

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-519/2015.

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE:
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

SECRETARIOS: CARMELO
MALDONADO HERNÁNDEZ Y
ÁNGEL ALDANA GÓMEZ.

México, Distrito Federal, a catorce de octubre de dos mil quince.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación identificado al rubro, interpuesto por el Partido Acción Nacional, a fin de impugnar el Dictamen INE/CG776/2015 y la resolución INE/CG777/2015, emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el doce de agosto del año en curso, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y de Ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral ordinario 2014-2015, en el Estado de Colima y,

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

PRIMERO.- Antecedentes.- Los hechos narrados en el escrito recursal y las constancias del expediente, permiten desprender al respecto lo siguiente:

1.- Reforma constitucional en materia político-electoral.- 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, párrafo segundo, Base V, Apartado A, párrafos primero y segundo, en el cual se prevé que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

2.- Reforma legal.- 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 cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos IV y V, se establecen las disposiciones en materia de fiscalización. En esa misma fecha se publicó el Decreto que expide la Ley General de Partidos Políticos, cuyo Título Octavo, Capítulos I, II y III, se 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 local.- El catorce de octubre de dos mil catorce, el Instituto Electoral del Estado de Colima aprobó el inicio del proceso electoral ordinario local dos mil catorce-dos mil quince.

El doce de noviembre del mismo año, el referido Instituto aprobó el calendario para el proceso electoral.

4.- Reglamento de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.- El diecinueve de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral expidió el Reglamento de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

5.- Tope máximo de gastos de campaña.- El treinta y uno de enero de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima aprobó el Acuerdo número IEE/CG/A46/2015, mediante el cual determinó la cantidad de \$11'578,048.65 (once millones quinientos setenta y ocho mil cuarenta y ocho pesos 65/100 M.N.) como tope máximo de gastos de campaña para el cargo de Gobernador en el Estado de Colima.

6.- Requerimiento al Partido Acción Nacional.- Derivado del procedimiento de fiscalización, el dieciséis de junio del año en curso, mediante oficio INE/UTF/DA-L/15738/2015, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral requirió al Partido Acción Nacional, información relativa a las supuestas

erogaciones efectuadas por el mencionado partido político y varios de sus candidatos, entre ellos el postulado para Gobernador de la mencionada entidad federativa.

7.- Desahogo de requerimiento.- Afirma el Partido Acción Nacional que el veinte de junio del año que transcurre, dio respuesta al requerimiento antes indicado, precisando los reportes de los montos erogados con motivo de inserciones en medios impresos, así como los deslindes en aquellas que no implicaron erogaciones.

8.- Dictamen y resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.- En sesión extraordinaria de veinte de julio de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Dictamen y resolución INE/CG475/2015, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Egresos de los Candidatos a los cargos de Diputados Locales y Ayuntamientos, correspondientes al proceso electoral ordinario dos mil catorce-dos mil quince, en el Estado de Colima.

9.- Primer recurso de apelación.- En su oportunidad, el Partido Acción Nacional interpuso recurso de apelación en contra del Dictamen Consolidado y de la citada resolución INE/CG475/2015 (SUP-RAP-390/2015), el cual fue resuelto por esta Sala Superior el siete de agosto del presente año, de manera acumulada con el expediente SUP-RAP-277/2015, en el siguiente sentido:

“ [...]

SEGUNDO. Se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral resolver las quejas relacionadas con el supuesto rebase de tope de gastos de campañas electorales de los entonces candidatos a cargos de elección federal o local, presentadas con anterioridad a la aprobación del dictamen consolidado, así como la queja cuyo desechamiento se ha revocado en esta ejecutoria.

TERCERO. Se revocan los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de los candidatos a diputados federales, gobernadores, diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos, presentados por los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, precisados en esta sentencia, así como las resoluciones relativas a la fiscalización de los partidos políticos, coaliciones, sus candidatos y candidatos independientes, precisadas en esta sentencia.

CUARTO. Se ordena al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para que en el plazo de cinco días naturales posteriores a aquel en que le fuera notificada esta ejecutoria emita los dictámenes consolidados y las resoluciones de fiscalización correspondientes, para los efectos precisados en el Considerando Quinto de esta sentencia. [...]

SEGUNDO.- Acto impugnado.- El doce de agosto del año en curso en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó, entre otras cuestiones, el Dictamen INE/CG776/2015 y la resolución INE/CG777/2015, respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y egresos de los candidatos a los cargos de Gobernador, Diputados locales y de Ayuntamientos, correspondiente al proceso electoral ordinario 2014-2015, en el Estado de Colima, cuyos puntos resolutivos de esta última, en lo que interesa, son del orden siguiente:

R E S U E L V E

PRIMERO. Por las razones y fundamentos expuestos en el considerando 17.1 de la presente Resolución, se impone al **Partido Acción Nacional**, la siguiente sanción:

a) 1 Falta de carácter sustancial o de fondo: conclusión 4.

