

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-726/2015

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

SECRETARIO: DAVID CETINA MENCHI

Ciudad de México, a veinticinco de noviembre de dos mil quince.

SENTENCIA

Que recae al recurso de apelación interpuesto por el Partido Acción Nacional¹, en contra de la resolución INE/CG886/2015 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral², del catorce de octubre de dos mil quince, respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, instaurado en contra del Partido Verde Ecologista de México³, identificado con el número de expediente P-COF-UTF/33/2014, y

RESULTANDO

¹ En adelante PAN.

² En adelante Consejo General del INE.

³ En adelante PVEM.

SUP-RAP-726/2015

I. Antecedentes. De los hechos narrados y de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

a. Resolución que ordena el inicio del procedimiento oficioso.

El veintidós de octubre de dos mil catorce, el Consejo General del INE aprobó la resolución INE/CG271/2014, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Egresos de los Partidos Políticos Nacionales correspondientes al ejercicio 2013, mediante la cual ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra del PVEM.

b. Inicio del procedimiento oficioso. El dieciocho de noviembre de dos mil catorce, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral⁴ acordó integrar el expediente P-COF-UTF/33/2014, en cumplimiento a la resolución que antecede.

c. Resolución impugnada. El catorce de octubre del año en curso, el Consejo General del INE, aprobó la resolución INE/CG886/2015, respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, instaurado en contra del PVEM, identificado con el número de expediente P-COF-UTF/33/2014, la cual declaró infundado el procedimiento sancionador electoral, en razón de que no se obtuvieron elementos de prueba que acrediten una irregularidad en materia de financiamiento.

II. Recurso de apelación. En desacuerdo con la resolución que antecede, el PAN interpuso recurso de apelación, ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

⁴ En adelante Unidad Técnica de Fiscalización.

III. Remisión de los expedientes y escrito. En su oportunidad la autoridad señalada como responsable tramitó la referida demanda, para luego remitirla a este órgano jurisdiccional, junto con el expediente formado con motivo del presente medio de impugnación, las constancias de mérito y su informe circunstanciado.

IV. Turno. Por acuerdo dictado por el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, se ordenó turnar el expediente a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, para efectos de lo señalado por el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar en su Ponencia el recurso en comento; así como su admisión y declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con 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, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los numerales 4, 40, apartado 1, inciso a), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de

SUP-RAP-726/2015

Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político, a fin de impugnar una resolución del Consejo General del INE.

SEGUNDO. Procedencia

El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

a) Forma. La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable, y en ella se hace constar la denominación del partido recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa su demanda; los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve en representación del PAN.

b) Oportunidad. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los recursos de apelación deben presentarse dentro de los cuatro días siguientes a que se notifique o se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado. En el caso no existe constancia de notificación, pero tomando en consideración que la resolución impugnada se emitió el catorce de octubre de dos mil quince, mientras que la demanda se fue recibida el

dieciséis de octubre siguiente, es evidente que se presentó en tiempo.

c) Legitimación y personería. Dichos requisitos se cumplen en la especie, dado que quien interpone el recurso de apelación es el PAN, el cual cuenta con registro como partido político nacional.

Asimismo, fue presentado por conducto de representante con personería suficiente para hacerlo, dado que la demanda fue suscrita por Francisco Gárate Chapa, en su carácter de representante del aludido instituto político, en el seno del Consejo General del INE, misma que es reconocida por la autoridad responsable al rendir el respectivo informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito en examen.

d) Interés jurídico. Por lo que hace al interés jurídico, esta Sala Superior ha considerado que consiste en la relación que se presenta entre la situación jurídica irregular que se denuncia y la providencia que se pide para remediarla, mediante la aplicación del Derecho, así como en la utilidad de esa medida, para subsanar la referida irregularidad.

El interés jurídico del partido recurrente se encuentra acreditado, ya que se trata de un partido político nacional que cuestiona la resolución de catorce de octubre del año en curso, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, instaurado en contra del PVEM.

SUP-RAP-726/2015

e) Definitividad. La resolución emitida constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud de la cual pueda ser modificada, revocada o anulada, de ahí que se estime colmado el presente requisito de procedencia.

TERCERO. Estudio de fondo

j) Consideraciones de la resolución controvertida

La resolución controvertida, se sustenta, en lo esencial, en las consideraciones siguientes:

Derivado de la resolución INE/CG217/2014, respecto de las irregularidades determinadas en el Dictamen Consolidado de la Revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Egresos de los Partidos Políticos Nacionales correspondiente al ejercicio 2013, se advirtió que el PVEM reportó gastos por un importe de \$660,000.00, por concepto de producción, grabación, edición y toma de fotografías respecto de las ponencias y actividades del evento “Análisis y Reflexiones en Materia Política-Electoral” celebrado el veinticinco y veintiséis de noviembre de dos mil trece; de los cuales la autoridad responsable no tuvo certeza que hubiesen sido erogados con estricto apego a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía y racionalidad, ya que podrían estar sobrevaluados.

En consecuencia, la autoridad responsable determinó que lo conducente era ordenar el inicio de un procedimiento oficioso, con la finalidad de dilucidar si el referido instituto político erogó los mencionados recursos con apego a la legislación electoral.

Con motivo de la instrucción del procedimiento oficioso La Unidad Técnica de Fiscalización solicitó a la Dirección de Auditoría toda la documentación contable y comprobatoria con la que contara, relacionada con la erogación en cuestión.

En respuesta a lo anterior la dirección aludida remitió la documentación presentada por el PVEM, así como las respuestas emitidas a las solicitudes de cotización, con características similares a las manifestadas por el partido, que formuló a los proveedores BINDIVA, S.A. DE C.V.; NEWS PRODUCCIONES, S.A. de C.V.; y, AZTEITIA COMUNICACIÓN y MEDIA, S.C.

De las respuestas remitidas por las personas morales referidas, se advirtió que ninguna de ellas prestaba servicios similares a las que el instituto político contrató, ya que de acuerdo al dicho de los proveedores, no contaban en su totalidad con los recursos materiales o solo se dedicaban a una actividad en específica, motivo por el cual no se obtuvieron todos los elementos necesarios para determinar el monto involucrado relacionado con la justificación del gasto en cuestión.

Derivado de lo anterior y con el fin de obtener los datos necesarios para llevar a cabo una adecuada comparación y poder determinar si existió sobrevaluación respecto de las erogaciones realizadas por el partido político por concepto de producción, grabación, edición de video y toma de fotografías, la autoridad instructora solicitó la información atinente a las empresas Cielo Azul, Filma Video Corp; Márquez Estudio & Imagen Digital; y, Rockstar Studio México S.A. de C.V.

SUP-RAP-726/2015

En cuanto al proveedor Cielo Azul, mediante acta circunstanciada el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva número 12 del Distrito Federal, afirmó que el inmueble indicado para notificación se encontraba deshabitado; así mismo por lo que hace a Márquez Estudio & Imagen Digital, el representante legal manifestó a los funcionarios de dicha junta que no emitiría información alguna, por encontrarse realizando otros trabajos de mayor relevancia.

Los proveedores Rockstar Studio México S.A. de C.V. y Filma Video Corp, no aportaron elementos que permitieran determinar la existencia de una sobrevaluación en el gasto erogado por el PVEM, dado que dichas personas morales no proporcionaron la información que se le solicitó; ya que solo se avocaron a deslindarse de cualquier responsabilidad con el PVEM.

Por lo anterior, adicionalmente, la autoridad instructora solicitó información al proveedor Ávidis, el cual informó que se encontraba imposibilitado para cotizar los servicios, ya que no contaba con los equipos especificados.

Dado que las solicitudes de cotización a diversos proveedores resultaron infructuosas, con el fin de obtener los datos necesarios para determinar si existió sobrevaluación respecto de las erogaciones realizadas por el partido político por concepto de producción, grabación, edición y toma de fotografías respecto de las ponencias y actividades del evento “Análisis y Reflexiones en Materia Política-Electoral” celebrado el veinticinco y veintiséis de noviembre de dos mil trece, la autoridad instructora solicitó a la Dirección de Auditoría presentara el valor más alto de la matriz de

precios, correspondiente al tipo de servicio, con la finalidad de llevar a cabo la valuación del mismo.

