

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-613/2015

**RECURRENTE:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:** PEDRO  
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SECRETARIOS:** ERNESTO  
CAMACHO OCHOA Y LUCÍA GARZA  
JIMÉNEZ.

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

**VISTOS** para resolver los autos del recurso de apelación al rubro citado interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, para impugnar el acuerdo de desechamiento emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral de doce de agosto del año en curso, relativo al procedimiento sancionador donde desecha la queja presentada en contra del Partido Acción Nacional y del entonces candidato a Presidente Municipal de Almoloya de Alquisiras, Estado de México por presuntas omisiones al no reportar gastos de campaña en los informes correspondientes.

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

## **SUP-RAP-613/2015**

De lo narrado por las partes y de las constancias de autos se advierte:

### **I. Antecedentes.**

**1. Denuncia por no reportar gastos de campaña.** El diecinueve de junio de dos mil quince, el Partido Revolucionario Institucional interpuso ante el Instituto Electoral del Estado de México, queja contra el Partido Acción Nacional y el candidato a Presidente Municipal de Almoloya de Alquisiras, Estado de México, por presuntas omisiones al no reportar gastos de campaña en los informes correspondientes.

**2. Recepción en la Unidad Técnica de Fiscalización.** El veintitrés de junio siguiente se recibió el escrito en la Unidad Técnica de Fiscalización y se previno al representante propietario del Partido Revolucionario Institucional para que subsanara algunas omisiones en el escrito presentado. El treinta de junio siguiente, el partido dio contestación a la prevención.

**3. Desechamiento de la Denuncia.** El doce de agosto de dos mil quince el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>1</sup> mediante acuerdo resolvió el procedimiento sancionador en donde desechó la queja antes precisada.

---

<sup>1</sup> INE.

El partido recurrente fue notificado el veinte de agosto de la resolución referida.

**II. Recurso de Apelación.** El veinticuatro de agosto del presente año, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del INE, interpuso recurso de apelación a fin de impugnar el acuerdo de desechamiento.

**III. Trámite y sustanciación.** En el momento procesal oportuno, el Magistrado Instructor admitió el recurso y al no existir trámite pendiente de realizar declaró cerrada la instrucción dejando los autos en estado dictar sentencia, y

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

**PRIMERO.** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en lo dispuesto 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, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4 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

**SUP-RAP-613/2015**

apelación interpuesto en contra de un acto atribuido a un órgano central del INE, en este caso, el Consejo General.

**SEGUNDO. Procedencia.** El medio impugnativo cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8° y 9°, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo siguiente:

**2.1. Forma.** La demanda se presentó ante la autoridad responsable, se señala el nombre del recurrente, el domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto impugnado y la autoridad responsable, la mención de los hechos y de los agravios que le causa la resolución reclamada, así como el nombre y la firma autógrafa del apelante.

**2.2. Oportunidad.** El recurso fue interpuesto en forma oportuna, en virtud que la resolución impugnada fue emitida el doce de agosto del año en curso, y notificada el veinte siguiente, por lo que si el medio impugnativo fue interpuesto ante la responsable el veinticuatro siguiente, es decir, dentro del plazo de cuatro días establecido para tal efecto, es claro que el mismo resulta oportuno.

**2.3. Legitimación y personería.** Los requisitos señalados están satisfechos. En el caso, el recurso es interpuesto por un partido político nacional por conducto de su representante propietario, lo cual es reconocido por la autoridad responsable

al rendir su informe circunstanciado, en términos de lo dispuesto en el artículo 18, apartado 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**2.4. Definitividad.** La resolución impugnada es definitiva y firme, toda vez que del análisis de la legislación adjetiva electoral aplicable, se advierte que no existe medio impugnativo que debiera agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional, de ahí que se cumpla el presente requisito.

**2.5. Interés jurídico.** El requisito bajo análisis también se encuentra satisfecho, en virtud que el partido recurrente es quien interpuso la queja primigenia ante el Instituto Electoral del Estado de México.

### **TERCERO. Estudio de fondo.**

#### **Planteamiento.**

En el escrito de queja se advierte que la misma fue enderezada en contra de Partido Acción Nacional y su entonces candidato a la Presidencia Municipal del Almoloya de Alquisiras por el presunto rebase de topes de gastos de campaña, consistente en la utilización de propaganda en vehículos de transporte público en el Estado de México.

**SUP-RAP-613/2015**

La pretensión del partido político actor es que se revoque la resolución emitida por el Consejo General del INE, a fin de que se instaure el procedimiento administrativo sancionador que corresponda al Partido Acción Nacional y a su candidato a presidente municipal.

El partido recurrente señala que la resolución viola los principios de igualdad, legalidad y equidad en la contienda, al ser omisa en no proceder al estudio del asunto, puesto que el desechamiento es infundado e injustificado pues cumplió con los requisitos para la interposición de las quejas en materia de fiscalización.

De igual forma, es incorrecta la supuesta falta de pruebas, pues se aportaron seis fotografías en las que consta la propaganda denunciada y una probable infracción en materia de rebase de gastos de campaña u omisión en los informes de gastos de Francisco Sánchez Posada como candidato del Partido Acción Nacional a la Presidencia Municipal de Almoloya de Alquisiras, Estado de México.

Por último, argumenta que la responsable debió de allegarse de los elementos de convicción pertinentes y realizar el desahogo de las inspecciones oculares o pruebas periciales para la acreditación de la violación reclamada.

Además, el actor aduce que desahogó en tiempo y forma el requerimiento solicitado, por lo que es incorrecto el desechamiento con fundamento en la falta de señalización de circunstancias de tiempo, modo y lugar, con lo que la responsable violentó la constitucionalidad y legalidad en que se debe fundamentar las resoluciones, cuando se emitan actos de molestia a los gobernados.

**Tesis de la decisión.**

Los agravios esgrimidos por el partido recurrente, son **infundados** en parte e **inoperantes** en otra.

**1. Agravio sobre vicio del procedimiento y resolución Impugnados.**

En el procedimiento sancionador en cuestión, consta que el diecinueve de junio de dos mil quince, se recibió en la Unidad Técnica de Fiscalización el oficio IEEM/SE/11569/2015, suscrito por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México, en el que se adjuntaron las constancias originales del expediente PSO/ALA/PRI/FRP\_PAN-036/2015/06, así como el acuerdo de remisión de fecha siete de junio de dicha anualidad, relativo a la queja presentada ante ese Instituto por el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Municipal en Almoloya de Alquisiras, del Instituto Electoral del Estado de México.

**SUP-RAP-613/2015**

En dicho expediente consta la denuncia por la presunta omisión de reportar gastos de campaña en el informe respectivo, atribuible al Partido Acción Nacional y su entonces candidato a Presidente Municipal de Almoloya de Alquisiras, Estado de México, Francisco Rodríguez Posada, a la cual se acompañaron los medios probatorios que se estimaron pertinentes para evidenciar los hechos cuestionados, consistentes en copias fotostáticas de seis fotografías a color.

Posteriormente, el veintitrés de junio de dos mil quince, la Unidad Técnica de Fiscalización tuvo por recibido el escrito de queja referido, y en esa misma fecha se acordó integrar el expediente respectivo, bajo la clave de expediente INE/Q-COF-UTF/301/2Q15/EDOMEX, y se previno al actor a efecto de que: **i)** realizara la narración expresa y clara de los hechos en los que se basaba la queja; **ii)** describiera las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se suscitaron los hechos denunciados; **iii)** aclarara la vinculación de los hechos con la existencia de conductas violatorias de la normatividad electoral, ello en virtud de que de la narración de los hechos no se advirtió que los mismos por sí solos constituyeran irregularidades en materia de origen y destino de los recursos de los partidos políticos susceptibles de cuantificarse; y **iv)** presentara elementos de prueba legibles que hicieran verosímil incluso de forma indiciaría la existencia los hechos narrados.



El treinta de junio siguiente, en el término establecido para desahogar la prevención de mérito, el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Municipal en Almoloya de Alquisiras del Instituto Electoral del Estado de México, presentó escrito sin número, en el cual señaló:

Que en la segunda foja del apartado de hechos, en el número cuatro, expresó las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en cuanto al recorrido que efectuó en diversas calles del municipio, en un horario aproximado de 8 horas, los días veintiocho, veintinueve y treinta de abril.

En la resolución impugnada la autoridad responsable determinó que el escrito de queja, no cumplía con los requisitos previstos en las fracciones III, IV y V del numeral 1, del artículo 29 de Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y que se desecharía el mismo en términos del artículo 31, numeral 1, fracción II, en relación con los artículos 33 y 41, numeral 1, inciso c) del Reglamento.

Lo **infundado**, radica en que si bien, las pruebas ofrecidas por el impugnante resultaron insuficientes para generar convicción respecto de la veracidad de los hechos denunciados, la autoridad administrativa electoral requirió al actor para que precisara las circunstancias de modo, tiempo y lugar, esto es precisara días y el horario de su realización, ubicación de calles. Sin embargo, el aquí recurrente se limitó a señalar que lo

**SUP-RAP-613/2015**

mismo ya había sido precisado en su escrito inicial, sin dar una contestación puntual a la propia autoridad.

De la narración de los hechos denunciados el quejoso refirió la existencia de conceptos de gasto presumiblemente atribuibles al entonces candidato y partido político denunciados, sin embargo, no se advirtió, una relación entre ellos y las pretensiones de quien suscribió el escrito pues de él no se observaron conductas que incumplieran con el Reglamento de Fiscalización o en su caso, se vulnerara alguna disposición en materia de aportaciones de entes permitidos por la Ley; en este orden de ideas, no fue precisa la narración de hechos con su pretensión, no se entrelazaron los hechos con circunstancias de tiempo, modo y lugar de conductas que vulneraran la normatividad electoral por el instituto político o el entonces candidato señalado y como consecuencia de ello, de los conceptos señalados no se advirtió que los mismos por sí solos constituyeran irregularidades en materia de origen y destino de los recursos de los partidos políticos.

Además, se insiste, en cuanto al requerimiento que le fue formulado al actor, el escrito presentado por el recurrente hizo referencia a que durante el periodo en el que se desarrollaron las campañas en el Estado de México correspondientes al Proceso Electoral 2014-2015, se percató de la existencia de propaganda electoral consistente en microperforados colocados en vehículos en los que se difundió la plataforma electoral y se realizó proselitismo en favor del denunciado Francisco

Rodríguez Posada, gastos que consideró debían de verificarse por la autoridad en materia de fiscalización.

Esto es, el quejoso pretendió desahogar la prevención haciendo una repetición de los hechos y de las circunstancias formuladas en su escrito inicial, manifestando que tuvo conocimiento de la colocación de la propaganda aludida derivado de un recorrido por las calles del municipio acompañado de un tercero durante 3 días a finales del mes de abril, sin embargo, no aporta los elementos de prueba que le fueron requeridos, sino únicamente se refirió a las imágenes que aportó a su escrito inicial.

En suma, si bien el quejoso presentó un escrito dentro del plazo establecido para el desahogo de la prevención, de su contenido no se advirtió que desahogara el requerimiento de la autoridad, en consecuencia no se actualizó la realización de actos por los que se configurara algún ilícito sancionable a través de un procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización; por lo que se determinó desechar la queja de mérito, lo anterior de conformidad con los artículos 31, numeral 1, fracción II, en relación al 30, numeral 1, fracción III y 29, numeral 1, fracciones III, IV y V del Reglamento de Procedimientos en materia de Fiscalización.

Bajo este contexto, tampoco le asiste la razón al actor cuando afirma que la autoridad responsable no fue exhaustiva porque no analizó las fotografías presentadas en su escrito inicial.

Ello, puesto que derivado del análisis y estudio de los medios de convicción y de las constancias allegadas en los autos de la denuncia, no advirtió que existieran elementos mínimos para poder iniciar o instaurar el procedimiento administrativo sancionador en contra de algún sujeto denunciado, por ello, no se puede emitir un acto de molestia cuando no esté debidamente probado que hayan realizado los actos denunciados o participado en el desarrollo de la infracción aludida.

Es decir, para que la autoridad electoral responsable estuviera en la aptitud de incoar el procedimiento administrativo sancionador se requería que existiera certeza o estuviera plenamente acreditada la participación de los sujetos denunciados en la realización de la infracción imputada, de lo contrario, la investigación podría convertirse en un procedimiento insustancial, abusivo y sin objeto concreto, que podría derivar en una pesquisa general.

## **2. Diligencias para mejor proveer.**

Por otro lado, no tiene razón el actor al señalar que deberían desahogarse diligencias para mejor proveer. En efecto, es importante traer a colación que los actos de investigación que

lleve a cabo la autoridad administrativa electoral deben entenderse como diligencias para mejor proveer con el objetivo y el ánimo de la obtención de mayores elementos que le permitan a la autoridad llevar a cabo un pronunciamiento determinado en el caso en que se encuentre ubicado.

En este orden de ideas, ha sido criterio de este órgano jurisdiccional que los procedimientos administrativos sancionadores se rigen preponderantemente por el principio dispositivo al corresponder a las partes aportar las pruebas de naturaleza documental y técnica; no obstante, dicha cuestión en modo alguno limita a la autoridad administrativa electoral para que, conforme al ejercicio de la facultad conferida por las normas constitucionales y legales en la materia, pueda recabar elementos para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

Del mismo modo, esta Sala Superior, reiteradamente se ha pronunciado en el sentido de que, en tratándose del ejercicio de las facultades discrecionales de las autoridades administrativas electorales para obtener elementos de prueba a través de sus actos y procedimientos de investigación, debe ceñir su actuación a los principios de *idoneidad, necesidad y proporcionalidad*.

- Entendiéndose por idoneidad a que sea apto para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario.

**SUP-RAP-613/2015**

- Por necesidad o de intervención mínima, a que exista la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, debiéndose elegir siempre las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados, y

- Proporcionalidad, mediante el cual la autoridad pondere si el sacrificio de determinados intereses guarda relación razonable con la investigación e indagatoria implementada, estimando siempre la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.

Bajo estas premisas, se estima correcto que la autoridad responsable haya desechado la queja a fin de no infringir un acto de molestia sin acreditar la causa legal del procedimiento, pues ello contraría el contenido del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala que todo acto de molestia de alguna autoridad debe estar debidamente fundado y motivado.

Por otro lado, en cuanto a que la resolución impugnada carece de una debida valoración de las pruebas, porque no le da valor

a las fotografías que fueron aportadas como pruebas, ni a su dicho en su escrito de queja, se trata de cuestionamientos que no fueron los idóneos para allegarse a mayores elementos al expediente.

Además, al desahogar el requerimiento, reiteró los hechos y refirió a las pruebas presentadas en su escrito inicial, de ahí que la carga probatoria correspondía al denunciante, y por tanto, de las constancias de autos y de las pruebas aportadas por el partido denunciante, la autoridad electoral estimó que no se desprendieron elementos o indicios mínimos suficientes para generar convicción respecto de los hechos denunciados.

Ello, sin que el actor controvierta lo considerado por la responsable al respecto.

Esto es, este órgano jurisdiccional estima, que en efecto, tal como lo consideró la responsable, si de las constancias y material probatorio anexado en autos, no se advertía la identificación de la utilización de propaganda a favor de un candidato del Partido Acción Nacional a la Presidencia Municipal de Almoloya de Alquisiras, Estado de México, ya que de ninguna de las copias de las fotografías aportadas, se pudieron constatar circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como de la ubicación de tales vehículos o el horario en el que transcurrió, e incluso tampoco se advirtió ello después del requerimiento que realizó al recurrente, la autoridad administrativa electoral no se encontraba obligada a iniciar

**SUP-RAP-613/2015**

mayores diligencias en el procedimiento administrativo sancionador, y por ello fue correcto que desechara la denuncia en términos de los artículos 31, numeral 1, fracción II, en relación al 30, numeral 1, fracción III y 29, numeral 1, fracciones III, IV y V del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Además, en todo caso resultaría **inoperante** el motivo de inconformidad, porque el actor sólo asevera que la autoridad debió allegarse mayores elementos al expediente y que sí señaló las circunstancias de tiempo, modo y lugar, pues se trata de apreciaciones vagas y subjetivas que no controvierten la conclusión a la que llegó la responsable al momento de tener por cumplido el apercibimiento de desear su escrito de queja al no señalar las mismas, dado que de analizar el material probatorio y de las constancias en autos, además de que no aporta elemento alguno de prueba que apoyaran o acreditaran su dicho.

Esto es, la **inoperancia** se debe a que el recurrente no identifica, a cuáles pruebas se refiere y las mismas no están concatenadas con los hechos denunciados, además de que parte del supuesto inexacto de que la responsable les otorgó un valor indiciario, lo cual no fue así, en razón de que de la resolución reclamada se advierte que la responsable señaló que de dicho material probatorio no se obtuvieron elementos o indicios mínimos para el inicio del procedimiento sancionador.



Ahora bien, la autoridad electoral administrativa concluyó que se trataba de seis imágenes fotográficas difusas en la que no se advertían con claridad los conceptos de gastos denunciados, por lo que requirió al recurrente, sin que de la respuesta dada se obtuviera algún indicio que supusiera la veracidad en la realización de actos ilícitos sancionables, por lo que determinó que de lo manifestado por el actor en su escrito de queja, estos no podían constituir indicios mínimos para el inicio de un procedimiento sancionador.

En esa línea argumentativa, también resulta **inoperante** el agravio relativo a que derivado de que la responsable no les dio un mínimo valor aduciendo que no se señalaron circunstancias de tiempo, modo y lugar y por tanto, se vulneró el principios de legalidad, ya que son argumentos genéricos, vagos e imprecisos ya que como se dijo anteriormente, el partido actor partió del supuesto inexacto de que la responsable les había otorgado un valor mínimo a dichas fotografías difusas, lo cual no fue así, sino lo que se dijo en la resolución fue que no se demostraban o acreditaban indicios mínimos de la existencia de los hechos que motivaron la denuncia para que diera origen al inicio del procedimiento administrativo sancionador.

Aunado a lo anterior, el apelante omite controvertir las consideraciones antes precisadas, de tal suerte, que las mismas deban seguir rigiendo el sentido del fallo.

**SUP-RAP-613/2015**

En esa tesitura, si la autoridad responsable hubiese determinado iniciar un procedimiento administrativo sancionador sin tener elementos probatorios sobre su posible participación en la comisión de los ilícitos, ello hubiere implicado un acto de molestia innecesario, pues sin motivación se les hubiere llamado a comparecer dentro de un procedimiento a dichos funcionarios públicos en el cual no existían elementos que los involucraran en la infracción señalada.

Por último, el partido apelante tampoco señala otros medios de convicción que hubiere podido aportar al procedimiento para que fueran considerados por la responsable, ni formula alegación tendiente a controvertir la conclusión de la responsable se limita a señalar que en la foja dos de su escrito de queja, de la valoración del material probatorio que hubiera hecho la responsable, se tenía que de las documentales consistentes en seis fotografías.

Como consecuencia de las consideraciones anteriores, carece también de razón el recurrente cuando aduce la violación a su garantía de acceso a la justicia e indebida fundamentación y motivación, ya que como se dijo, la autoridad electoral emitió los razonamientos y consideraciones que estimó pertinentes para concluir que en el caso no se ameritaba incoar el procedimiento administrativo sancionador al no existir indicios mínimos suficientes que acreditaran los elementos de modo y tiempo de los hechos denunciados.

En esta tesitura al haberse declarado infundados e inoperantes los agravios hechos valer por el Partido Revolucionario Institucional, lo procedente es confirmar el Acuerdo impugnado.

**R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **confirma** el acuerdo impugnado.

**Notifíquese**, conforme a Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

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

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**SUP-RAP-613/2015**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**