Una multa consistente en **6,504** (seis mil quinientos cuatro) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de **\$455,930.40** (cuatrocientos cincuenta y cinco mil novecientos treinta pesos 40/100 M.N.)

...

DÉCIMO SEGUNDO. Una vez que quede firme el dictamen consolidado y la presente resolución, en un plazo de treinta días hábiles posteriores a ello, la Unidad Técnica de Fiscalización, determinará los saldos finales relativos a los remanentes de los recursos originados por el financiamiento público otorgado por la autoridad, para la consecución de las campañas electorales.

DÉCIMO TERCERO. Remítase para su conocimiento, al Tribunal Electoral del Estado de Colima, así como al Organismo Público Local correspondiente, copia certificada de la presente Resolución y el Dictamen respectivo, con sus anexos.

...

DÉCIMO QUINTO. Hágase del conocimiento del Instituto Electoral del Estado de Colima, a efecto que las multas y sanciones determinadas en los resolutivos anteriores sean pagadas en dicho Organismo Público Local Electoral, en términos del artículo 458, numeral 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales se harán efectivas a partir del mes siguiente a aquél en el que la presente Resolución haya causado estado.

DÉCIMO SEXTO. Se instruye al Instituto Electoral del Estado de Colima que en términos del artículo 458, numeral 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los recursos obtenidos de las sanciones económicas impuestas en esta Resolución, sean destinados al organismo estatal encargado de la promoción, fomento y desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación en los términos de las disposiciones aplicables.

DÉCIMO SÉPTIMO. Se solicita al Organismo Público Local que informe al Instituto Nacional Electoral respecto de la ejecución de las sanciones impuestas en la presente Resolución.

...

DÉCIMO NOVENO. Infórmese a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre el cumplimiento dado a la sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-277/2015 Y ACUMULADOS, remitiéndose para ello copia certificada de la presente Resolución y del Dictamen respectivo con sus anexos.

TERCERO.- Recurso de apelación.- Inconforme con lo anterior, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso el dieciséis de agosto del año en curso, recurso de apelación ante la Secretaría Ejecutiva del referido Instituto.

CUARTO.- Remisión del expediente a la Sala Superior y trámite.- El dieciocho de agosto del presente año, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el oficio número INE/SCG/1763/2015, mediante el cual el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió el expediente integrado con motivo de la interposición del citado medio de impugnación.

QUINTO.- Turno.- El dieciocho de agosto de dos mil quince, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-RAP-519/2015 y 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 proveído fue cumplimentado mediante oficio de la misma fecha, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos.

SEXTO. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente, admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, y

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

PRIMERO.- Jurisdicción y competencia.- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, incisos a) y g), y 189, fracciones I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación promovido por un partido político contra actos de un órgano central del Instituto Nacional Electoral, como lo son el Dictamen INE/CG776/2015 y la resolución INE/CG777/2015, emitidos por el Consejo General del mencionado Instituto.

SEGUNDO.- Requisitos de procedibilidad.- El presente medio de impugnación satisface los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b); 44 y, 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

a) Forma.- El medio de impugnación que se examina cumple con los requisitos de forma establecidos en el artículo 9, apartado 1, de la Ley General invocada, toda vez que el escrito del recurso de apelación fue presentado ante la autoridad responsable y en este consta la denominación del partido político recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como el nombre de las personas autorizadas para tal efecto; se identifican los actos impugnados, la autoridad responsable, señalándose los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causan los actos controvertidos al partido político recurrente y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y constan tanto el nombre como la firma autógrafa de quien promueve en representación del instituto político inconforme.

b) Oportunidad.- El recurso de apelación fue interpuesto oportunamente, puesto que de las constancias que obran en autos, se advierte que el doce de agosto de dos mil quince, se emitieron el Dictamen y la resolución ahora impugnados, mientras que el presente recurso de apelación fue interpuesto el dieciséis de agosto siguiente, esto es, dentro del plazo legal de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Legitimación.- El presente medio de impugnación es promovido por parte legítima, ello es así, pues quien interpuso el recurso es un partido político nacional (Partido Acción Nacional) contra sendas resoluciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Lo anterior con fundamento en lo

establecido en el artículo 45, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Personería.- Este requisito se encuentra satisfecho puesto que Francisco Gárate Chapa suscribe el recurso de apelación, en su calidad de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, cuestión que se encuentra plenamente reconocida por la autoridad responsable en el informe circunstanciado, tal como lo establece el artículo 18, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

e) Interés jurídico.- El interés jurídico del recurrente se encuentra acreditado, ya que se trata de un partido político nacional que cuestiona resoluciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante las cuales se le impuso una sanción económica.

f) Definitividad.- El dictamen y la resolución impugnados son actos definitivos, toda vez que la normatividad aplicable no prevé algún medio de impugnación diverso que proceda en su contra, en virtud del cual puedan ser modificados, revocados o anulados, lo que colma dicho requisito de procedencia.

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.- Síntesis de agravios.- 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 los actos impugnados y las alegaciones formuladas por el partido político recurrente, 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 Acción Nacional aduce en su demanda, esencialmente, los siguientes motivos de inconformidad:

1.- Inserciones derivadas de la actividad informativa de los diarios.

Que le afecta el apartado 17.1 de la resolución impugnada, por el cual se le pretende imponer una multa, por un supuesto incumplimiento consistente en la omisión de reportar erogaciones, por inserciones en medios impresos (Diarios) en el Estado de Colima, sin que se mencione que hayan sido publicadas por orden del Partido Acción Nacional, al ser realizadas por los periódicos: "El Noticiero" y "Ecos de la Costa", con motivo de sus actividades informativas y de cobertura, al amparo de la libertad de expresión, tan es así que son signadas por sus corresponsales.

Que en las supuestas irregularidades encontradas en el Dictamen consolidado, relativo a los informes de campaña y gastos de los candidatos a los cargos de Gobernador del Estado de Colima, no se advirtió que en realidad las publicaciones de los rotativos "EL NOTICIERO" Y "ECOS DE LA COSTA", no fueron inserciones pagadas, como lo denota la Unidad Técnica de Fiscalización, porque del numeral 15, ANEXO 5 del escrito de veinte de junio del año en curso, presentado por el Partido Acción Nacional se desprende que los rotativos cubren en forma voluntaria los eventos de campaña en el Estado de Colima, ya que una de sus principales actividades,

es el seguimiento de noticias relevantes o sucesos en su área de influencia y distribución, que podrían tener más venta, máxime que se estaba dando seguimiento a la campaña para elegir Gobernador del Estado de Colima.

Por lo tanto, la autoridad fiscalizadora debió interpretar que la razón de que no se aportaran los documentos comprobatorios de las inserciones supuestamente omitidas, era porque no fueron ordenadas por el Partido Acción Nacional ni su candidato, sino que se trató de publicaciones resultado de reportajes o cobertura de los medios impresos de comunicación, los cuales firman los responsables de las mismas.

2.- Incumplimiento a la sentencia dictada en el SUP-RAP-277/2015 y acumulados.

Que la resolución impugnada deriva de la ejecutoria dictada por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-277/2015 y acumulados, por la que instruyó a la autoridad responsable para que proporcionara a los partidos políticos, y candidatos independientes, un acceso directo al Sistema Integral de Fiscalización, que les permitiera consultar cada gasto reportado por los sujetos obligados, circunstancia que no aconteció y, por tanto, no fueron subsanadas las irregularidades que sirvieron de base para la revocación de tal dictamen consolidado y la resolución precedente.

Que el contenido de la resolución quedó incólume, por lo que no se cumplieron las previsiones emanadas de la referida ejecutoria; toda vez que, en el punto resolutivo primero se le impone una sanción consistente en una multa de \$455,930.40 (cuatrocientos cincuenta y cinco mil novecientos treinta pesos 40/100 M.N.), sin que exista omisión.

3.- Indebida fundamentación y motivación.

Que la responsable realiza una indebida interpretación de los artículos 79, de la Ley General de Partidos Políticos y 127, del Reglamento de Fiscalización, ya que el punto resolutivo primero de la resolución impugnada quebranta el sistema de rendición de cuentas, al crear obligaciones a cargo de los partidos políticos que no establece la ley, fundándose en meras presunciones, para determinar supuestas erogaciones detectadas mediante un monitoreo de medios impresos, cuando lo cierto es que fueron inserciones no pagadas ni contratadas, lo cual es notorio y evidente, al estar suscritas por corresponsales de la fuente.

Que no existe justificación que soporte la presunción a que arribó la autoridad fiscalizadora, para requerir información, sobre conceptos que no fueron erogados por el Partido Acción Nacional ni por sus candidatos postulados a cargos de elección popular durante las campañas del proceso electoral 2014-2015, presupuesto indispensable para ser requeridos por alguna omisión o error en los informes respectivos.

Que el artículo 60, numeral 1, inciso b), de la Ley General de Partidos Políticos, establece la obligación para los partidos políticos de reportar cualquier actividad que le genere un gasto, pero no respecto de las realizadas por terceros, menos si no reúnen las características para considerarlas propaganda electoral, es decir, que se señale la elección o se invite al voto y no impliquen gasto o movimiento que deba ser reflejado en la contabilidad llevada por el partido político o sus candidatos.

Que del artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción II, de la referida Ley, se infiere la obligación solidaria de los candidatos para que incluyan en sus informes los gastos que se refieren en el inciso indicado y que la misma se colma al reportar los conceptos del gasto generado por las actividades de campaña electoral y, no así de cualquier actividad realizada por terceros (medios impresos), que no implicaron erogaciones del recurrente.

4.- Inequidad en medios de comunicación.

Que se dio una cobertura inequitativa en los medios de comunicación, porque a los candidatos del Partido Acción Nacional se les dio menor cobertura en los rotativos locales en comparación con los del Partido Revolucionario Institucional y de la Coalición conformada por los partidos Revolucionario Institucional, Nueva Alianza y Verde Ecologista de México.

5.- Esquelas.

Que respecto de dos inserciones relacionadas con el fallecimiento de la madre de Jorge Luis Preciado Rodríguez, en las que se le externa el pésame, es irresponsable pensar que la muerte de un familiar, durante un proceso electoral, deba considerarse como un acto de campaña ya que se estaría sugiriendo que se planificó el deceso de alguien, para catalogarlo como un acto tendente a la obtención del voto ciudadano, por lo que si ese fuera el criterio, entonces el Instituto Nacional Electoral debió requerir a los rotativos que no cubran esos eventos sin la autorización del partido político o candidato antes de realizar cualquier inserción.

Que lo más delicado de la ponderación de la autoridad responsable fue que las esquelas por las cuales se le da públicamente el pésame a Jorge Luis Preciado Rodríguez, se puedan considerar como propaganda pagada con fines electorales, ya que es algo inhumano, insensato y no respetó el dolor del citado candidato.

6.- Vulneración del principio de exhaustividad.

Que carece de certeza el Dictamen consolidado, al determinar que del monitoreo de Diarios, Revistas y Medios impresos, se desprenden omisiones respecto de 19 inserciones, ya que para el partido político recurrente fueron resultado de la cobertura inherente al giro informativo de los medios impresos y, suponiendo sin conceder, que fueran inserciones vinculadas con la campaña de Gobernador, lo cierto es que al no ser ordenadas por aquel o por su candidato, no pudieron haber sido

reportadas en los informes de campaña, máxime que no obra constancia que dé certeza sobre los gastos de campaña imputados, por lo tanto, la Unidad Técnica de Fiscalización, acorde a lo dispuesto en el artículo 199, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales debió requerir a los medios impresos y, sólo en caso de que hubieran proporcionado información diversa a lo sustentado por el Partido Acción Nacional, quedando debidamente acreditados los hechos relativos a las inserciones, se pudiera determinar una omisión al no informarlo, pero al no hacerlo vulnera el principio de exhaustividad que estaba obligada a atender.

Por lo tanto, no es dable a la autoridad responsable imponer multa sin tener acreditados los elementos subjetivo, personal y temporal, toda vez que se vulneran las garantías y prerrogativas del Partido Acción Nacional en materia de fiscalización y, por ende, deviene infundada la aplicación de alguna sanción, por omisiones que resultan inexistentes.

CUARTO.- Estudio de fondo.- Por cuestión de método se propone, en primer lugar, analizar el motivo de inconformidad identificado con el numeral **4**, relativo a la inequidad en medios de comunicación impresos; y, con posterioridad, los restantes motivos de inconformidad, dada la estrecha relación que guardan entre sí, por cuanto hace a que no se reportaron gastos por diecinueve inserciones en medios impresos, para lo cual el partido político recurrente refiere que no ordenó su contratación y, que en forma indebida la autoridad fiscalizadora no requirió a aquéllos para acreditar tal situación.

Ahora bien, en primer lugar, esta Sala Superior considera **inoperante** el motivo de disenso identificado con el numeral **4**, mediante el cual el partido político recurrente sostiene que se dio una cobertura inequitativa en los medios de comunicación, porque a los candidatos del Partido Acción Nacional se les dio menor cobertura en los rotativos locales en comparación con los del Partido Revolucionario Institucional y de la Coalición conformada por los partidos Revolucionario Institucional, Nueva Alianza y Verde Ecologista de México.

Lo anterior es así, al tratarse de un planteamiento totalmente ajeno a la litis del presente asunto, la cual medularmente, se constriñe a determinar si el Dictamen Consolidado INE/CG776/2015 y la resolución INE/CG777/2015, emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el doce de agosto del año en curso, particularmente, por cuanto hace a la omisión de reportar diecinueve inserciones en medios impresos alusivos al Partido Acción Nacional y a su otrora candidato a Gobernador del Estado de Colima Jorge Luis Preciado Rodríguez y, su correspondiente sanción, resultan o no ajustados a Derecho.

Al efecto, en el aludido Dictamen y en la correspondiente resolución controvertidas no se alude a una supuesta cobertura inequitativa de los medios de comunicación impresos entre los candidatos a la Gubernatura del Estado de Colima, sino a la omisión del Partido Acción Nacional de reportar en su respectivo informe de campaña la supuesta erogación de

diecinueve inserciones en dos diarios de la citada entidad federativa, de ahí que como se adelantó el motivo de inconformidad bajo estudio, resulta inoperante.

Por otra parte, esta Sala Superior considera sustancialmente **fundados** los motivos de disenso identificados con los numerales **1, 2, 3, 5 y 6**, de la respectiva síntesis de agravios, respecto de los cuales se aduce, en esencia, que carece de certeza el Dictamen consolidado, al determinar que del monitoreo de Diarios, Revistas y Medios impresos, se desprenden omisiones respecto de 19 inserciones, ya que en realidad fueron resultado de la cobertura inherente al giro informativo de los medios impresos y, suponiendo que fueran inserciones vinculadas con la campaña de Gobernador, lo cierto es que al no ser ordenadas por aquel o por su candidato, no pudieron haber sido reportadas en los informes de campaña, aunado a que, la Unidad Técnica de Fiscalización, acorde a lo dispuesto en el artículo 199, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales debió requerir a los medios impresos y, sólo en caso de que hubieran proporcionado información diversa a lo sustentado por el Partido Acción Nacional, quedando debidamente acreditados los hechos relativos a las inserciones, se pudiera determinar una omisión al no informarlo.

Al efecto, conviene tener presentes las consideraciones de la autoridad responsable, en el apartado “c.2 Diarios, Revistas y Otros Medios Impresos” relativas al Tercer Periodo del Dictamen consolidado, las cuales, en lo que interesa, son del orden siguiente:

SUP-RAP-519/2015

- Que la Coordinación Nacional de Comunicación Social se encargó de capturar en el programa “Sistema Integral de Monitoreo”, las publicaciones en medios impresos, así como en los diarios y revistas de circulación nacional recabadas por la Unidad Técnica y por las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, con el propósito de llevar a cabo la compulsión de la información monitoreada contra la propaganda en prensa reportada y registrada por los partidos políticos nacionales en sus Informes de ingresos y gastos de Campaña, correspondientes al Proceso Electoral Local 2014-2015, en términos del artículo 318, del Reglamento de Fiscalización, precisando que los casos se detallaban en el Anexo del oficio INE/UTF/DA-L/15738/15.

- Que a través del oficio INE/UTF/DA-L/15738/15, se notificaron las correspondientes observaciones, el cual fue recibido por el Partido Acción Nacional el dieciséis de junio de dos mil quince.

- Al efecto, el Partido Acción Nacional emitió escrito de respuesta el veintiuno de junio del año en curso, esto es, en la fecha de vencimiento, en el cual los candidatos hicieron mención de sus aclaraciones y tres de ellos presentaron oficios de *deslinde*, que se incluyeron en el anexo 5.

- Que el Partido Acción Nacional remitió a la Unidad Técnica de Fiscalización, información relativa a los informes de ingresos y egresos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015, en un medio distinto al Sistema Integral de Fiscalización, la cual fue recibida en tiempo y forma, así como valorada en su totalidad.

- Que tal información fue presentada en un CD y contiene 24 carpetas con los informes de campaña de los candidatos a Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos.

- Que de la revisión al Sistema Integral de Fiscalización, así como de la valoración del escrito presentado por el Partido Acción Nacional, no se localizaron los registros y evidencia documental que permitiera identificar las erogaciones por concepto de 19 publicaciones en diarios, revistas y medios impresos; por lo que se dio por no atendida la citada observación.

- Que respecto de la propaganda involucrada con su candidato a Gobernador, se determinó el costo de \$16,000.00 (dieciséis mil pesos 00/100 M.N.) de cada inserción, con base en la metodología prevista en el artículo 27, del Reglamento de Fiscalización.

- Que al omitir reportar el ingreso o egreso correspondiente a los gastos de publicaciones en diarios, revistas y medios impresos por 19 inserciones que beneficiaron al candidato a Gobernador, por un monto total de \$304,000.00, el Partido Acción Nacional incumplió con lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos y 127 del Reglamento de Fiscalización.

- Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 243, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el costo determinado se acumularía al tope de gastos de campaña.

- Que como resultado de la fiscalización practicada a todos los informes de campaña, así como a la respectiva documentación comprobatoria, se realizaron observaciones a los partidos políticos, a fin de que presentaran la documentación o las aclaraciones que a su derecho convinieran, precisándose en el dictamen, los errores y omisiones que representan transgresiones a la normatividad en materia de fiscalización.

- Que en el Apartado de conclusiones Finales de la Revisión a los Informes de Campaña del Proceso Electoral Local Ordinario 2014–2015 en el Estado de Colima, relativo al Gobernador y correspondiente al Tercer Periodo se determinó que el Partido Acción Nacional no reportó los gastos de publicaciones en diarios, revistas y medios impresos de 19 inserciones, por un monto de \$304,000.00.

- Que tal situación constituyó, a juicio de la Unidad Técnica de Fiscalización, un incumplimiento a lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I, de la Ley General de Partidos Políticos y 127, del Reglamento de Fiscalización, que se hizo del conocimiento del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para efectos de lo establecido en el artículo 456, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por su parte, de la resolución INE/CG777/2015, conviene tener presentes, en esencia, las siguientes consideraciones:

- En el Apartado 17.1, se realizó el análisis de la conclusión 4, consistente en que “4. El partido no reportó los gastos de publicaciones en diarios, revistas y medios impresos de 19 inserciones, por un monto de \$304,000.00.”

- Que la falta correspondió a la omisión del sujeto obligado consistente en no reportar contablemente los gastos realizados en el informe de campaña de los Ingresos y Gastos de los candidatos de los Partidos Políticos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el Estado de Colima, trasgrediendo lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, inciso b), fracción I de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el artículo 127 del Reglamento de Fiscalización.

- Que el sujeto obligado infractor no reportó en el informe de campaña el egreso relativo a diarios, revistas y medios impresos de diecinueve inserciones.

- Que la falta traía consigo la no rendición de cuentas, con lo que se impidió garantizar la transparencia y conocimiento del manejo de los recursos y, por consecuencia, se vulneró la certeza y transparencia en la rendición de cuentas como principio rector de la actividad electoral.

- Que se calificó la irregularidad como **una falta de fondo** cuyo objeto infractor concurría directamente en tener certeza y transparencia en la rendición de los recursos erogados por el partido infractor.

- Que el sujeto obligado cometió una sola irregularidad que se tradujo en una falta sustantiva o de fondo, toda vez que impidió a la autoridad fiscalizadora conocer el origen del uso de los recursos erogados al no reportar los gastos detectados por la autoridad fiscalizadora; y, por tanto, no reportó los egresos detectados.

- La conducta fue singular, por lo que ante el concurso de los elementos mencionados, la falta se calificó como grave ordinaria.

- Se determinó que el sujeto infractor contaba con suficiente capacidad para cumplir con la sanción respectiva; toda vez que mediante el Acuerdo IEE/CG/A043/2015 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima el veinticuatro de enero de dos mil quince, se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para el ejercicio 2015 un total de \$4,749,968.58 (cuatro millones setecientos cuarenta y nueve mil novecientos sesenta y ocho pesos 58/100 M.N.).

- Que el Partido Acción Nacional tenía un saldo pendiente de \$156,112.70 (ciento cincuenta y seis mil ciento doce pesos 70/100 M.N.), por lo que no se producía una afectación real e

inminente en el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes, aun cuando tuviera la obligación de pagar la sanción descrita, ello no afectaba de manera grave su capacidad económica, por tanto, estaba en posibilidad de solventar la sanción pecuniaria respectiva.

- Que la autoridad responsable consideró que la sanción prevista en la fracción II del artículo 456, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, era la idónea para cumplir una función preventiva general, y fomentar que el participante de la comisión, se abstuviera de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras.

- Que era procedente imponer una sanción económica equivalente al 150% (ciento cincuenta por ciento) sobre el monto involucrado que ascendió a \$304,000.00 (trescientos cuatro mil pesos 00/100 M.N.).

- Que la sanción a imponerse al Partido Acción Nacional, era la prevista en el artículo 456, numeral 1, inciso a), fracción II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consistente en una multa equivalente a 6,504 (seis mil quinientos cuatro) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, que ascendió a \$455,930.40 (cuatrocientos cincuenta y cinco mil novecientos treinta pesos 40/100 M.N.).

Ahora bien, el principio de exhaustividad impone a los juzgadores y autoridades el deber de agotar cuidadosamente en su determinación, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, todos y cada uno de los planteamientos hechos valer por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones.

También, atribuye el deber de externar pronunciamiento con relación a todas y cada una de las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la *causa petendi*, así como sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados al proceso, como base para resolver sobre las pretensiones.

El fin perseguido con el principio de exhaustividad consiste en que las autoridades agoten en su determinación, todos los puntos sometidos a su conocimiento, mediante el examen y determinación de la totalidad de las cuestiones concernientes a los asuntos de que se ocupen, a efecto de que sus decisiones sean completas e integrales.

Aunado a que, las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas por virtud de la interposición de un medio de impugnación ordinario o extraordinario, están obligadas a estudiar completamente todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento y no únicamente algún aspecto concreto, por más que lo crean suficiente para sustentar una decisión

desestimatoria, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones emitidas por aquéllas deben generar.

Lo anterior encuentra sustento, en lo conducente, en las Jurisprudencias 12/2001 y 43/2002, de rubros: “EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE” y “PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.”

Ahora bien, en la especie, lo **fundado** de los motivos de inconformidad formulados por el Partido Acción Nacional, deriva de que, en un primer momento, en forma paralela a la notificación del oficio de observaciones identificado como INE/UTF/DA-L/15738/15, al partido político recurrente, la Unidad Técnica de Fiscalización en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 199, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales también debió requerir a los diarios “El Noticiero” y “Ecos de la Costa”, a efecto de que, entre otras cuestiones, informarán si las diecinueve inserciones detectadas con motivo del monitoreo habían sido objeto de contratación por el indicado instituto político, así como las fechas en que ello ocurrió, el costo y las condiciones de la misma, con la finalidad de allegarse de los elementos suficientes que le permitieran estar en posibilidad de conocer con plena certeza si se actualizaba o no la omisión de reportar las aludidas diecinueve inserciones.

Al efecto, se debe destacar que a través del oficio INE/UTF/DA-L/15738/15¹, de dieciséis de junio de dos mil quince, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización solicitó al Partido Acción Nacional presentara mediante el Sistema Integral de Fiscalización, las razones por las cuales no fueron reportados los ingresos y/o gastos correspondientes a las publicaciones en medios impresos, así como en los diarios y revistas de circulación nacional, precisando que, en caso, de que el gasto correspondiera al mencionado partido político, adjuntara los comprobantes correspondientes a los gastos realizados en original y con los requisitos fiscales; los respectivos contratos de prestación de bienes o servicios celebrados con los proveedores, en los que se detallaran las obligaciones y derechos de las partes, el objeto de los contratos, tipos y condiciones de los mismos, precio pactado, forma y fecha de pago, características del bien o servicio, vigencia, impuestos, penalizaciones y todas las condiciones, así como copias de los cheques correspondientes que hubieran excedido el total de 90 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, con la leyenda para abono en cuenta del beneficiario.

De igual forma, es importante tener presente que el Director de la mencionada Unidad Técnica de Fiscalización, adjuntó al oficio de mérito el siguiente anexo:

¹ Al efecto, la copia certificada del oficio número INE/UTF/DA-L/15738/15, de dieciséis de junio de dos mil quince y, suscrito por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, obra en el Cuaderno Accesorio Único del expediente SUP-RAP-390/2015.

UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
DIRECCIÓN DE AUDITORIA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AGRUPACIONES POLÍTICAS Y OTROS
PROCESO ELECTORAL LOCAL 2014 - 2015
COLIMA

ANÁLISIS DE MONITOREO DE DIARIOS, REVISTAS Y OTROS MEDIOS IMPRESOS PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Anexo 1

CORRE	FOLIO	FECHA DE PUBLICACIÓN	PARTIDO	CANDIDATO	CARGO	TIPO DE PROPAGANDA	NOMBRE DEL PERIÓDICO	SECCIÓN	MEDIDAS	NÚMERO DE PÁGINA	PRINCIPALES HALLAZGOS
1	COL00224	23-05-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	El Noticiero	LOCAL	Media Plana	3	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
2	COL00225	23-05-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	El Noticiero	LOCAL	Media Plana	3	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
3	COL00230	24-05-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	Ecos de la costa	LOCAL	Media Plana	6	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
4	COL00232	24-05-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	El Noticiero	LOCAL	Media Plana	2	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
5	COL00237	25-05-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	El Noticiero	Local	Media Plana	3	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
6	COL00238	25-05-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	Ecos de la costa	LANE	Media Plana	6	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
7	COL00239	25-05-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	Ecos de la costa	Local	Media Plana	3	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
8	COL00242	25-05-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	El Noticiero	LOCAL	Media Plana	2	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
9	COL00250	27-05-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	Ecos de la costa	LOCAL	Media Plana	9	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
10	COL00270	31-05-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	Ecos de la costa	LOCAL	Media Plana	3	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
11	COL00272	31-05-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	El Noticiero	LOCAL	Media Plana	3	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
12	COL00277	01-06-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	Ecos de la costa	LOCAL	Media Plana	3	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
13	COL00278	01-06-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	Ecos de la costa	LOCAL	Media Plana	3	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
14	COL00279	01-06-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	El Noticiero	3	Media Plana	LOCAL	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
15	COL00280	01-06-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	El Noticiero	LOCAL	Media Plana	2	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
16	COL00289	02-06-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	Ecos de la costa	LOCAL	Media Plana	3	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
17	COL00292	03-06-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	El Noticiero	LOCAL	Media Plana	3	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
18	COL00296	03-06-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	Ecos de la costa	LOCAL	Media Plana	5	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada
19	COL00299	03-06-15	PAN	Jorge Luis	Gobernador	Periódico	El Noticiero	LOCAL	Media Plana	8	No se localizó en el SIF el registro de la inserción pagada

Así, en el referido anexo se advierte que la Unidad Técnica de Fiscalización, precisó los siguientes datos: número consecutivo; folio; fecha de publicación; el partido, el candidato y el cargo (Gobernador); el tipo de propaganda: periódico; el nombre del diario: “El Noticiero” – 10 inserciones- y “Ecos de la Costa” – 9 inserciones-; la sección; las medidas; el número de página, así como copias de las inserciones correspondientes.

Al efecto, mediante escrito de veinte de junio de dos mil quince, recibido en la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral el inmediato veintiuno de junio, la Tesorera del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el Estado de Colima, a fin de dar cumplimiento al oficio número INE/UTF/DA-L/15738/2015 de errores y omisiones y,

particularmente, a las observaciones relacionadas con el monitoreo en diarios, revistas y medios impresos, se adjuntó el anexo 5, en el cual constan las aclaraciones realizadas por los entonces candidatos a Presidentes Municipales de Manzanillo, Colima y Cuauhtémoc; así como por los otrora candidatos a Diputados locales por los Distritos 02, 03 y 06; para lo cual adjuntaron los correspondientes escritos de deslindes y de aclaraciones, así como las facturas respectivas.

Por lo tanto, es de advertirse que el Partido Acción Nacional no hizo aclaraciones en torno a las diecinueve inserciones contenidas en los diarios “Ecos de la Costa” y “El Noticiero” que supuestamente beneficiaban a su entonces candidato a Gobernador del Estado de Colima, sin que tal omisión por sí misma se traduzca en el reconocimiento tácito de las erogaciones con motivo de las referidas inserciones.

Por tanto, esta Sala Superior considera que con motivo de la referida respuesta en la cual no hubo pronunciamiento por parte del Partido Acción Nacional, la Unidad Técnica de Fiscalización a fin de tener plena certeza respecto de las inserciones debió, en este segundo momento, requerir a los referidos medios impresos para efecto de conocer si se realizaron o no las erogaciones correspondientes.

Así, a fin de cumplir con sus facultades de investigación en materia de fiscalización era necesario que la Unidad Técnica de Fiscalización requiriera a los mencionados rotativos “Ecos de la Costa” y “El Noticiero”, adjuntándoles el anexo referido y las

correspondientes inserciones (entre las cuales se encuentran las dos esquelas alusivas al fallecimiento de la progenitora del otrora candidato Jorge Luis Preciado Rodríguez), a efecto de que informaran si habían sido objeto o no de contratación por el Partido Acción Nacional para favorecer a su entonces candidato a Gobernador.

Asimismo, conviene tener presente que la mencionada Unidad Técnica de Fiscalización acorde a lo dispuesto por el artículo 199, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales tiene, entre otras facultades, la de requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos.

Por lo tanto, es de advertirse que, en la especie, la Unidad Técnica de Fiscalización en contravención de lo dispuesto en el mencionado numeral, en forma indebida omitió requerir a los medios impresos “Ecos de la Costa” y “El Noticiero”, en los referidos momentos para que informaran si las diecinueve inserciones referidas fueron objeto de contratación por el Partido Acción Nacional para favorecer a su entonces candidato a Gobernador del Estado de Colima, a efecto de tener plena certeza respecto de si se actualizaba o no la infracción atribuida al mencionado partido político e inclusive, en su caso, para determinar el costo real de las inserciones.

En consecuencia, procede **revocar**, en la parte controvertida, el Dictamen Consolidado identificado con la clave INE/CG/776/2015 y, por tanto, en la parte conducente, la resolución INE/CG777/2015, mediante la cual se determinó sancionar al Partido Acción Nacional, única y exclusivamente para el efecto de que, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ordene a la Unidad Técnica de Fiscalización que requiera a los medios impresos “Ecos de la Costa” y “El Noticiero” para que informen si las diecinueve inserciones referidas en el Anexo 1, fueron objeto de contratación, precisando, en su caso, entre otras cuestiones, las condiciones, fechas, montos y conceptos de la misma; y, una vez efectuado lo anterior, determine a la brevedad posible lo que en Derecho corresponda y, emita las resoluciones atinentes, debiendo informar del cumplimiento respectivo a esta Sala Superior dentro de las veinticuatro horas a que ello ocurra.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO.- Se **revocan** las resoluciones impugnadas, en lo que fueron materia de impugnación, para los efectos precisados en el considerando último de la presente sentencia.

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

Notifíquese; como en Derecho corresponda.

Así, por unanimidad de votos lo acordaron y firmaron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO