitada.
- g) Se debieron promover controversias constitucionales ante las negativas de la Procuraduría General de la República y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de entregar la información que el Instituto Federal Electoral les había solicitado.

### III. ¿CUÁNDΟ UNA DECISIÓN ES CORRECTA? A PROPÓSITO DE LA IDENTIFICACIÓN DEL ILÍCITO ELECTORAL Y DE LAS DEFICIENCIAS PROCEDIMENTALES

Es sabido que no hay criterios únicos en la teoría del derecho y en la argumentación jurídica para determinar cuándo una decisión es correcta. Taruffo señala tres condiciones indispensables:<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Taruffo, Michele, *Cinco lecciones mexicanas: memoria del taller de derecho procesal*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 157-170.

- a) La corrección de la elección y de la interpretación de la regla jurídica aplicable al caso.
- b) La comprobación fiable de los hechos relevantes del caso.
- c) El empleo de un procedimiento válido y justo para llegar a la decisión.

La primera condición consiste en que ninguna decisión puede considerarse correcta si se fundamenta sobre una elección errónea de la norma o sobre una interpretación errada, inválida o incorrecta de la norma.

En el presente caso, la elección de la norma para sancionar al Partido Revolucionario Institucional por violación al tope de aportación de organización social adherente es incorrecta (artículo 49, párrafo 11, inciso *a*, fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), pues el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana no es una organización adherente al Partido Revolucionario Institucional. Según el dictamen, el Sindicato es una organización adherente, toda vez que forma parte de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), es decir, se trata de una vinculación indirecta e inaceptable, pues el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y la Confederación de Trabajadores de México constituyen dos personas morales distintas. No por el hecho de que una persona —Sindicato— pertenezca a otra —Confederación— y ésta a su vez a otra —Partido Revolucionario Institucional—, se puede concluir que la primera forma parte de la tercera. Aceptar este razonamiento nos llevaría al absurdo de que si el Sindicato formara parte de una confederación internacional de trabajadores, sería dable concluir que se transfirió un recuso proveniente de un organismo internacional vedado por el artículo 49, párrafo segundo, inciso *d*, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Máxime que en la presente queja, la Confederación de Trabajadores de México no participó en la triangulación que hizo posible el ingreso de recursos provenientes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana al Partido Revolucionario Institucional.

La norma violada es, en todo caso, la prevista en el artículo 49, párrafo 11, inciso *b*, fracción III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se refiere a los límites autorizados en la ley para que las personas físicas o morales puedan aportar a los partidos, cuyo monto anual no puede superar el 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes.

Para el año 2000, dicha cantidad ascendía a \$750,228.06 (setecientos cincuenta mil, doscientos veintiocho pesos 06/100 M. N.), de acuerdo al comunicado del secretario técnico de la Comisión de Fiscalización, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de febrero de 2000.

Otra norma violada es la contenida en el artículo 49, párrafo 11, inciso *b*, fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativa al límite de las aportaciones en dinero de los simpatizantes a los partidos para el año 2000. Para dicho año, el monto permitido ascendió a \$150,045,612.51 (ciento cincuenta millones, cuarenta y cinco mil, seiscientos doce pesos 51/100 M. N), de acuerdo con el comunicado del secretario técnico de la Comisión de Fiscalización publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de febrero de 2000.

En cuanto al resto de las normas invocadas en el dictamen como violadas, en el voto particular no se tuvo nada que agregar, pues estuve de acuerdo con el argumento que analiza y acredita la violación al artículo 49-A, párrafo primero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por no haber reportado el Partido Revolucionario Institucional en su informe anual correspondiente al año 2000 ingresos por un monto de \$500,000,000.00 (quinientos millones de pesos, 00/100 M. N.).

La segunda condición, según Taruffo, entraña una comprobación verídica de los hechos. Los hechos deben ser comprobados de manera racional y verídica. El juicio sobre la veracidad de los enunciados relativos a los hechos de la causa nunca es explicable en términos absolutos de *verdadero/falso*, sino sólo en grados de mayor o menor confirmación.