En contestación, la dirección aludida manifestó que de la revisión y análisis a los productos y servicios de fotografía y video registrados por diversos proveedores en el Registro Nacional de Proveedores del Instituto Nacional Electoral, no se identificaron servicios de grabación y edición de un evento y toma y edición de fotografías con las mismas características de los servicios contratados por el PVEM, razón por la cual no podía determinar un valor inferior o superior de acuerdo a los criterios de valuación para la realización de la matriz de precios.

En razón de lo anterior, la autoridad responsable arribó a la conclusión en el sentido de que no se contaba con elementos que con grado de suficiencia generaran convicción sobre la violación del PVEM en contra del orden jurídico normativo en materia de fiscalización electoral, por lo que hace a una sobrevaluación en el costo erogado por el servicio de mérito.

En este sentido, al no obtener elementos que acreditaran alguna irregularidad en materia de financiamiento, la autoridad responsable determinó declarar **infundado** el respectivo procedimiento oficioso sancionador electoral.

ii) Resumen de agravios

El PAN aduce que la autoridad responsable **incurrió en falta de exhaustividad** al emitir la resolución controvertida, en lo esencial, por lo siguiente:

SUP-RAP-726/2015

La autoridad responsable arribó a la conclusión de que, a pesar de haberse solicitado la respectiva cotización a diversos proveedores, no contaba con elementos para poder determinar si existió una sobrevaluación en el costo erogado por el PVEM, por un importe de \$660,000.00, por concepto de producción, grabación, edición y toma de fotografías respecto de las ponencias y actividades del evento “Análisis y Reflexiones en Materia Política-Electoral”, celebrado el veinticinco y veintiséis de noviembre de dos mil trece.

Sin embargo, según el recurrente, lo anterior no puede considerarse como una resolución exhaustiva, puesto que para resolver resultaba indispensable que la autoridad responsable respetara a cabalidad el principio de exhaustividad, lo cual no aconteció en la especie.

En ese orden de ideas, a juicio del partido político recurrente, es evidente que la autoridad responsable no fue exhaustiva, ya que se encontraba constreñida a obtener la información necesaria con la finalidad de determinar si existió o no una sobrevaluación de la erogación en cuestión.

Ello, porque, en concepto del recurrente, la autoridad responsable no estaba en condiciones de declarar infundado el respectivo procedimiento sancionador si no contaba con la información suficiente para determinar el costo de producción, grabación, edición y toma de fotografías respecto de las ponencias y actividades del evento “Análisis y Reflexiones en Materia Política-Electoral” celebrado el veinticinco y veintiséis de noviembre de dos mil trece.

iii) Consideraciones de esta Sala Superior

Esta Sala Superior considera que los agravios aducidos por el partido político recurrente son sustancialmente **fundados** y suficientes para revocar la resolución impugnada, porque la autoridad responsable incurrió en falta de exhaustividad al emitir la resolución controvertida.

Ello, porque en el caso, la Unidad Técnica de Fiscalización, en su carácter de autoridad instructora del respectivo procedimiento oficioso sancionador electoral, no sólo debió constreñirse a solicitar la respectiva cotización de precios a diversos proveedores y a la Dirección de Auditoría que presentara el valor más alto de la matriz de precios, correspondiente al tipo de servicio, con la finalidad de llevar a cabo la valuación del mismo, sino que en ejercicio de su facultad investigadora debió recabar la información necesaria para que se determinara lo conducente en cuanto a la sobrevaluación de la erogación en cuestión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18, párrafo 2, 20, párrafo 1 y 36, párrafo 4, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, así como 26 y 27 del Reglamento de Fiscalización.

Sobre el particular, se debe tener presente que en términos del artículo 20, párrafo 1, Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización, se debe allegar de los elementos necesarios para la sustanciación y resolución de los procedimientos respectivos, para lo cual podrá levantar razón y constancia respecto de la información obtenida de fuentes diversas.

SUP-RAP-726/2015

De ahí que la referida Unidad se encuentra facultada para practicar las diligencias idóneas y eficaces para sustanciar los respectivos procedimientos sancionadores.

En ese sentido, resultan aplicables los principios de exhaustividad y eficacia, conforme a los cuales, se deben realizar todas y cada una de las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos presuntamente infractores de la normativa electoral.

De esta forma, la autoridad administrativa debe, en la fase respectiva del procedimiento, llevar a cabo las actuaciones necesarias que permitan dilucidar los hechos materia de la investigación,

Es por ello que la Unidad Técnica de Fiscalización, a fin de instruir debidamente los expedientes de los procedimientos sancionadores de su competencia, se encuentra en posibilidad de profundizar en la investigación y, además, practicar las diligencias y requerimientos necesarios que le permitan contar con los elementos de convicción suficientes para determinar lo conducente sobre los hechos materia del procedimiento sancionador.

De esta forma se contribuye a cumplir con los principios de exhaustividad y eficacia rectores de los procedimientos sancionadores, que guían la actuación de la autoridad instructora.

En este contexto, es importante destacar que el artículo 36, párrafo, 4, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, establece que para el caso de que no se haya obtenido un monto determinable para los bienes y/o

servicios relacionados con los hechos investigados, la Unidad Técnica podrá allegarse de información utilizando el método de valuación de operaciones establecido en el Reglamento de Fiscalización.

Incluso, se debe tener presente que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, del mencionado Reglamento, la Unidad Técnica valorará la pertinencia de realizar las pruebas periciales para el caso en específico, así también determinará, en su caso, si procede nombrar un perito en cualquier procedimiento que así lo amerite.

En el caso, de las constancias de autos se advierte que durante la instrucción del respectivo procedimiento oficioso sancionador, llevado a cabo por la Unidad Técnica de Fiscalización se constriñó a solicitar la respectiva cotización de precios a diversos proveedores y a la Dirección de Auditoría para que presentara el valor más alto de la matriz de precios, correspondiente al tipo de servicio, con la finalidad de llevar a cabo la valuación correspondiente.

No obstante, la mencionada Unidad, a partir de la materia del respectivo procedimiento oficioso sancionador, no sólo estaba constreñida a solicitar la respectiva cotización de precios a diversos proveedores y a la matriz de precios a la Dirección de Auditoría, con la finalidad de llevar a cabo la valuación correspondiente, sino que atendiendo a los principios de exhaustividad y eficacia, conforme a los cuales, se deben realizar todas y cada una de las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos materia de la investigación,

SUP-RAP-726/2015

también debió profundizar en la investigación y practicar las diligencias y requerimientos necesarios que le permitieran contar con los elementos de convicción suficientes para determinar lo conducente sobre materia del procedimiento sancionador.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18, párrafo 2, 20, párrafo 1 y 36, párrafo 4, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, así como 26 y 27 del Reglamento de Fiscalización, la referida Unidad de Fiscalización, en su carácter de autoridad instructora debió:

- Recabar los elementos necesarios para la sustanciación y resolución de los procedimientos respectivos, para lo cual podrá levantar razón y constancia respecto de la información obtenida de fuentes diversas.
- Allegarse de información **utilizando el método de valuación de operaciones establecido en el Reglamento de Fiscalización.**
- Valorar la pertinencia de realizar las pruebas periciales para el caso en específico, así también determinar, en su caso, si procede nombrar un perito en cualquier procedimiento que así lo amerite.

Los artículos 26 y 27 del Reglamento de Fiscalización, establecen, en lo que al caso interesa, como métodos de valuación de operaciones los siguientes:

Para determinar el valor razonable se puede optar por lo siguiente⁵:

- a) Cotizaciones observables en los mercados, entregadas por los proveedores y prestadores de servicios.
- b) Valor determinado por perito contable.
- c) Valor determinado por corredor público.
- d) Valor determinado por especialistas en precios de transferencias.

