

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-522/2016

RECORRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL Y OTRAS

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: CHRISTOPHER
AUGUSTO MARROQUÍN MITRE

Ciudad de México a, dieciséis de diciembre de dos mil dieciséis.

Sentencia definitiva que **confirma** la resolución INE/CG776/2016, dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/118/2016/COAH, mediante la cual se desechó de plano la queja interpuesta por el Partido Revolucionario Institucional en contra de Fernando Salazar Fernández. Lo anterior, al considerar que la Unidad Técnica de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral carece de competencia para conocer de procedimientos sancionadores por la presunta violación al párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal.

GLOSARIO

Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
Resolución Impugnada:	Resolución INE/CG776/2016. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización, identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/118/2016/COAH
Unidad de lo Contencioso:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral
Unidad de Fiscalización:	Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral

1. ANTECEDENTES

Los hechos descritos en este apartado tuvieron lugar en el año dos mil dieciséis.

1.1 Presentación de una queja. El seis de octubre, Jorge Carlos Ramírez Marín, como representante propietario del PRI ante el Consejo General del INE, presentó una queja en contra de Luis Fernando Salazar Fernández, senador por el estado de Coahuila de Zaragoza, por la presunta utilización de recursos públicos con el objeto de promocionar su imagen a través de su informe de labores.

1.2. Desechamiento de la queja. El dieciséis de noviembre, el Consejo General del INE dictó la Resolución Impugnada,

mediante la cual –entre otras cosas– desechó de plano la queja presentada en contra de Fernando Salazar Fernández.

1.3. Recurso de apelación. El dieciocho de noviembre, Alejandro Muñoz García, en su carácter de representante suplente del PRI ante el Consejo General del INE, interpuso un recurso de apelación en contra de la resolución identificada en el numeral anterior.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente recurso, pues se trata de un recurso de apelación por el que se controvierte un acuerdo del Consejo General, órgano central del INE, mediante el cual se determina que la Unidad Técnica de Fiscalización de dicho Consejo General es incompetente para conocer del procedimiento sancionador promovido por el PRI por la presunta violación al artículo 134 de la Constitución Federal.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Federal; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 4, 40, apartado 1, inciso b), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. ESTUDIO DE FONDO

3.1. Planteamiento del problema

SUP-RAP-522/2016

El presente medio de impugnación derivó de la queja que presentó el PRI ante la Unidad de Fiscalización en contra del senador Luis Fernando Salazar Fernández, por la difusión de su cuarto informe de labores, al considerar que inobservó lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 242, párrafo 5, de la LEGIPE.

Mediante el Acuerdo impugnado, el Consejo General desechó de plano la referida queja y ordenó a la Unidad de Fiscalización que remitiera a la Unidad de lo Contencioso todas las constancias del expediente para que determinara o que en derecho correspondiera.

En esta instancia, el PRI argumenta esencialmente que la autoridad responsable indebidamente llevó a cabo una interpretación gramatical de la Constitución Federal y la LEGIPE, ya que de una interpretación garantista, sistemática y funcional se desprende la competencia implícita de la Unidad de Fiscalización para conocer de quejas que tengan por objeto fiscalizar recursos que impliquen una violación al principio de imparcialidad regulado en el artículo 134 de la Constitución Federal.

3.2. Competencia para conocer de quejas por presuntas violaciones al párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal

El partido recurrente señala que la autoridad administrativa electoral no debe sujetar su actuar únicamente a las facultades que le son expresamente conferidas, sino también

a aquellas que le corresponden implícitamente, derivado de otra competencia prevista en la ley.

En ese sentido, sostiene que si la normativa electoral faculta a la autoridad administrativa a sancionar conductas que transgredan los principios constitucionales y rectores de las elecciones, entonces, implícitamente cuenta con facultades para investigar actos que violen los principios rectores de la materia electoral. Y agrega que, en caso contrario, no existiría autoridad alguna que pueda investigar o sancionar esas conductas.

Por su parte, el Consejo General, al emitir el Acuerdo Impugnado, sostuvo que la Unidad de Fiscalización era incompetente para conocer de la queja presentada por el PRI, fundamentalmente por dos razones:

- Una denuncia por la probable violación al principio de imparcialidad en el manejo de recursos por parte de un servidor público, en contravención al artículo 134 de la Constitución Federal, escapa de las facultades competenciales en materia de fiscalización de la autoridad electoral.
- Los servidores públicos no se encuentran dentro de los sujetos obligados previstos en el artículo 3, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior considera que no le asiste razón al partido actor porque, como lo determinó el Consejo General, la Unidad de Fiscalización carece de competencia para conocer de la queja presentada por aquél

SUP-RAP-522/2016

partido en contra del Senador Luis Fernando Salazar Fernández.

Para esclarecer lo anterior, en primer lugar se expondrá un breve marco jurídico respecto de los procedimientos por presuntas violaciones a los artículos 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal y 242, párrafo 5, de la LEGIPE¹; y, en segundo lugar, se precisará lo relativo a la naturaleza y facultades de la Unidad de Fiscalización.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos o cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y no debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

El párrafo 5 del artículo 242 de la LEGIPE señala que, para los efectos de lo dispuesto en la referida disposición constitucional, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se

¹ Que anteriormente correspondía al artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

rinda el informe. Y dispone que en ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-14/2014², interpretó las referidas disposiciones³, y consideró, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- De la lectura armónica de esos preceptos se desprende la intención del legislador de evitar la promoción personalizada de los servidores públicos; esto es, el uso de los mecanismos de comunicación social para difundir su imagen individualizada; es decir, **evitar la sobreexposición temporal y territorial**, fuera de su ámbito regional de responsabilidad.
- La existencia o no de un proceso electoral federal es un factor a considerar al momento de resolver en definitiva un procedimiento sancionador **pero, en forma alguna, puede ser el elemento que defina la competencia del INE.**
- El artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales –ahora 242, párrafo 5, de la LEGIPE– contiene dos reglas: una relacionada con la temporalidad en la que se pueden

² De esta sentencia, entre otras, derivó la jurisprudencia 4/2015 de rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONOCER DE LAS DENUNCIAS SOBRE LA DIFUSIÓN DEL INFORME DE LABORES FUERA DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESPONSABILIDAD DE QUIEN LO RINDE. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 16, 17 y 18.

³ Si bien no interpretó el artículo 242 de la LEGIPE, sí analizó la norma análoga contenida en el artículo 228, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

rendir los informes –siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe–, y otra, relativa al ámbito geográfico en que el servidor público desempeña sus funciones.

- Para determinar la competencia del órgano electoral nacional, se debe analizar si en la denuncia se alega el incumplimiento de las mencionadas reglas respecto a la difusión de informes, específicamente, que haya ocurrido fuera del ámbito geográfico de responsabilidad y de gestión de la servidora pública, **o bien, haya vulnerado la temporalidad prevista en el precepto, sin que para tal decisión se deba considerar la incidencia o no en un proceso electoral federal.**

A partir de estas consideraciones, esta Sala Superior estimó que cuando las denuncias versen sobre hechos que involucren simultáneamente la probable violación al artículo 134 de la Constitución Federal e infracciones a las reglas sobre **límites temporales o territoriales** de los informes sobre el desempeño de cargos públicos, el INE será competente para conocer y resolver, en plenitud de atribuciones.

Ahora, en cuanto a la competencia específica de la Unidad de Fiscalización, el artículo 196, párrafo 1, de la LEGIPE establece que dicho órgano tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y

procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

Asimismo, el artículo 199 de la LEGIPE enumera dieciséis facultades de la Unidad de Fiscalización⁴, dentro de las

⁴ **Artículo 199.**

1. La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá las facultades siguientes:
- a) Auditar con plena independencia técnica la documentación soporte, así como la contabilidad que presenten los partidos políticos y en su caso, candidaturas independientes en cada uno de los informes que están obligados a presentar;
 - b) Elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, y los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones;
 - c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos;
 - d) Recibir y revisar los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos;
 - e) 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;
 - f) Proponer a la Comisión de Fiscalización la práctica, directa o a través de terceros, de auditorías a las finanzas de los partidos políticos;
 - g) Presentar a la Comisión de Fiscalización los informes de resultados, dictámenes consolidados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. En los informes se especificarán, en su caso, las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en la administración de sus recursos, el incumplimiento de la obligación de informar sobre su aplicación y propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable;
 - h) Verificar las operaciones de los partidos políticos con los proveedores;
 - i) Junto con la Comisión de Fiscalización, ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro;
 - j) En la etapa de campaña, en caso de que así opte el partido político, pagar a través de una de las chequeras que se aperturará por cada tipo de campaña las obligaciones que contraigan los partidos políticos, ya sea de la totalidad de gastos o bien únicamente por lo que hace a la propaganda en vía pública;
 - k) Presentar a la Comisión de Fiscalización los proyectos de resolución respecto de las quejas y procedimientos en materia de fiscalización;
 - l) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto, en los términos establecidos en esta Ley y demás disposiciones aplicables;
 - m) Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas, cumpliendo con los criterios técnicos emitidos por la Comisión de Fiscalización;
 - n) Proponer a la Comisión de Fiscalización los lineamientos homogéneos de contabilidad que garanticen la publicidad y el acceso por medios electrónicos, en colaboración con las áreas del Instituto que se requieran para el desarrollo del sistema respectivo;

SUP-RAP-522/2016

cuales no se prevé la de conocer de procedimientos sancionadores por la posible vulneración del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal.

Por el contrario, el artículo 470 de la LEGIPE señala que dentro de los procesos electorales la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido en ese Capítulo, cuando se denuncie, entre otras, la comisión de conductas que **violen lo establecido en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución.**

Adicionalmente, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, en su artículo 1, dispone que por procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, deben entenderse las quejas, denuncias o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento **de los sujetos obligados.**

Y, en su artículo 2, fracción XXII, señala que los sujetos obligados son los partidos políticos nacionales y locales, agrupaciones políticas nacionales, precandidatos, candidatos partidistas, aspirantes y candidatos independientes.

ñ) Proponer a la Comisión de Fiscalización los lineamientos que garanticen la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral, y
o) Proponer a la Comisión de Fiscalización las sanciones a imponer de acuerdo a la gravedad de las faltas cometidas.”

En el caso concreto, como se adelantó, el PRI presentó una queja en contra del Senador Luis Fernando Salazar Fernández, por considerar que la difusión de su informe de labores a través de diversos espectaculares se prolongó más allá del límite temporal previsto en el artículo 242, párrafo 5, de la LEGIPE, y constituyó promoción personalizada en contravención a lo establecido en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal.

Así, tomando en consideración el marco normativo expuesto, esta Sala Superior considera que –como lo sostuvo la autoridad responsable– la Unidad de Fiscalización carece de competencia para conocer de la queja en cuestión, pues: a) de las disposiciones aplicables al caso no se desprende su competencia; b) la Ley prevé expresamente la competencia de la Unidad de lo Contencioso para conocer de violación de esa naturaleza; y c) los servidores públicos no son sujetos obligados en términos del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Además, es inexacto que la conclusión de la autoridad responsable implique que no exista autoridad alguna que pueda investigar o sancionar las conductas denunciadas, pues de conformidad con el artículo 30 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, el procedimiento sancionador es improcedente cuando la Unidad de Fiscalización sea incompetente para conocer los hechos denunciados y, en ese caso, debe remitir el expediente a la autoridad u órgano que resulte competente para conocer del asunto.

SUP-RAP-522/2016

Lo cual aconteció en el caso, pues el Consejo General del INE ordenó remitir las constancias respectivas a la Unidad de lo Contencioso Electoral.

Asimismo, es pertinente señalar que el desechamiento en cuestión no impide que, en su caso, posteriormente la Unidad de Fiscalización pueda conocer sobre los mismos hechos a través de un procedimiento diverso, si llegasen a tener alguna incidencia en materia de fiscalización, pues conforme a lo previsto en el artículo 31 del citado Reglamento⁵, el desechamiento de una queja no prejuzga sobre el fondo del asunto.

Por lo anterior, al no asistir razón al partido recurrente, debe confirmarse la resolución impugnada.

4. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificada con la clave INE/CG776/2016.

NOTIFÍQUESE; como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

⁵ “Artículo 31.

(...)

2. El desechamiento de una queja en ningún momento prejuzga sobre el fondo del asunto, por lo que la Unidad Técnica podrá ejercer sus atribuciones legales cuando se presente una nueva queja respecto de los mismos hechos.”

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

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

