

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-703/2015

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIO: ARTURO ESPINOSA
SILIS

México, Distrito Federal, a cuatro de noviembre de dos mil quince.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro identificado, en el sentido de **CONFIRMAR** el acuerdo **INE/CG854/2015**, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en cumplimiento al fallo que recayó al diverso recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-509/2015**, en Sesión Extraordinaria del treinta de septiembre del presente año, en el que se declaró infundado el procedimiento sancionador en materia de fiscalización instaurado en contra del Partido Verde Ecologista de México y el Partido Revolucionario Institucional, ello con base en los antecedentes y consideraciones siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Inicio del procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización. El veintitrés de junio de dos mil quince, Francisco Gárate Chapa, en representación del Partido Acción Nacional, presentó queja ante la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en contra de los partidos políticos nacionales Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, por el supuesto rebase de tope de gastos de campaña.

2. Prevención. El treinta de junio siguiente, la autoridad encargada de sustanciar el procedimiento sancionador dictó acuerdo mediante el cual previno al partido apelante, por considerar que las pruebas ofrecidas carecían de la precisión necesaria en cuanto a las circunstancias de tiempo, modo y lugar, bajo el apercibimiento de que, de no subsanar dicha situación, se desecharía la queja por improcedente.

3. Desahogo de prevención. El tres de julio inmediato siguiente, el Partido Acción Nacional desahogó la prevención de referencia, mediante escrito en el que señaló los espectaculares que estuvieron colocados en la vía pública en abril y mayo de año en curso.

4. Primera resolución del procedimiento sancionador electoral. El doce de agosto del mismo año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución

INE/CG623/2015, en la que declaró infundado el procedimiento referido en el numeral anterior.

5. Primer recurso de apelación. Inconforme con la decisión precisada, el dieciséis de agosto del año en curso, el Partido Acción Nacional interpuso recurso de apelación ante esta Sala Superior, a fin de controvertir lo decidido por la autoridad administrativa electoral.

6. Sentencia de esta Sala Superior (SUP-RAP-509/2015). El diecinueve del mismo mes y año, este órgano jurisdiccional se pronunció en el sentido de revocar la resolución impugnada, a efecto de que la autoridad responsable emitiera un nuevo fallo debidamente motivado, en el que se identificaran plenamente los espectaculares denunciados que contenían supuesta propaganda institucional.

7. Sesión de la Comisión de Fiscalización. El veintiocho de septiembre siguiente, la Comisión de Fiscalización aprobó el proyecto de mérito, ello en observancia de lo mandatado por esta Sala Superior en el medio de impugnación de referencia.

8. Resolución impugnada (INE/CG854/2015). En sesión extraordinaria celebrada el treinta de septiembre de este año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió un acuerdo en cumplimiento al fallo dictado por este órgano jurisdiccional, en el que nuevamente se declaró infundado el procedimiento sancionador electoral incoado en contra del

SUP-RAP-703/2015

Partido Revolucionario Institucional y el Verde Ecologista de México.

9. Recurso de apelación. El cuatro de octubre siguiente, el Partido Acción Nacional interpuso el presente recurso a fin de controvertir el acuerdo mencionado en el numeral que precede.

10. Trámite y sustanciación. En la misma fecha, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente **SUP-RAP-703/2015** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

11. Radicación y requerimiento. El Magistrado Instructor radicó el expediente y requirió a la autoridad responsable la información que estimó conveniente a efecto de poder resolver la impugnación.

12. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió el recurso, y al no existir trámites pendientes de realizar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver la controversia planteada, con fundamento en lo dispuesto en los

artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, incisos a) y g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1; 42, párrafo 1, 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 a través del cual se impugna un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

2. Procedencia

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, y 45 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

2.1. Forma. El escrito impugnativo se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en él se hace constar el nombre del partido recurrente y la firma autógrafa de quien lo representa, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; se identifica el acto combatido y la autoridad responsable del mismo; se narran los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto controvertido; las disposiciones supuestamente violadas, y se ofrecen pruebas.

2.2. Oportunidad. Se satisface en la especie, toda vez que el acuerdo impugnado fue emitido el treinta de septiembre de dos mil quince, y el recurso de apelación que se resuelve se interpuso el cuatro de octubre del mismo año, por tanto, se advierte que la promoción se verificó dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de ahí que este órgano jurisdiccional estime que su presentación es oportuna.

2.3. Legitimación y personería. Los requisitos bajo análisis están satisfechos, pues quien interpone el recurso es el Partido Acción Nacional (partido político nacional) por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, personería que, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 párrafo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, le fue reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

2.4. Interés jurídico. Se surte en el caso, toda vez que el partido apelante fue quien instauró el procedimiento sancionador electoral al que recayó la determinación que se combate, misma que, en su concepto, fue dictada en contravención a la normativa electoral aplicable, en específico de las reglas relativas a la fiscalización de los recursos utilizados por los institutos políticos.

2.5. Definitividad. Este órgano jurisdiccional advierte que no existe algún otro medio de impugnación que debiera agotarse por el apelante antes de acudir a esta instancia

federal, por lo que debe tenerse por cumplido el requisito de procedencia en estudio.

Consecuentemente, al no advertirse alguna causa de improcedencia de manera oficiosa, se procede a estudiar el fondo de la controversia planteada.

3. Estudio de fondo

3.1. Cadena impugnativa

A fin de resolver conforme a Derecho el presente recurso, cabe precisar el contexto y la cadena impugnativa del mismo.

a) El 23 de junio de la presente anualidad, el Partido Acción Nacional, por conducto de su legítimo representante, promovió una queja en contra de los partidos políticos nacionales Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, en la que denunció un supuesto rebase de tope de gastos de campaña, **derivado de la omisión de reportar la contratación de diversos espectaculares con propaganda institucional a favor de tales institutos políticos.**

b) El doce de agosto siguiente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió resolución en el sentido de declarar infundado el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización.

SUP-RAP-703/2015

c) Inconforme con tal determinación, el Partido Acción Nacional interpuso recurso de apelación ante esta Sala Superior. Dicho medio impugnativo se radicó bajo la clave **SUP-RAP-509/2015**, y se resolvió el diecinueve de agosto en el sentido de revocar la decisión de la autoridad administrativa, al considerar que el acto no estaba debidamente fundado y motivado, pues **incumplía el principio de exhaustividad al no identificar y pronunciarse sobre todos los espectaculares denunciados**, por lo que se ordenó la emisión de un nuevo acto que se apegara al mencionado principio.

d) El treinta de septiembre siguiente, siguiendo los lineamientos dictados por esta Sala Superior, el citado Consejo General emitió una nueva resolución en la que nuevamente declaró infundado el procedimiento sancionador, en virtud de que **solamente se localizó un espectacular en el que se plasmó propaganda institucional a favor del Partido Revolucionario Institucional, cuya existencia no tuvo por acreditada (el ubicado en el kilómetro 199 de la Carretera México-Querétaro)**.

3.2. Consideraciones de la responsable

Con base en lo mandatado por esta Sala Superior al resolver el **SUP-RAP-509/2015**, así como en los elementos probatorios que obran en el expediente, la autoridad administrativa electoral procedió a la identificación plena de propaganda institucional en beneficio de los mencionados institutos políticos, para lo cual vertió las siguientes consideraciones:

SUP-RAP-703/2015

- Determinó que el fondo del asunto consistía en verificar si los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, así como la coalición que conformaron y sus candidatos, rebasaron el tope de gastos de campaña en el marco del Proceso Electoral 2014-2015 o no.
- Razonó que las fotografías exhibidas por el Partido Acción Nacional son elementos probatorios que por sí mismos no refieren hechos que, en abstracto, sean contrarios a la normativa en materia de fiscalización, sino que reflejan únicamente la existencia de espectaculares con propaganda electoral.
- En el mismo sentido, les otorgó un valor indiciario simple a dichas pruebas técnicas, y consideró que solamente generan pleno valor probatorio si las mismas se encuentran apoyadas o reforzadas con otros elementos que confirmen tanto su autenticidad, como aquellas circunstancias con las que se pretenden relacionar los hechos investigados.
- Expresó que en vista de las circunstancias de tiempo, modo y lugar descritas por el apelante, dicha autoridad fiscalizadora precedió a instaurar las líneas de investigación pertinentes, a fin de allegarse de los elementos de convicción idóneos para sustanciar y resolver el procedimiento de queja correspondiente.
- Al valorar y administrar las pruebas recabadas, concluyó que únicamente uno del total de los espectaculares denunciados contenía propaganda institucional, en específico, el que se refiere al Partido Revolucionario Institucional, ubicado en el kilómetro 199 de la Carretera México-Querétaro.

SUP-RAP-703/2015

- Respecto de dicha propaganda, precisó que no hay constancia alguna de la existencia del supuesto espectacular en los monitoreos del Instituto Nacional Electoral, y menos aún de la temporalidad en la que supuestamente fue expuesto, por lo que no lo contabilizó como gasto de campaña.
- Estableció que, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior, se identificó un solo caso de propaganda institucional (el mencionado con anterioridad), mientras que para todos y cada uno del resto de espectaculares investigados, se identificó en cada caso a los candidatos directamente beneficiados, es decir, concluyó que ninguno de los demás espectaculares contenía propaganda institucional.
- Preciso que tal autoridad verificó en el Sistema Integral de Fiscalización lo relacionado a la colocación de espectaculares de los candidatos postulados por los referidos Institutos Políticos.

3.3. Planteamiento del apelante

El partido apelante aduce que el acuerdo impugnado carece de la debida fundamentación y motivación, toda vez que no cumple con el principio de exhaustividad, ello en detrimento de los artículos 14, 16, 17 y 41 fracción V, apartado A de la Constitución General, agravio que sustenta en los siguientes argumentos:

SUP-RAP-703/2015

- a. Dado que la Sala Superior, al dictar sentencia en el **SUP-RAP-509/2015**, ordenó a la responsable “...emitir una nueva resolución a la brevedad de lo 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...”, dicha autoridad debía analizar cada una de las pruebas ofrecidas por el apelante y pronunciarse individualmente sobre las mismas, situación que no sucedió, pues la responsable solamente realizó el estudio de un espectacular ubicado en el kilómetro 199 de la carretera México-Querétaro, y sostuvo que “...ninguno de los demás espectaculares contenía propaganda institucional.”, lo que no puede considerarse exhaustivo.
- b. Arguye que si la responsable hubiese sido exhaustiva en la revisión de los indicios presentados por el partido enjuiciante, así como en la investigación de los hechos, habría advertido que los gastos relacionados con espectaculares reportados a la autoridad fiscalizadora por los institutos políticos de referencia no coinciden con el número total de espectaculares contratados y denunciados, pues este último asciende de manera considerable.
- c. Finalmente, plantea que las pruebas técnicas que presentó, consistentes en imágenes fotográficas de más de 3500 espectaculares en los que se benefició a los

candidatos postulados por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México a través de propaganda institucional, no fueron confrontadas con los gastos reportados por tales institutos políticos, a pesar de que se precisaron las circunstancias de tiempo, modo y lugar respecto de cada una de ellas.

3.4. Pretensión, causa de pedir y litis

De todo lo anterior, se aprecia que la **PRETENSIÓN** final del partido apelante consiste en que este órgano jurisdiccional revoque el acuerdo que se combate, a efecto de que la autoridad responsable emita uno nuevo en el que funde y motive adecuadamente su determinación, en específico, que satisfaga el principio de exhaustividad realizando un análisis o pronunciamiento individual de cada una de las pruebas que aportó el enjuiciante relacionadas con los espectaculares.

La **CAUSA DE PEDIR** consiste en que, al emitir el acuerdo controvertido, la autoridad responsable no se apegó a lo dispuesto por la Constitución General, ni observó lo ordenado por esta Sala Superior, toda vez que no atendió, una por una, las evidencias fotográficas ofrecidas por el Partido Acción Nacional relativas a los espectaculares que supuestamente contenían propaganda institucional, sino que se limitó a señalar solamente un espectacular con ese tipo de propaganda, y efectuó un pronunciamiento genérico sobre los demás.

Consecuentemente, la **LITIS** en el presente asunto se constriñe a determinar si el contenido del acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que hoy se combate, satisface o no el principio de exhaustividad, es decir, si dicha autoridad responsable estudió y se pronunció sobre todos los puntos de hecho y de derecho necesarios para resolver el procedimiento sancionador en materia de fiscalización en estricto apego a la normativa legal y constitucional o, por el contrario, el estudio de referencia fue incompleto o deficiente.

3.5. Análisis de los agravios

El agravio expuesto por el partido recurrente es **INFUNDADO**, ya que del análisis de la resolución impugnada se advierte que la autoridad responsable, en cumplimiento a lo ordenado por este órgano jurisdiccional en el **SUP-RAP-509/2015**, valoró todas y cada una de las pruebas que obran en el expediente y a partir de ello consideró que únicamente uno de los espectaculares denunciados contenía propaganda institucional, lo cual evidencia que el análisis realizado fue exhaustivo, sin que el apelante señale en su escrito recursal cuáles fueron las probanzas cuyo análisis se omitió.

Ha sido criterio de esta Sala Superior que el principio de exhaustividad refiere a que las autoridades encargadas de dictar una resolución (incluso las encargadas de desplegar la función administrativa), por un lado agoten la materia de todas las cuestiones sometidas a su conocimiento mediante el examen y determinación de la totalidad de las cuestiones

SUP-RAP-703/2015

concernientes a los asuntos de que se ocupen, y por otro, determinen el valor y alcance demostrativo de las pruebas ofrecidas por las partes, ello a efecto que las soluciones adoptadas sean completas.

De tal forma, el principio en comento se satisface mediante el análisis de todas las cuestiones sometidas a su conocimiento y resolución; de manera tal que la autoridad u órgano en cuestión, se ocupe de hacer el pronunciamiento respectivo en las consideraciones sobre los hechos constitutivos de la causa de pedir o pretensión, **así como respecto del valor de la totalidad de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso, como base para resolver sobre tales pretensiones**, máxime si se trata de una determinación susceptible de ser combatida a través de un medio de impugnación, pues resulta necesario contar con el análisis tanto de todos los argumentos y razonamientos expresados en su momento, como de las probanzas aportadas al correspondiente proceso.

En el caso, el Partido Acción Nacional denunció a los partidos Verde Ecologista de México y Revolucionario Institucional, por el supuesto rebase del tope de gastos de campaña, lo cual sustentó en evidencia fotográfica de seiscientos treinta y nueve espectaculares, respecto de lo cual la autoridad responsable consideró que el procedimiento sancionador en materia de fiscalización era infundado, dado que no se acreditaron los extremos de la prohibición legal alegada.

SUP-RAP-703/2015

La decisión de la autoridad responsable fue impugnada ante esta Sala Superior vía recurso de apelación, el cual se radicó bajo el número de expediente **SUP-RAP/509/2015**, mismo que se resolvió en el sentido de ordenar que se emitiera una nueva resolución en la que **identificara plenamente los espectaculares denunciados que versaren sobre propaganda institucional a favor de los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México así como de sus candidatos**, y se pronunciara al respecto, todo ello con base en los elementos probatorios que obran en el expediente, es decir, se le mandato que especificara cuáles de los espectaculares materia de la queja contenían esa clase o tipo específico de propaganda, y que ésta se hubiere traducido en un beneficio directo para los mencionados institutos políticos.

A partir de ello, la autoridad administrativa en cumplimiento del fallo pronunciado por esta Sala Superior, emitió una nueva resolución (**INE/CG854/2015**) en la que, según consta en autos, se sirvió verificar si se demostraban los hechos descritos por el partido quejoso a través del estudio y valoración de cada uno de los elementos de prueba que obran dentro del expediente, ello de conformidad con la sana crítica, la experiencia, las reglas de la lógica, y los principios rectores de la función electoral, análisis cuya conclusión fue que de la totalidad de los espectaculares denunciados, únicamente uno de ellos contiene propaganda institucional: *ubicado el en el kilómetro 199 de la carretera México-Querétaro, respecto del Partido Revolucionario Institucional* (foja 8 de la resolución combatida).

SUP-RAP-703/2015

Asimismo, la responsable expresó que para todos y cada uno de los espectaculares investigados, se identificó en cada caso a los candidatos directamente beneficiados; esto es, que ninguno de los demás espectaculares contiene propaganda institucional en favor de los multicitados partidos políticos nacionales. Todo ello en estricto cumplimiento a lo ordenado por este órgano jurisdiccional.

En función de lo anterior, a juicio de esta Sala Superior, el agravio aducido resulta **infundado**, ya que como se expuso, de la resolución impugnada se advierte que la autoridad responsable valoró todas y cada una de las pruebas que obran en el expediente y a partir de ello consideró que únicamente uno de los espectaculares denunciados contenía propaganda institucional, lo cual evidencia que el análisis realizado fue exhaustivo.

Lo anterior, puesto que este órgano jurisdiccional aprecia que la autoridad responsable satisfizo el principio de exhaustividad a cabalidad, toda vez que dicha autoridad llevó a cabo un análisis o estudio puntual de todos los puntos litigiosos vertidos por el partido apelante, ello con base en la valoración de todas las probanzas (evidencias fotográficas) que obran en el expediente respectivo, en consecuencia, dado que esta Sala advierte que sí se abordaron todas las cuestiones a resolver, y en especial que se tomaron en consideración la totalidad de los elementos de prueba aportados por el partido denunciante al momento de emitir la determinación que ahora se impugna, lo procedente conforme a Derecho es confirmar esta última.

SUP-RAP-703/2015

Aunado a lo anterior, se estima que si el partido apelante consideró insuficiente lo actuado y expuesto por la responsable al emitir el acto que ahora se controvierte, específicamente en lo relativo a la valoración de las pruebas técnicas consistentes en diversas fotografías, debió señalar e individualizar ante esta Sala Superior los espectaculares que, en su concepto, dejó de tomar en cuenta la autoridad administrativa, a efecto de acreditar que la actuación de la responsable fue contraria al principio de exhaustividad, situación que no se desprende del escrito recursal, de ahí que al estimar que sí se tomaron en consideración las evidencias a fotográficas para declarar infundado el procedimiento administrativo sancionador, se debe confirmar el acto controvertido.

En consecuencia, lo procedente es confirmar el acuerdo **INE/CG854/2015**, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

III. RESOLUTIVOS

ÚNICO. Se confirma el acuerdo **INE/CG854/2015**, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en lo que fue materia de impugnación.

NOTIFÍQUESE: como corresponda, con fundamento en los artículos 27 y 29, párrafo 5, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

SUP-RAP-703/2015

Así, por **unanimidad** lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y 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