Finalmente, la tercera condición implica el empleo válido de un procedimiento justo. Antes de detallar las violaciones procedimentales acaecidas, debe tenerse presente que tanto al proceso como a los procedimientos son aplicables las garantías del *debido proceso*, principalmente las contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales y en los artículos 80. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, normatividad que en su conjunto es aplicable a los partidos, según sentencias del Tribunal Electoral. A nivel nacional y de manera reiterada, el debido proceso ha sido exigido por la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación; a nivel internacional, por la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos y demás instancias supranacionales. Por ejemplo, la Comisión Europea de Derechos Humanos estableció, en el caso Joseph Kaplan vs. Reino Unido, que “...la legislación del Estado involucrado no

puede limitar la aplicación de la Convención de Derechos Humanos. El carácter autónomo de la protección extendida por el artículo 6o. supera las deficiencias del Reino Unido, la cual no provee una adecuada protección como lo hacen otros Estados partes en la Convención”. Por su parte, la Corte Europea de Derechos Humanos, en el caso *Feldbrugge vs. Holanda*, sostuvo: “...la aplicación del artículo 6o. y sus garantías judiciales específicas... por supuesto es igualmente esencial que se apliquen en el ámbito de la justicia administrativa”. Igual criterio ha sostenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>57</sup> por lo que ve a los derechos de acceso y protección judicial contenidos en los artículos 8o. y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por México.

El procedimiento en el presente caso presentó varias irregularidades, entre otras:

- a) Entre los elementos de garantía para un procedimiento correcto está el principio de contradicción. Se actualizó una violación al principio de contradicción porque nunca se dio al quejoso o denunciante la posibilidad de objetar o manifestar sus puntos de vista sobre las pruebas del denunciado y sus correspondientes defensas. Es cierto que los procedimientos disciplinarios del Instituto Federal Electoral son predominantemente inquisitivos, pero tienen una vertiente dispositiva y mixta reconocida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ello obligaba a la Comisión de Fiscalización a promover el principio de contradicción en materia de pruebas y alegatos. Lo que nunca se hizo.
- b) El cierre de la instrucción por autoridad incompetente, pues el secretario técnico de la Comisión de Fiscalización no tiene atribuciones expresas para ello, de conformidad con el Reglamento respectivo.
- c) La no admisión de algunas pruebas que se descartan sin argumentos plausibles y jurídicamente válidos.

Entre las pruebas no admitidas al Partido de la Revolución Democrática habría que mencionar: a) las visitas de verificación a las cuentas del Partido Revolucionario Institucional; b) el no desahogo de la prueba de

<sup>57</sup> Informe 50/00, caso 11.298, *Reinaldo Figueredo Planchart vs. República Bolivariana de Venezuela*.

informes requerida al secretario general del Sindicato de Trabajadores Petroleros, en donde el Instituto Federal Electoral se conforma con la ausencia de respuesta y no realiza diligencia posterior alguna, y *c)* la no insistencia ante las negativas o información insuficiente del representante legal de la empresa Cometra y de Eduardo Bours Castelo.

Entre las pruebas no admitidas al Partido Revolucionario Institucional, ni siquiera en el dictamen, figuran: *a)* las constancias ministeriales en donde constan las declaraciones de los senadores Dulce María Sauri Riancho, Manuel Bartlett Díaz y Humberto Roque Villanueva, por no poder desahogarse, dado que se pretextó que la Procuraduría General de la República había negado la información, pues la averiguación previa no había concluido; *b)* no admisión de una prueba documental consistente en acetatos que se presentaron ante la Comisión de Fiscalización, so pretexto de que se trata de documentos de trabajo, situación inaceptable pues cualquier elemento de prueba, aun indiciario, puede ser relevante para la confirmación de los hechos de la denuncia o la defensa del denunciado, y *c)* la no admisión de la solicitud del Partido Revolucionario Institucional para la perfección de la prueba pericial contable.

- d) No hubo durante el procedimiento un acuerdo formal de la Comisión de Fiscalización para determinar qué pruebas se admitían al quejoso y al denunciado.
- e) La no aceptación de una etapa de alegatos para que el quejoso y el denunciante pudiesen contradecir las pruebas, elementos y conclusiones del procedimiento. Basta citar lo dicho por el procesalista mexicano José Ovalle Favela, cuando señala:

...la función de los alegatos consiste en otorgar a las partes la oportunidad para expresar sus argumentos sobre el valor de las pruebas practicadas, para demostrar que los hechos afirmados en sus escritos iniciales han quedado probados y que, en cambio, las pruebas de la parte contraria no comprobaron los hechos afirmados por dicha parte; pero, además, para manifestar los argumentos jurídicos que demuestren la aplicabilidad de las normas jurídicas invocadas como fundamento de su respectiva acción o su excepción.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Ovalle Favela, José, “Los alegatos como formalidad esencial del procedimiento”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 8, enero-junio de 2003, p. 188.

Ciertamente se podría afirmar que en la sesión del Consejo General, al momento de conocer el dictamen y proyecto de resolución, se pueden formular alegatos. Sin embargo, la dinámica de las sesiones de este órgano colegiado (por ejemplo, la existencia de tres rondas con tiempo limitado) provoca que no siempre los partidos estén en posibilidad de alegar plenamente y con detalle sobre las pruebas aportadas, las admitidas, y demás elementos del expediente.

- f) La resolución de la recusación que planteó el Partido Revolucionario Institucional y que fue emitida por algunos de los miembros de la Comisión de Fiscalización recusados constituye una incorrección en cualquier sistema procedimental que se precie de respetar el Estado de derecho y el principio de imparcialidad. Como lo manifesté en su momento en el seno de la Comisión, el fondo de la recusación no era aceptable; no obstante, los miembros de la Comisión recusados nunca debieron resolver sobre su propia recusación.
- g) La ausencia de publicidad en el procedimiento. Todos los asuntos seguidos con procedimientos similares al presente deben ser públicos. Es evidente que la publicidad constituye una garantía de la legalidad y justicia del fallo, pues permite el acercamiento del ciudadano común al sistema de impartición de justicia y fortalece su confianza en ella, lo que a su vez representa un control democrático de la actuación judicial y administrativa, tal como lo reconoció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Reinaldo Figueredo Planchart, ya citado. Aunado a lo anterior, es dable señalar que las normas regresivas de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no eran, en ese momento, de aplicación para el Instituto Federal Electoral ni para el Tribunal Electoral porque no se habían reunido los extremos de los artículos 61 y cuarto transitorio de la citada ley, pues no se había, entre otras cosas, expedido el reglamento respectivo.

Dicho lo anterior e independientemente de que no existe un modelo absoluto de proceso y procedimiento que pueda ser considerado correcto para todas las materias, es importante destacar que, tratándose del que nos ocupa, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha confirmado el contenido de 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 deri-

## EXPOSICIÓN DEL VOTO PARTICULAR EN EL CASO PEMEX

67

vados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas”, y ha confirmado las decisiones mayoritarias que con base en él ha adoptado la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas en torno a los recursos de apelación promovidos por el Partido Revolucionario Institucional y por el Partido de la Revolución Democrática en el curso del presente procedimiento, sobre los que en su momento manifesté, en el seno de la Comisión, mi desacuerdo con la posición mayoritaria y mi discrepancia con el sentido de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, también reconozco que en este caso, el Partido Revolucionario Institucional tuvo acceso al menos a un plazo amplio para su defensa y para contestar las imputaciones que le fueron formuladas. La garantía de audiencia no fue perfecta, pero hubo garantía de audiencia que aseguró las condiciones mínimas para la defensa. Acepto que el procedimiento que sigue el Instituto Federal Electoral no es el óptimo y debe ser revisado. A este respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado:

AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN TAL GARANTÍA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. En el procedimiento administrativo que regula la presentación y revisión de los informes anuales y de campaña de los partidos y agrupaciones políticas, previsto en el artículo 49-A, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sí se advierten los elementos que configuran la garantía de audiencia. En efecto, un criterio de aceptación generalizada enseña que la autoridad respeta dicha garantía si concurren los siguientes elementos: *1. Un hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad o probabilidad de afectación a algún derecho de un gobernado, por parte de una autoridad; 2. El conocimiento fehaciente del gobernado de tal situación, ya sea por disposición legal, por acto específico (notificación) o por cualquier otro medio suficiente y oportuno; 3. El derecho del gobernado de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate, y 4. La posibilidad de que dicha persona aporte los medios de prueba conducentes en beneficio de sus intereses...*

Sala Superior. S3ELJ 02/2002.

Recurso de apelación. SUP-RAP-015/98. Partido Acción Nacional. 24 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-017/98. Partido del Trabajo. 24 de septiembre de 1998. Unanimidad de votos.

Recurso de apelación. SUP-RAP-065/2001. Agrupación Política Nacional, Unidad Nacional Lombardista. 30 de noviembre de 2001. Unanimidad de votos.

Tesis de Jurisprudencia J.02/2002. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos.

Es verdad que la tesis de jurisprudencia se emitió con base en un procedimiento diverso, pero la importancia de su cita en el voto consiste en el hecho de que en ella se detallan los elementos que deben concurrir para salvaguardar la garantía de audiencia, mismos que en el procedimiento de queja específico en materia de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas también se cumplen; no de manera óptima, pero sí en las condiciones mínimas requeridas.

Los tres criterios enunciados por Taruffo son la base de decisiones correctas. Los tres deben estar presentes para considerar una decisión apegada a derecho. Un criterio no puede ser compensado con otro criterio y la confusión de los tres es una cuestión de grado. Es muy difícil que en un asunto las tres condiciones se presenten de manera óptima. Esta última consideración debe ser la aspiración del Estado de derecho.

#### IV. ANÁLISIS SOBRE LA PRUEBA Y EL FONDO

##### *1. Lo acreditado con nivel de certeza, sin presunciones*

Estimo necesario determinar con precisión lo que se acreditó en este asunto. Pero antes de ello, por honestidad, me parece importante decir que para ciertos criterios jurídicos todo lo que consta en una averiguación previa, incluyendo documentos privados y públicos, tiene un valor simplemente indiciario. No comarto este punto de vista, porque si es llevado a sus últimas consecuencias haría excesivamente complicada la determinación de cualquier tipo de responsabilidad administrativa electoral, precisamente por la dificultad para probar ciertas conductas.

Se probó documentalmente y tiene valor probatorio suficiente, por constar en copia certificada de constancia ministerial, lo siguiente:

## EXPOSICIÓN DEL VOTO PARTICULAR EN EL CASO PEMEX

69

1) Convenio administrativo 9399, por medio del cual Petróleos Mexicanos otorgó un préstamo al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana por la cantidad de \$640,000,000.00 (seiscientos cuarenta millones de pesos 00/100 M. N.).

2) Cheque emitido por Petróleos Mexicanos en favor del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana por \$640,000,000.00 (seiscientos cuarenta millones de pesos 00/100 M. N.).

3) Recibo por \$640,000,000.00 (seiscientos cuarenta millones de pesos 00/100 M. N.) firmado por Carlos Romero Deschamps y Ricardo Aldana, dirigentes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

4) Depósito del cheque de Petróleos Mexicanos en favor del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana en Banorte por \$640,000,000.00 (seiscientos cuarenta millones de pesos 00/100 M. N.).

5) Escrito de fecha 8 de junio de 2000, del secretario tesorero del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, Luis Ricardo Aldana Prieto, mediante el que autoriza a la caja general del Banco Mercantil del Norte, S. A., a entregar a Elpidio López López, Melitón Antonio Cázares Castro, Alonso Veraza López, Gerardo Trejo Mejía, Andrés Heredia Jiménez y Joel Hortiales Pacheco, diversas cantidades de dinero del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana a través de “traslado de valores”.

6) Ochenta y seis comprobantes de Servicio de Valores en Tránsito del Grupo Financiero Banorte a través de los cuales fueron entregadas en efectivo diversas cantidades de dinero que suman un total de \$640,000,000.00 (seiscientos cuarenta millones de pesos 00/100 M. N.). De esa cantidad, \$500,000,000.00 (quinientos millones de pesos 00/100 M. N.) fueron entregados a las personas autorizadas por el secretario tesorero del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, en tanto que los \$140,000,000.00 (ciento cuarenta millones de pesos 00/100 M. N.) restantes se dispusieron personalmente por el tesorero del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

7) Los ochenta y seis comprobantes de servicio de valores en tránsito fueron retirados en la caja general La Viga, ubicada en la calle Ixnahualtongo 127-B, colonia Lorenzo Boutorini.

8) Copias certificadas de 14 cheques que corresponden a la cuenta número 559-02-069-6 del Banco Mercantil del Norte, S. A., cuyo titular es el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. Los

14 cheques suman retiros por \$640,000,000.00 (seiscientos cuarenta millones de pesos 00/100 M. N.).

9) Los retiros tuvieron como origen la misma cuenta bancaria en la que se depositó el cheque 8648 de fecha 8 de junio de 2000, por la cantidad de \$640,000,000.00 (seiscientos cuarenta millones de pesos 00/100 M. N.).

10) Cinco de las personas autorizadas para realizar los retiros eran funcionarios de alto nivel del Partido Revolucionario Institucional. Cuatro de ellos laboraban en la Secretaría de Administración y Finanzas de dicho partido y el otro era el encargado de la Coordinación Administrativa de la Secretaría de Elecciones.

11) No existe documentación que pruebe que Andrés Heredia Jiménez, el sexto de ellos, hubiere laborado en el Partido Revolucionario Institucional.

12) La cantidad de \$500,000,000.00 (quinientos millones de pesos 00/100 M. N.) provenientes de la cuenta 559-02069-9 del Banco Mercantil del Norte, cuyo titular era el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, fue retirada por parejas de personas. Todas esas parejas estuvieron constituidas por los cinco funcionarios del Partido Revolucionario Institucional, y por Andrés Heredia Jiménez.

13) Ninguno de los funcionarios del Partido Revolucionario Institucional ni Andrés Heredia Jiménez quedaron aislados entre sí al momento de los retiros. Entre todos ellos existió una conexión para recoger el dinero.

14) Los retiros se efectuaron entre el 9 y el 20 de junio de 2000.

## *2. Lo acreditado por medio de presunciones*

Con los hechos acreditados en el apartado anterior se elabora en el dictamen el siguiente razonamiento:

1) El cobro de \$500,000,000.00 (quinientos millones de pesos 00/100 M. N.) fue realizado por un grupo de seis personas organizadas y relacionadas entre sí. El común denominador de cinco de las seis personas es la pertenencia al Partido Revolucionario Institucional. Los cinco funcionarios de dicho Partido son de nivel importante y del área administrativa y de finanzas, incluyendo al coordinador administrativo de la Secretaría de Elecciones.

2) El dinero se recibió en un breve plazo de tiempo, en efectivo y de manera coordinada.

3) Los retiros no fueron eventos particulares, se trató de una sola operación compuesta de acciones particulares.

4) Al tratarse de una acción coordinada, se supone la existencia de vínculos entre sí y de un fin común.

5) Existen cuatro perspectivas: la temporal, espacial, material y personal. Éstas demuestran la existencia de un proceso concatenado hasta el retiro total de los \$500,000,000.00 (quinientos millones de pesos 00/100 M. N.). Existe unidad porque todos los retiros se llevaron a cabo en la misma sucursal bancaria. Los retiros fueron realizados de forma homogénea. Se trataba de personas con un vínculo estrecho e importante con el Partido Revolucionario Institucional, la mayoría relacionada con las actividades financieras.

6) De lo anterior se coligen circunstancias que se dan en un mismo tiempo, lugar, tipo de acciones y personas vinculadas entre sí.

7) El dictamen se pregunta: ¿por qué unas personas que no trabajan en el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, pero sí en su mayoría en el Partido Revolucionario Institucional, fueron autorizadas para cobrar dinero de una de sus cuentas?

8) Llama la atención que el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana entregue sumas millonarias de dinero en efectivo a altos funcionarios de los órganos de finanzas y elecciones de un partido político.

9) Por lo anterior, puede decirse que los retiros efectuados se relacionan con un solo ente que vincula a todas esas personas, que es el Partido Revolucionario Institucional.

10) Los razonamientos anteriores permiten concluir que el dinero retirado ingresó al patrimonio del Partido Revolucionario Institucional.

Los razonamientos mencionados son admisiculados con las declaraciones ministeriales —las cuales son meros indicios— de Melitón Antonio Cázares Castro, Andrés Heredia Jiménez y Alonso Veraza López, para concluir que estos funcionarios del Partido Revolucionario Institucional retiraron el dinero y lo llevaron en efectivo a las instalaciones del Partido Revolucionario Institucional, concretamente a la oficina de la Secretaría de Administración y Finanzas de ese partido, entonces encabezada por Jorge Cárdenas Elizondo. Adicionalmente, se corrobora que ninguno de ellos realizó retiros a nombre propio y que la autorización del secretario tesorero del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la Repú-

blica Mexicana para que retiraran el dinero se realizó en las oficinas del multicitado partido.

Es evidente que las declaraciones ministeriales de los testigos con protección son solamente indicios con débil capacidad probatoria. El dictamen se apoya para construir la presunción en las pruebas documentales. Se concluye que hubo simulación por las siguientes razones:

- a) Identidad de tiempo, modo y lugar en las que se desarrollaron los hechos que se analizan.
- b) El dinero se retiró en parejas organizadas y coordinadas.
- c) En las parejas participaban altos funcionarios del Partido Revolucionario Institucional del área de administración y finanzas y de elecciones.
- d) El dinero no ingresó a cuentas bancarias.
- e) No se dejó huella ni rastro del dinero retirado.
- f) No se reportaron en el informe anual de ingresos y egresos correspondientes al año 2000 los \$500,000,000.00 (quinientos millones de pesos 00/100 M. N.).

### *3. ¿Se debe sancionar con base en los anteriores elementos de prueba?*

En este caso, la parte débil del razonamiento presuntivo está en el argumento que señala que el dinero llevado a las oficinas del Partido Revolucionario Institucional acredita —con el resto de las pruebas documentales— que el dinero ingresó al patrimonio de este partido.

¿En dónde descansa la verosimilitud de tal afirmación? En la cadena de razonamientos prespcionales:

- a) El vínculo directo y de alto nivel de cinco funcionarios del área de finanzas y elecciones con el Partido Revolucionario Institucional (que, junto con otra persona, son los que retiraron en parejas el dinero de la cuenta bancaria del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana).
- b) La operación coordinada entre ellos para el retiro del dinero en efectivo.
- c) La afirmación en declaraciones ministeriales, en donde tres de ellos expresaron que los recursos se trasladaban a la oficina de finanzas del Partido Revolucionario Institucional.

- d) Se podría agregar, adicionalmente, aunque no consta en el dictamen, que el secretario general y el secretario tesorero del Sindicato eran candidatos del Partido Revolucionario Institucional a cargos de elección popular, hecho público y notorio que, por otra parte, consta en los archivos y registros del Instituto Federal Electoral.

No hay una prueba cierta y contundente de la recepción de recursos por el Partido Revolucionario Institucional porque se trata de dinero que no deja huella en los circuitos financieros, bancarios y contables del partido. Exigir una prueba indubitable en casos como éste haría imposible la acreditación de hechos que vulneran la legalidad en materia de financiamiento y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos. Adicionalmente, los partidos deben responder de los actos de sus militantes y, sobre todo, de sus dirigentes relacionados con las áreas de finanzas y administración de estas entidades de interés público, las que por mandato de ley —artículo 27.1, inciso c, fracción IV del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales— deben responder de cualquier actividad vinculada a los ingresos y egresos de los partidos, máxime cuando las operaciones se verifican con dinero en efectivo y de manera subrepticia.

Se resuelve este asunto con presunciones porque no se cuenta en autos con otros medios de prueba, salvo los hechos ciertos y documentados con los que se construye la convicción. Las presunciones son inadmisibles cuando se elaboran sólo sobre la base de indicios. Al respecto, cabe recordar la aplicación de la máxima latina *praesumptum de praesumpto non admittitur* (no es admisible la presunción de presunción).<sup>59</sup>

En general, el derecho contemporáneo sí admite probar un indicio con otro necesario o con un conjunto de contingentes que produzcan un grado aceptable de certeza. No toda inferencia que vaya de un hecho conocido al hecho ignorado ofrece la prueba de este último, pues pueden existir inferencias dudosas, vagas, contradictorias y, en todo caso, débiles. Según Taruffo, las presunciones débiles o insuficientes pueden construir elementos de prueba utilizables si son relevantes, del mismo modo que ocurre con las llamadas inferencias probatorias.<sup>60</sup> La inferencia presuntiva debe ser unívoca, y lo es cuando permite derivar conclusiones referidas al

<sup>59</sup> Devis Echandía, Hernando, *Teoría general de la prueba judicial*, Buenos Aires, Victor P. de Zavalía, 1976, t. II, p. 703.

<sup>60</sup> Taruffo, Michele, *La prueba de los hechos*, Madrid, Trotta, 2002, p. 473.

hecho a probar y no a otros hechos conjuntamente. La univocidad debe ser práctica y se produce cuando la inferencia en cuestión atribuye un grado prevaleciente de confirmación a la hipótesis sobre el hecho a probar, es decir, cuando entre las diversas conclusiones que se pueden obtener a partir del “*hecho conocido*” la más probable es aquella que confirma la hipótesis sobre el hecho a probar. Así pues, se dispone de una inferencia presuntiva “*precisa*” cuando ésta produce conclusiones probables sobre el hecho a probar, es decir, cuando la conclusión más probable que de ella se puede extraer se refiere a este hecho.<sup>61</sup>

No es necesario que la certeza sea absoluta. La presunción grave sí lo exige. Hay presunción grave cuando la conclusión sobre el hecho a probar se deriva del “*hecho conocido*” de forma cierta y absoluta, es decir, cuando ésta sea la única y necesaria consecuencia que se pueda obtener del hecho conocido. Sin embargo, es suficiente que la conclusión sobre el hecho a probar se derive del hecho conocido por medio de una inferencia capaz de atribuir un grado de probabilidad adecuado o de “certeza razonable”.

La cuestión fundamental en este asunto tiene que ver con el nivel de certeza de la construcción presuntiva. Desde luego, opino que no puede hablarse de una certeza absoluta, sino en todo caso de una certeza razonable.

¿Debe y puede sancionarse administrativamente con una certeza razonable? La respuesta es sí.

Sobre el tema que nos ocupa, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido la siguiente tesis relevante:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL. Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal le son aplicables, *mutatis mutandis*, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se tome en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 474.

## EXPOSICIÓN DEL VOTO PARTICULAR EN EL CASO PEMEX

75

el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el Estado de derecho. Ahora, de acuerdo con los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado es una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tiene su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por construir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden, fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual; o en general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se oponga a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que deben tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa pecu-

liaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

Sala Superior, tesis S3EL 045/2002.

Recurso de apelación. SUP-RAP-022/2001. Partido del Trabajo. 25 de octubre de 2001. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Leonel Castillo González. Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerdá y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo. Secretario: José Manuel Quistián Espericueta.

De lo anterior se concluye que el derecho administrativo sancionador electoral extrae los principios desarrollados por el derecho penal y los adopta en la medida en que le son útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas. Es lógico suponer que en el derecho administrativo sancionador electoral los criterios de valoración de la prueba son menos formales que en el sistema penal. En cuanto al requerimiento de prueba, esos mismos sistemas reconocen gradaciones diferentes que dependen de la naturaleza, carácter y gravedad de la falta.

En la medida en que el Estado es dotado de mayores herramientas para la sanción de conductas ilícitas, es mayor el grado de exigencia en la acreditación de la conducta punible y más fuertes los instrumentos de defensa de los presuntos sujetos infractores. Así sucede en materia penal, en donde la exigencia de acreditación de los hechos punibles conoce su máxima exigencia, toda vez que el Estado dispone de los medios de investigación más relevantes. En materia electoral, si el legislador no dotó de los mismos utensilios indagatorios a la autoridad, no fue porque pretendió dejar en la impunidad las violaciones a sus normas, sino porque el grado de exigencia de acreditación de la violación legal no es el mismo, dada la menor gravedad de la conducta en comparación a la que se pretende inhibir en el ámbito penal, así como a la menor valía de los objetos de privación que la sanción implica en estas dos materias (mientras una puede disponer de la vida y la libertad de las personas, la otra no interfiere con esos valores).

La prueba indiciaria o presuntiva resulta de especial importancia cuando se trata de denuncias sobre origen y egreso de los recursos de los partidos, ya que esta forma de ilicitud se caracteriza por procurar la supresión de todo rastro. Se trata de un medio probatorio utilizado en todos los sistemas judiciales y que en ocasiones puede ser el único instrumento para que se cumpla el objeto, fin y propósito de la fiscalización y para que el Instituto Federal Electoral pueda hacer efectivas las funciones que la pro-

pia legislación electoral le atribuye. Además de la prueba directa, el derecho administrativo sancionador electoral permite fundar sus resoluciones en la prueba circunstancial, los indicios y las presunciones, siempre que de ellos puedan inferirse conclusiones sólidas sobre los hechos denunciados. En mi opinión, este medio probatorio resulta relevante en casos como el que nos ocupa y en todos aquellos otros en los que la prueba directa es, por su propia naturaleza, altamente difícil de obtener debido a que, como ya se dijo, la violación a normas relativas a los ingresos y egresos de los partidos implica con frecuencia una acción que no deja huella o que va acompañada de la destrucción de cualquier evidencia de la misma.

Sobre la prueba presuncional, el Tribunal Electoral sostuvo en una sentencia:

En esta tesitura, desde luego que las denominadas pruebas directas, por lo general, resultan más seguras y dejan menos posibilidades a la duda que la llamada, por algunos autores, prueba indiciaria, presuncional o indirecta.

Sin embargo, no pasa desapercibido para esta Sala Superior que en muchas ocasiones, especialmente cuando se trata de acreditar un ilícito de cualquier clase, no siempre es posible contar con pruebas directas, por más esfuerzo que realice la autoridad encargada de conseguirlas y ofrecerlas al procedimiento respectivo. En estas condiciones, prescindir de las presunciones podría conducir, en ocasiones, a la impunidad de ciertos ilícitos, lo que provocaría una grave indefensión social.

Por ello, no debe desecharse de antemano la posibilidad de que una conducta irregular susceptible de ser sancionada, por así preverlo una norma de interés público, pueda en un momento dado evidenciarse a través de la prueba presuncional, máxime cuando este tipo de medios de convicción se encuentra reconocido y aceptado por el artículo 270, párrafo 1, inciso *d* del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales...

No obstante, cuando así suceda, la autoridad encargada debe fundar y motivar debidamente que se está en presencia de una auténtica prueba presuncional y no sólo ante una actividad que, a pesar de su finalidad probatoria, no ha logrado más que arrojar sospechas o sugerir conjeturas sobre la culpabilidad del denunciado.

Para trazar la distinción entre uno y otro supuesto, esto es, entre la existencia de una verdadera presunción capaz de desvirtuar la presunción de inocencia y la presencia de simples sospechas, conviene recordar los criterios usualmente aceptados sobre la cuestión.

La presunción ha de partir de unos hechos plenamente probados, pues no es válido construir certezas sobre la base de simples probabilidades. De

esos hechos debe llegarse, a través de un proceso mental razonado y acorde con las reglas del criterio humano, a considerar probados los hechos constitutivos de la infracción, es decir, el límite y tope para la admisibilidad de la presunción como prueba lo constituyen la incoherencia, la irrazonabilidad, la arbitrariedad y el capricho lógico, personal y subjetivo, de los que sólo se desprenden una simple conjectura, una mera sospecha, o bien, únicamente datos equívocos de los que exclusivamente se obtienen apariencias. De igual forma, tampoco ha lugar a considerar la existencia de dicha prueba si no se exterioriza, razonándola, el nexo causal entre el hecho conocido y el desconocido, si aparece como sólo como (*sic*) una apreciación en conciencia, pero inmotivada o, mejor dicho, no explicada o explicitada por la autoridad facultada para determinar e imputar la sanción.

Ahora bien, en reiteradas ocasiones esta Sala Superior ha estimado que el engarce entre el hecho base y el hecho consecuencia, como presunción humana y no legal, debe obedecer a que éste derive como consecuencia única, fácil, ordinaria, sencilla y natural de aquél, sin que por ello se caiga en un simple mecanismo o automatismo, sino como comprensión razonable de la realidad normalmente vivida y apreciada conforme a los criterios colectivos vigentes.

Sala Superior. Recurso de Apelación. SUP-RAP-030/2001 y Acumulado. Partido Alianza Social y Partido de la Revolución Democrática. 8 de junio de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis de la Peza. Secretario: Felipe de la Mata.

En el presente caso se colmaron las exigencias que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido.

En el dictamen y proyecto de resolución se expuso en la fundamentación y motivación que se está en presencia de una auténtica prueba presuncional y no sólo ante una actividad que, a pesar de su finalidad probatoria, no ha logrado más que arrojar sospechas o sugerir conjecturas sobre la culpabilidad del denunciado.

La presunción parte de unos hechos plenamente probados; de esos hechos se llega, a través de un proceso mental razonado y acorde con las reglas del criterio humano, a considerar probados los hechos constitutivos de la infracción.

La admisibilidad de la presuncional supera el límite y tope exigido. No se tropieza ante la incoherencia, la irrazonabilidad, la arbitrariedad y el capricho lógico, personal y subjetivo, de los que sólo se desprenden una simple conjectura, una mera sospecha, o bien, únicamente datos equívocos de los que exclusivamente se obtienen apariencias. Además de que sí se

exterioriza, razonándolo, el nexo causal entre el hecho conocido y el desconocido. No se trata de una apreciación inmotivada, no explicada o explicitada por el dictamen. Estamos ante una consecuencia única, fácil, ordinaria, sencilla y natural del hecho conocido, sin que por ello se caiga en un simple mecanismo o automatismo, sino como comprensión razonable de la realidad normalmente vivida y apreciada conforme a los criterios colectivos vigentes.

## V. CONCLUSIÓN

Voté a favor en lo general del dictamen y resolución. Voté por la multa de mil millones al Partido Revolucionario Institucional, pero disentí con la mayoría por el cierre anticipado de la instrucción sin que se haya investigado exhaustivamente la supuesta aportación o donativo de dinero por parte de Petróleos Mexicanos al Partido Revolucionario Institucional por interpósoita persona.

Disentí de la mayoría por haber ubicado una de las conductas típicas punibles en el artículo 49, párrafo 11, inciso *a*, fracción II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana no es una organización social del Partido Revolucionario Institucional. La violación se actualiza, en cambio, en los supuestos del artículo 49, párrafo 11, inciso *b*, fracciones I y III del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señalan:

I. Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos;

III. Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello, tendrán un límite anual equivalente al 0.05% del monto total de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos, en el año que corresponda.

Disentí también de la mayoría por su conformidad con el cierre anticipado de la instrucción sin haber investigado exhaustivamente el gasto del Partido Revolucionario Institucional por encima de los topes máximos de campaña.

Voté en contra del resolutivo segundo de la resolución que declaró infundada la queja por lo que se refiere a las conductas imputadas en relación al sorteo “Milenio Millonario” y a las aportaciones de las asociaciones civiles Nuevo Impuso e Impulso Democrático, en tanto que no se investigaron plenamente, y quedó sin aclaración la existencia o no de un sistema paralelo de financiamiento.