La determinación del valor de los gastos se sujetará a lo siguiente⁶:

- a) Se deberá identificar el tipo de bien o servicio recibido y sus condiciones de uso y beneficio.
- b) Las condiciones de uso se medirán en relación con la disposición geográfica y el tiempo. El beneficio será considerado conforme a los periodos del ejercicio ordinario y de los procesos electorales.
- c) Se deberá reunir, analizar y evaluar la información relevante relacionada con el tipo de bien o servicio a ser valuado. **La información se podrá obtener de cámaras o asociaciones del ramo de que se trate.**

⁵ Artículo 26 del Reglamento de Fiscalización

⁶ Artículo 27 del Reglamento de Fiscalización

SUP-RAP-726/2015

d) Se deberá identificar los atributos de los bienes o servicios sujetos de valuación y sus componentes deberán ser comparables.

e) Para su determinación, el procedimiento a utilizar será el de valor razonable.

Con base en los valores descritos, así como con la información recabada durante el proceso de fiscalización, la Unidad Técnica deberá elaborar una matriz de precios, con información homogénea y comparable.

En ese sentido, se advierte que para determinar la valuación correspondiente la Unidad Técnica de Fiscalización no sólo debe recurrir a cotizaciones entregadas por los proveedores y prestadores de servicios, sino también a la valuación determinada por: perito contable, corredor público o especialistas en precios de transferencias; incluso, es permisible que recabe información de las cámaras o asociaciones del ramo de que se trate, máxime que, como ya se dijo; el artículo 36, párrafo, 4, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, establece que para el caso de que no se haya obtenido un monto determinable para los bienes y/o servicios relacionados con los hechos investigados, la Unidad Técnica podrá allegarse de información utilizando el método de valuación de operaciones establecido en el Reglamento de Fiscalización.

En este orden de ideas, si como sucede en el caso, la mencionada Unidad omitió proceder en los términos apuntados, resulta evidente que se vulneró el principio de exhaustividad y, por ende, no estaba en condiciones de declarar infundado el

respectivo procedimiento sancionador si no contaba con la información suficiente para determinar el costo de producción, grabación, edición y toma de fotografías respecto de las ponencias y actividades del evento “Análisis y Reflexiones en Materia Política-Electoral” celebrado el veinticinco y veintiséis de noviembre de dos mil trece.

En consecuencia, cabe concluir que le asiste la razón al recurrente sobre la falta de exhaustividad en la investigación, de ahí lo fundado del agravio en estudio.

iv) Efectos

En las relatadas condiciones, esta Sala Superior estima que lo procedente es revocar la resolución controvertida, para el efecto de que la Unidad Técnica de Fiscalización, atendiendo a los principios de exhaustividad y eficacia, a la brevedad posible profundice en la investigación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18, párrafo 2, 20, párrafo 1 y 36, párrafo 4, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, así como 26 y 27 del Reglamento de Fiscalización, para que se allegue de los elementos necesarios a fin de que determine si existió o no sobrevaluación respecto de las erogaciones realizadas por el PVEM, consistente en la cantidad de \$660,000.00, por concepto de producción, grabación, edición y toma de fotografías respecto de las ponencias y actividades del evento “Análisis y Reflexiones en Materia Política-Electoral” celebrado el veinticinco y veintiséis de noviembre de dos mil trece.

SUP-RAP-726/2015

Una vez agotada la instrucción, en la que conceda el derecho de defensa y garantía de audiencia al partido político, el Consejo General del INE a la brevedad deberá emitir la resolución que en Derecho proceda.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

PRIMERO. Se revoca la resolución INE/CG886/2015, emitida el catorce de octubre de dos mil quince, en el expediente P-COF-UTF/33/2014, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

SEGUNDO. Se **ordena** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral emita nueva resolución, a la brevedad posible, conforme se ha razonado en la presente ejecutoria, debiendo informar a esta Sala Superior dentro de las veinticuatro horas a que ello ocurra.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los Magistrados Salvador Olimpo

Nava Gomar y Pedro Esteban Penagos López, 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

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO