

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-509/2015

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

SECRETARIO: JUAN MANUEL ARREOLA ZAVALA

México Distrito Federal, en sesión pública de diecinueve de agosto de dos mil quince, la Sala Superior dicta sentencia en el expediente en que se actúa.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-509/2015**, interpuesto por Francisco Gárate Chapa, ostentándose como representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual impugna la resolución INE/CG623/2015 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, presentada por el referido representante, en contra de los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, la coalición conformada por dichos partidos políticos, así como los candidatos que resulten responsables, identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/325/2015 por el posible rebase de tope de gastos de campaña; y

R E S U L T A N D O S:

PRIMERO. Antecedentes. Del escrito recursal y de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

1.- Reforma. El diez de febrero de dos mil catorce se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, entre las cuales está el artículo 41, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 6, así como el penúltimo párrafo del mismo Apartado, que establece que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos.

2.- Facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral. El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cual se determinaron las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización respectivamente, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia.

En esa misma fecha se publicó el Decreto que expidió la Ley General de Partidos Políticos, en cuyo Título Octavo, Capítulos I,

II y III, refieren a la fiscalización ordinaria de los partidos políticos, durante los procesos electorales, así como a los procedimientos de revisión de los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos.

3.- Inicio del proceso electoral federal. El siete de octubre de dos mil catorce, dio inicio formal el Proceso Electoral Federal dos mil catorce-dos mil quince, para la elección de diputados al Congreso de la Unión.

4.- Acuerdo INE/CG263/2014. El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante Acuerdo INE/CG263/2014, se aprobó el Reglamento de Fiscalización.

Modificado el veintitrés de diciembre de dos mil catorce, en sesión extraordinaria, en acatamiento a la sentencia de esta Sala Superior, recaída al recurso de apelación SUP-RAP-207/2014 y sus acumulados, mediante Acuerdo INE/CG350/2014.

5.- Escrito de queja. El veintitrés de junio de dos mil quince, se recibió en la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral el escrito de queja signado por Francisco Garate Chapa, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en contra de los partidos políticos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, la coalición conformada por dichos partidos así como los candidatos que resulten responsables; por hechos que pudieran contravenir

la normatividad electoral en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos por el posible rebase de tope de gastos de campaña, misma que quedó registrada con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/325/2015.

6. Acto impugnado. En sesión de doce de agosto del año en curso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución respecto del procedimiento de queja señalada en el punto anterior, cuyos puntos resolutive son del tenor siguiente:

PRIMERO. Se declara infundado el procedimiento administrativo sancionador electoral en materia de fiscalización instaurado en contra de en contra de los Partidos Verde Ecologista de México y Revolucionario Institucional, a la coalición conformada por dichos partidos políticos, así como los candidatos que resulten responsables, en términos del Considerando 2 de la presente Resolución.

SEGUNDO. En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado "recurso de apelación", el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada.

TERCERO. En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

SEGUNDO. Recurso de apelación. El dieciséis de agosto del año en curso, Francisco Gárate Chapa, ostentándose como representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo

General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación a fin de controvertir la resolución INE/Q-COF-UTF/325/2015.

TERCERO. Trámite y sustanciación.- a) El dieciocho de agosto de dos mil quince, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el oficio INE/SCG/1753/2015, mediante el cual el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió, entre otra documentación, el original del medio impugnativo en cuestión, así como el informe circunstanciado y demás documentación que estimó pertinente.

b) En la misma fecha, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ordenó integrar el expediente SUP-RAP-509/2015 y dispuso turnarlo a la Ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dicho acuerdo fue cumplimentado mediante oficio TEPJF-SGA-7365/15, de la misma fecha, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos de esta Sala Superior.

c) En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite el recurso de apelación, asimismo declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia, y

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los medios de impugnación precisados en el preámbulo de esta sentencia, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III, y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción V, y 189, fracción I, inciso c), y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 42, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso promovido en contra de una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. A continuación, se examina si se actualizan los supuestos necesarios para dar curso al planteamiento que se realiza a través de la presente instancia jurisdiccional, lo que se realiza a continuación:

I.- Forma. La demanda se presentó por escrito, ante la autoridad señalada como responsable, y en ella se hace constar el nombre y firma autógrafa del impetrante, así como de quien promueve en representación del partido político apelante; el domicilio para recibir notificaciones; se identifican los actos impugnados y la autoridad responsable, se mencionan los hechos y agravios que el accionante aduce que le causa la resolución reclamada.

II.- Oportunidad. El recurso de apelación fue interpuesto oportunamente, puesto que, según lo afirma el actor y la autoridad responsable no contradice tal afirmación, los actos impugnados le fueron notificados al Partido Acción Nacional el mismo doce de agosto del año en curso, en que fue aprobada la resolución por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; en tanto la demanda del presente recurso de apelación se interpuso el dieciséis siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto legalmente para ello.

III.- Legitimación. El presente medio de impugnación es promovido por parte legítima, ello es así, pues quien interpuso el recurso de apelación es un partido político nacional, a través de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en contra de una resolución del citado Consejo General.

IV.- Personería. Este requisito se encuentra satisfecho puesto que Francisco Gárate Chapa, se ostenta como representante del Partido Acción Nacional, cuestión que se encuentra plenamente reconocida por la propia responsable en el informe circunstanciado, tal como lo establece el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V.- Interés jurídico. El interés jurídico del recurrente se encuentra acreditado, ya que fue el que interpuso la queja que dio origen a la resolución del expediente INE/Q-COF-UTF/325/2015.

VI.- Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, ello en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de apelación.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos mencionados y, en virtud, de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, se procede al estudio de fondo del asunto planteado.

TERCERO. Resumen de agravios, pretensión y causa de pedir. De conformidad con el principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir el acto impugnado y las alegaciones formuladas por los recurrentes, máxime que se tienen a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis, sin que sea óbice para lo anterior que en los apartados correspondientes se realice una síntesis de los mismos.

Resulta criterio orientador al respecto, las razones contenidas en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la página 406, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, de título: **“ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO.”**.

Asimismo, por similitud jurídica sustancial y como criterio orientador, la tesis del Octavo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, publicada en la página 288, del Tomo XII, Noviembre 1993, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Materia Civil, cuyo rubro dice: **“AGRAVIOS. LA FALTA DE TRANSCRIPCIÓN DE LOS MISMOS EN LA SENTENCIA, NO CONSTITUYE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS.”**

Una vez señalado lo anterior, es menester precisar que el partido recurrente aduce en su demanda esencialmente un agravio con los siguientes motivos de inconformidad:

Se queja que la resolución controvertida carece de la debida fundamentación y motivación ya que la responsable no fue exhaustiva en la revisión del material probatorio aportado en autos y en su investigación relacionada con la denuncia de tres mil quinientos espectaculares que versaban sobre propaganda institucional a favor de los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México así como de sus candidatos.

Esto es, señala que las pruebas presentadas por el partido recurrente, la mayoría versaban sobre dicha propaganda institucional; sin embargo, la responsable sólo se limitó a pronunciarse por los gastos reportados por los candidatos, faltando la propaganda institucional relacionada con dichos espectaculares.

CUARTO. Estudio de fondo. Esta Sala Superior considera que el agravio que se analiza es **sustancialmente fundado** y suficiente para **revocar** la resolución impugnada por lo siguiente:

En primer término, es pertinente precisar que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda resolución emitida por las autoridades jurisdiccionales debe ser pronta, completa e imparcial, en los términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, el de exhaustividad.

Cabe mencionar que el principio procesal de exhaustividad, aplicable a las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas electorales, en los procedimientos administrativos seguidos a manera de juicio, como en el caso, se cumple si se hace el estudio de todos los argumentos planteados por las partes, si se resuelven todos y cada uno de éstos y se analizan todas las pruebas, tanto las ofrecidas por las partes como las recabadas por la autoridad.

Al respecto, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 12/2001, emitida por esta Sala Superior, consultable a páginas trescientas cuarenta y seis a trescientas cuarenta y siete, del Volumen 1, Jurisprudencia, de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.- Este principio impone a los juzgadores, una vez

constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones; si se trata de una resolución de primera o única instancia se debe hacer pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la *causa petendi*, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones, y si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.

Al caso, es oportuno señalar que, *mutatis mutandi*, el principio de exhaustividad en las sentencias también debe ser respetado por las autoridades administrativas electorales, en tanto que sus resoluciones tienen similar naturaleza jurídica.

En este contexto, esta Sala Superior considera que el aludido concepto de agravio es **fundado**, ya que de la lectura de la resolución impugnada se advierte que la autoridad administrativa responsable no identificó plenamente los espectaculares denunciados que versaban sobre propaganda institucional a favor de los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, así como de sus candidatos, ni se pronunció al respecto, todo ello con base en los elementos probatorios que obraban en el sumario.

Esto es, no se pronunció sobre los argumentos expuestos por el partido recurrente, en los que adujo que los partidos Verde Ecologista de México y Revolucionario Institucional, así como la

Coalición que conformaron y sus candidatos, realizaron la contratación masiva de espectaculares y propaganda fija que incluían mensajes institucionales y a favor de diversos candidatos, no obstante que el recurrente había señalado en su escrito de denuncia la existencia de los mismos.

En efecto, en el estudio efectuado a fojas 12 a 68 de la resolución impugnada, no se advierte que se hayan distinguido los espectaculares que versaban sobre propaganda institucional de los relativos a los reportados como gastos de campaña.

Lo anterior se corrobora con lo aducido en la resolución impugnada que, en lo que interesa, señala:

(...)

En el marco del Proceso Electoral 2014-2015, la Unidad Técnica de Fiscalización recibió escrito de queja interpuesto por el Partido Acción Nacional en contra de los los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, la coalición conformada por dichos partidos así como los candidatos que resulten responsables, por considerar un posible rebase al tope de gastos de campaña establecidos por la autoridad correspondiente.

Para sostener sus afirmaciones y de conformidad con lo establecido en el artículo 29, numeral 1, fracción V del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, el quejoso presentó, entre otras cosas, los siguientes elementos de prueba: impresiones fotográficas respecto de los anuncios espectaculares correspondientes a la campaña de los entonces candidatos por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México y la coalición conformada por dichos partidos, así como los candidatos que resulten responsables.

Debe señalarse que las fotografías ofrecidas por el Partido quejoso son elementos probatorios que por sí mismos no refieren hechos que, en abstracto, sean ilícitos en materia de

fiscalización en tanto reflejan únicamente la existencia de espectaculares con propaganda electoral.

Es preciso señalar que las probanzas referidas en el párrafo anterior, en términos de lo previsto en el artículo 17, numeral 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización constituye una prueba técnica, a las cuales se les otorga un valor indiciario simple y solamente generan pleno valor probatorio si las mismas se encuentran apoyadas con otros elementos que confirmen tanto su autenticidad, como aquellas circunstancias con las que se pretenden relacionar los hechos materia de investigación.

Puesto que el quejoso proporcionó diversos elementos probatorios en los que se señalaron las circunstancias de tiempo, modo y lugar, elementos indispensables para la sustanciación de las queja, que complementaron el contenido de dichas fotografías, respecto al uso y colocación de propaganda electoral, esta autoridad fiscalizadora procedió a instaurar las líneas de investigación pertinentes, en los términos de las facultades constitucionales y legales conferidas, ello con el propósito de allegarse de los elementos de convicción idóneos para sustanciar y resolver el procedimiento de queja en cuestión.

En este contexto, se tiene que en el presente asunto se debe verificar la actualización del rebase de tope de gastos de campaña por la colocación de espectaculares, de diversos candidatos postulados por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, para lo cual debió analizarse el Informe de Campaña de los candidatos.

Así las cosas, a fin de verificar si se acreditan los hechos descritos por el quejoso, de conformidad con el artículo 21 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, deberán analizarse, adminicularse y valorarse cada uno de los elementos de prueba que obran dentro del expediente, de conformidad con la sana crítica, la experiencia, las reglas de la lógica y los principios rectores de la función electoral federal.

En esa tesitura, la autoridad electoral fiscalizadora tuvo a bien verificar en el Sistema Integral de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, lo relacionado a la colocación de espectaculares de los candidatos postulados por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, aquella información relacionada con los hechos a los que se constriñe la presente resolución

(Inserta un cuadro con la información analizada)

(...)

Ahora bien cabe destacar que de acuerdo al artículo 149 del Reglamento de Fiscalización la comprobación a la cual se encuentran obligados los entes políticos, debe de registrarse contablemente y estar **soportada con la documentación** original que se expida; en este sentido los candidatos por los Partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y la coalición formada por ellos presentaron diversa información dentro del Sistema Integral de Fiscalización, así como a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros, con lo cual se acredita que el reporte de los gastos erogados se encuentra **correctamente comprobado**, como se aprecia en los cuadros anteriores.

(...)

De lo antes trasunto, efectivamente se puede apreciar que la responsable no se pronunció ni identificó cuáles de los espectaculares insertados en el cuadro correspondiente a fojas 12 a 68 correspondían a la propaganda fija que incluían mensajes institucionales a favor de los partidos políticos denunciados así como de sus candidatos.

Es decir, se limitó a analizar lo relativo a la propaganda de campaña de los candidatos, soslayando que la denuncia también aludió a propaganda institucional.

En dicho sentido, es que se estima que la resolución no fue exhaustiva, al no analizar todos los tópicos denunciados.

Cabe mencionar que esta Sala Superior en forma reiterada ha considerado que los actos de autoridad que causen molestias, deben cumplir con los requisitos que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es, conforme con el mencionado precepto, los actos o resoluciones de las autoridades que se dicten en los procedimientos de queja en materia de fiscalización, deben estar debidamente fundados y motivados, es decir, el mandato constitucional impone a la autoridad u órgano emisor de un acto la obligación de expresar las normas que sustentan su actuación, además de exponer con claridad y precisión las consideraciones que le permiten tomar las medidas adoptadas, estableciendo su vinculación y adecuación con los preceptos legales aplicables al caso concreto, es decir, que se configuren las hipótesis normativas.

En ese sentido, todo acto de autoridad en sentido amplio debe establecer los fundamentos legales aplicables al caso en concreto y explicitar las razones que sustentan su emisión.

En consecuencia, toda vez que no se atendió al principio de exhaustividad, ni se fundamentó y motivó debidamente el acuerdo materia de controversia, los agravios del recurrente son sustancialmente **fundados**, y procede **revocar** la resolución INE/CG623/2015 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, identificada con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/325/2015, y se **ordena** a la autoridad responsable que emita una nueva a la brevedad posible en la que identifique plenamente los espectaculares denunciados que versen sobre propaganda institucional a favor de los partidos Revolucionario

Institucional y Verde Ecologista de México así como de sus candidatos, y se pronuncie al respecto, todo ello con base en los elementos probatorios que obran en el expediente.

Esta determinación se pronuncia con independencia de las consecuencias jurídicas que traiga consigo la resolución que, en cumplimiento a la presente ejecutoria, en su oportunidad dicte el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la queja presentada con motivo del procedimiento de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, coaliciones y candidatos, en relación con las campañas del proceso electoral federal 2014-2015.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **revoca**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución INE/CG623/2015 emitida en el procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, identificada con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/325/2015, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Notifíquese; como corresponda.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO