

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-353/2016

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

TERCERO INTERESADO: PARTIDO
ACCIÓN NACIONAL

MAGISTRADO PONENTE: MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA

SECRETARIOS: MERCEDES DE
MARÍA JIMÉNEZ MARTÍNEZ,
FERNANDO RAMÍREZ BARRIOS Y
ARANTZA ROBLES GÓMEZ

Ciudad de México, a diecisiete de agosto de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver, los autos del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-353/2016**, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, a fin de impugnar la resolución INE/CG533/2016 de catorce de julio de dos mil dieciséis, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento de queja instaurado en contra del Partido Acción Nacional y otros, correspondientes al proceso electoral local ordinario 2015-2016, en el Estado de Aguascalientes.

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De la narración de hechos que expone en su demanda el partido recurrente, y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. Proceso electoral. El nueve de octubre de dos mil quince inició el proceso electoral local ordinario en el Estado de Aguascalientes, para la elección de miembros de ayuntamientos, diputados locales y Gobernador.

2. Inicio de las campañas. El tres de abril de dos mil dieciséis inició el periodo de campañas en el proceso electoral ordinario 2015-2016, en el Estado de Aguascalientes.

3. Denuncia. El tres de junio de la presente anualidad, se recibió en la oficialía de partes de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, escrito de denuncia por parte del Partido Revolucionario Institucional, a través de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, en contra del Partido Acción Nacional y su entonces candidato a Gobernador del Estado, Martín Orozco Sandoval; así como de Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo y Enrique Montalvo Vivanco, Presidente Municipal y Secretario de Desarrollo Social, todos del Estado de Aguascalientes, respectivamente, por hechos contrarios a la normativa electoral.

4. Registro y prevención. El cinco de junio del presente año, se acordó registrar en el libro de Gobierno el escrito de queja

referido y formar el expediente INE/Q-COF-UTF/62/2016/AGS.

En esa misma fecha, mediante oficio número INE/UTF/DRN/14863/2016, la citada Unidad Técnica, previno al Partido Revolucionario Institucional para que aclarara su escrito de queja presentando la evidencia que sustente la totalidad de los hechos denunciados y consecuentemente realice el señalamiento de circunstancias de modo, tiempo y lugar, y relacione los elementos de prueba que soporten su dicho con cada uno de los hechos narrados en su denuncia.

5. Desahogo de prevención. El ocho siguiente, el Partido Revolucionario Institucional desahogó la prevención referida, en la cual, entre otras cuestiones, insistió que la denuncia se presentaba en contra de Martín Orozco Sandoval, entonces candidato a Gobernador del Estado; así como de Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo y Enrique Montalvo Vivanco, Presidente Municipal y Secretario de Desarrollo Social, todos del Estado de Aguascalientes.

6. Admisión de procedimiento de queja. El trece de junio de dos mil dieciséis, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral admitió la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional.

7. Acto impugnado. El catorce de julio del dos mil dieciséis, en sesión extraordinaria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución INE/CG533/2016 en el sentido de declarar infundado el procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos

políticos identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/62/2016/AGS.

II. Recurso de apelación. En contra de la resolución referida, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el Partido Revolucionario Institucional interpuso recurso de apelación.

III. Recepción. El veintitrés de julio del presente año se recibió, en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, el oficio INE-DJ/1675/2016, signado por la Directora de Normatividad y Contratos de la Dirección Jurídica, en ausencia del Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual remite el expediente integrado con motivo de la interposición de la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional.

IV. Turno. Mediante acuerdo de veintitrés de julio del presente año, el Magistrado Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-353/2016**; y turnarlo a la ponencia del Magistrado Manuel González Oropeza, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

V. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente, admitió la demanda del recurso de apelación y, al no existir diligencia pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución, y

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 tiene jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, con fundamento 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, 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, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación presentado para impugnar una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto de un procedimiento de queja instaurado en contra del Partido Acción Nacional y su entonces candidato a Gobernador del Estado, Martín Orozco Sandoval; así como de Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo y Enrique Montalvo Vivanco, Presidente Municipal y Secretario de Desarrollo Social, todos del Estado de Aguascalientes, respectivamente, por hechos contrarios a la normativa electoral.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. El presente medio de impugnación cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9 apartado 1; 40, apartado 1, inciso b); 42; 44, así como 45, apartado 1, inciso a), de la Ley

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma. El recurso de apelación se presentó por escrito ante la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral; señala el acto impugnado y la autoridad responsable; los hechos en que basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; así como el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del instituto político apelante.

b) Oportunidad. La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días a que se refiere el artículo 8, párrafo 1, de la Ley Procesal Electoral, ya que la sesión extraordinaria, en la cual se aprobó el acuerdo impugnado, se celebró el catorce de julio de dos mil dieciséis; mientras que la demanda correspondiente se presentó el dieciocho siguiente.

c) Legitimación. Este requisito se encuentra satisfecho en términos de lo dispuesto en los artículos 12, apartado 1, inciso a), así como 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues el presente medio de impugnación fue interpuesto por parte legítima, pues quien actúa es un partido político que se inconforma por una resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

d) Interés Jurídico. El partido recurrente cumple con tal requisito, ya que su interés jurídico deviene de que la autoridad responsable declaró infundadas las infracciones aducidas en la queja primigenia, lo que, según su dicho, es

contrario a Derecho al haberse cometido violaciones procesales, formales y de fondo en la emisión de dicha resolución.

e) Personería. Se encuentra acreditada la personería de quien comparece en su representación, ya que se trata de Alejandro Muñoz García, el cual ostenta el carácter de representante suplente del partido recurrente, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, situación que se encuentra reconocida por la autoridad al rendir su informe circunstanciado, en términos del artículo 18 de la citada ley de medios.

f) Definitividad. También se satisface este requisito, ya que, conforme a la legislación aplicable, en contra del acuerdo impugnado emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, no procede otro medio de defensa por el que pudiera ser modificado o revocado.

En consecuencia, y toda vez que esta Sala Superior no advierte de oficio que se actualice causa de improcedencia alguna, se procede a realizar el estudio de fondo de los asuntos planteados.

TERCERO. Tercero interesado. Debe tenerse como tercero interesado al Partido Acción Nacional a través de su representante ante el Consejo General de Instituto Nacional Electoral, ya que aduce un interés incompatible con el del partido actor y, además, cumplen los requisitos previstos en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de

Medios de Impugnación en Materia Electoral, como enseguida se comprueba.

a) Forma. En el escrito que se analiza se hace constar el nombre de quien comparece como tercero interesado, así como la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta, así como el nombre y la firma autógrafa del compareciente.

b) Oportunidad. El escrito de tercero interesado fue exhibido oportunamente al haber sido presentado dentro del plazo de setenta y dos horas que marca el artículo 17, párrafo 1, de la Ley Procesal Electoral.

Lo anterior, porque dicho plazo comenzó a computarse a partir de las dieciocho horas del diecinueve de julio de dos mil dieciséis y el escrito de comparecencia se presentó a las dieciséis horas con cincuenta y nueve minutos del veintidós de julio del presente año.

c) Legitimación. Se reconoce la legitimación del Partido Acción Nacional, para comparecer como tercero interesado en este asunto, en términos de lo establecido en el artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d) Personería. Por otra parte, se tiene por acreditada la personería del representante de Francisco Garate Chapa, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional

Electoral, ya que dicha persona es a quien se han dirigido las diversas comunicaciones procesales en la sustanciación y resolución de la queja materia de impugnación, y tal situación se encuentra reconocida por la autoridad responsable.

e) Interés jurídico. El partido político cuenta con un interés incompatible al del ahora recurrente, pues la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, tiene relación con el procedimiento de queja instaurado precisamente en contra del Partido Acción Nacional; su entonces candidato a Gobernador, así como dos funcionarios públicos del Ayuntamiento de Aguascalientes que gobierna dicha entidad política, por lo que es claro que al haberse declarado infundado dicho procedimiento, la pretensión del recurrente en el sentido de revocar tal determinación puede llegar a afectar su esfera jurídica.

CUARTO. Acto impugnado y agravios. Partiendo del principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del fallo, se estima que en la especie resulta innecesario transcribir el acto impugnado y los agravios expresados, máxime que se tiene a la vista el expediente para su debido análisis.

QUINTO. Síntesis de agravios.

1. Violación a la garantía de audiencia y debido proceso.

La autoridad responsable violó la garantía de audiencia y debido proceso en virtud de que la Unidad Técnica de Fiscalización no emplazó a todos los denunciados, ya que, a decir del partido actor, el rubro de la resolución tiene como

partes denunciadas a Martín Orozco Sandoval, entonces candidato a Gobernador por el Partido Acción Nacional en Aguascalientes y al Partido Acción Nacional, sin tomar en cuenta a Juan Antonio Martín del Campo Martín del Campo, Presidente Municipal y a Enrique Montalvo Vivanco, Secretario de Desarrollo Social, ambos del Estado de Aguascalientes, lo cual provoca cargas probatorias diversas a las planteadas originalmente y variación de la controversia originalmente planteada, por lo que la resolución carece de exhaustividad y es incongruente.

2. Violación al principio de equidad en la contienda.

Señala que la autoridad responsable no analizó el hecho de que, el Partido Acción Nacional, al grabar el promocional denominado "MOS Seguridad" en el edificio gubernamental C5 de Aguascalientes, conocido como Escudo Centro, se acreditaba la difusión de propaganda electoral en un lugar prohibido, vulnerando con ello el principio de equidad en la contienda.

Aduce que la responsable únicamente analizó lo relativo al costo de producción del promocional denunciado, y no a la utilización de un edificio público de gobierno para fines electorales, ya que tal situación, al producir un beneficio electoral y al implicar la aportación de personas prohibidas, genera un costo que debe ser sumado a la campaña del candidato denunciado.

3. Falta de exhaustividad en la resolución. El recurrente señala que le causa agravio el hecho de que en la resolución

impugnada no se haya analizado la respuesta dada por el Secretario de Desarrollo Social y el Presidente Municipal, ambos Aguascalientes, ya que, al haber existido pronunciamiento por los sujetos referidos, consistentes en:

- a) La existencia del programa social
- b) La aceptación expresa de que, al tratarse de un programa social permanente, el mismo fue distribuido en época de campaña y;
- c) La supuesta entrega conforme a las reglas de operación y padrón de beneficiarios, toda vez que se publicaron el nueve de noviembre de dos mil quince en el periodo oficial del estado de Aguascalientes.

Por lo cual considera que la responsable debió verificar la existencia de la publicación de las reglas de operación en el periódico oficial del estado de Aguascalientes el nueve de noviembre de dos mil quince.

Por otro lado, aduce que la resolución carece de exhaustividad porque, a pesar de haber aportado diversos elementos de convicción, la autoridad responsable omitió realizar las diligencias de investigación necesarias para allegarse de los medios probatorios necesarios, con los cuales hubiera tenido por acreditada la conducta denunciada.

Aduce que la valoración del caudal probatorio que aportó con el escrito de queja correspondiente fue indebido e incompleto, ya que las escrituras públicas contenían hechos que le constaron directamente al notario público.

Señala que las fotografías aportadas generaban un indicio respecto de la distribución de las despensas que conformaban el programa social “Juntos nutrimos Aguascalientes”, lo que administrado con los restantes elementos de convicción que obran en el expediente acreditaban la existencia de un programa social de carácter permanente durante el periodo de campaña electoral en virtud del cual se repartían dadas.

SEXTO. Estudio de fondo.

El agravio relativo a la violación formal consistente en la falta de exhaustividad y congruencia de la resolución impugnada se considera **inoperante** respecto de los funcionarios públicos denunciados.

Esto es así, porque si bien del análisis de las constancias de autos se advierte que efectivamente tanto el Presidente Municipal como el Secretario de Desarrollo Social ambos del municipio de Aguascalientes fueron denunciados desde el escrito de queja correspondiente y nunca fueron emplazados al procedimiento en cuestión, lo cierto es que a ningún práctico conduciría ordenar a la autoridad emplazar a dichos funcionarios.

Lo anterior, porque se debe considerar que en el presente asunto se está en presencia de un procedimiento de queja en materia de fiscalización, el cual, solo puede seguirse en contra de los denominados sujetos obligados en dicha materia.

Al respecto, tanto el artículo 3, apartado 1, del Reglamento de Fiscalización así como el numeral 2, apartado 1, fracción 22, establecen que los sujetos obligados para efectos de la fiscalización en materia electoral son únicamente los partidos políticos nacionales y locales, las agrupaciones políticas, los precandidatos, candidatos partidistas, aspirantes y candidatos independientes, organizaciones de observadores electorales, coaliciones, frentes o fusiones, así como organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político.

Como se advierte de la numeración señalada, los funcionarios públicos no se consideran como sujetos obligados en materia de fiscalización, por lo que ningún efecto práctico tendría seguirles un procedimiento de queja en la materia puesto que, no podrían ser sancionados, al no existir obligaciones en materia de fiscalización electoral cuyo incumplimiento se les puede atribuir.

De ahí lo **inoperante** del agravio.

En cambio, el agravio relativo a la violación a los principios de exhaustividad y congruencia se estima **fundado** y suficiente para revocar la resolución impugnada respecto del candidato.

Lo anterior en atención a lo siguiente:

En términos de lo previsto en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda sentencia debe ser dictada de manera pronta, expedita, completa e imparcial, en los términos que fijan las leyes.

Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la exhaustividad y congruencia de la resolución, así como la expresión concreta y precisa de la adecuada fundamentación y motivación correspondiente, los cuales deben ser observados tanto por las autoridades administrativas como judiciales en materia electoral, según lo establecido en las Jurisprudencias 12/2001 y 43/2002, de rubros: **"EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE"**¹ y **"PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN"**².

En ese sentido, el principio de exhaustividad consiste en que la autoridad jurisdiccional debe realizar el examen de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir alguno, esto es, implica la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento tomando en cuenta los argumentos aducidos por las partes y demás pretensiones hechas valer oportunamente.

Asimismo, el principio de exhaustividad impone a los juzgadores y autoridades el deber de agotar cuidadosamente en su determinación, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, todos y cada uno de los planteamientos hechos valer

1 Disponible en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1 "Jurisprudencia", páginas 324 y 325. Las jurisprudencias y tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden consultarse en la página oficial del mismo órgano jurisdiccional: www.te.gob.mx

2 Publicada en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1 "Jurisprudencia", páginas 492 y 493.

por las partes durante la integración de la *litis*, en apoyo de sus pretensiones.

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

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

En cuanto al requisito de congruencia, Hernando Devis Echandía lo define como "el principio normativo que delimita el contenido de las resoluciones judiciales que deben proferirse, de acuerdo con el sentido y alcance de las peticiones formuladas por las partes (en lo civil, laboral, y contencioso-administrativo) o de los cargos o imputaciones penales formulados contra el sindicado o imputado, sea de oficio o por instancia del ministerio público o del denunciante o querellante (en el proceso penal), para el efecto de que exista identidad jurídica entre lo resuelto y las pretensiones o imputaciones y excepciones o defensas oportunamente

aducidas, a menos que la ley otorgue facultades especiales para separarse de ellas"³.

En relación con la congruencia, el derecho romano expresaba lo siguiente: "*sententia debet esse conformis, libello; ne eat judex, ultra, extra aut citra petita partium; tantum legatum quantum judicatum; judex judicare debet secundum allegata et probata parlium*"⁴(la sentencia debe estar conforme con la reclamación escrita, para que el juez no vaya más allá, fuera o más acá de las demandas de las partes; tanto lo imputado como lo sentenciado; el juez debe juzgar de acuerdo con las razones alegadas y probadas por las partes).

En ese sentido, la congruencia en lo relativo a la *litis* (aspecto externo) estriba que al resolverse las controversias judiciales ello se realice atendiendo a lo planteado por las partes, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos.

La congruencia externa implica que la resolución no distorsione o altere lo pedido o alegado por las partes, sino que sólo se ocupe de sus planteamientos, sin introducir cuestión alguna que no se hubiere reclamado.

El aspecto externo del principio de congruencia se conculca en los casos siguientes:

3 Devis Echandía, Hernando, Teoría General del Proceso, II (Editorial Universidad, Argentina, 1985), p.533.

4 Botto, Hugo, La Congruencia Procesal (Editorial de Derecho, 2007), p 151.

a) Incongruencia por *ultra petita* (*ne eat judex ultra petita partium*), que se produce al otorgar más de lo pedido, circunstancia que puede darse tanto respecto de la pretensión como de la oposición.

b) Incongruencia por *extra petita* (*ne eat extra petita partium*), al extender el pronunciamiento a cuestiones no sometidas a la decisión del tribunal, que puede incluso estar referida a negar lo que no ha sido solicitado sea por vía de pretensión u oposición.

c) Incongruencia por *infra petita* (*ne eat judex infra petita partium*), defecto cuantitativo cuando se decide sobre una pretensión en extensión menor que lo solicitado, sea que se conceda o niegue y en el entendido que se ha requerido una cantidad determinada y no otra. También concurre si se otorga menos de lo reconocido por el demandado, y

d) Incongruencia por *citra petita* (*ne eat judex citra petita partium*), llamada también omisiva o *ex silentio*, que se produce al omitir la decisión de un asunto cuya resolución formó parte de la contienda y no existir autorización legal que permita así decidirlo, falta de pronunciamiento que puede ser total o parcial; igualmente al expresar que no se decide una acción o excepción por incompatibilidad, la cual resulta inexistente o se reservar el pronunciamiento para otra etapa u otro juicio, en circunstancias que no fue solicitado en tales condiciones y no lo ordena la ley.

Por tanto, la incongruencia externa puede ser considerada "...como la falta de adecuación entre las pretensiones de las

partes formuladas oportunamente y la parte dispositiva de la resolución judicial"⁵, o bien, como señala el Tribunal Constitucional español "...un desajuste entre el fallo judicial y los términos en los que las partes han formulado sus pretensiones que constituyen el objeto del proceso en los escritos esenciales del mismo. Al conceder más, menos o cosa distinta a lo pedido"⁶.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente.

La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la *Litis* planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia.

La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos.

5 Serra, Manuel, *Derecho Procesal Civil* (Editorial Ariel Barcelona, España) p. 395.

6 *Vid* STC 124/2000; STC 174/2004 y STC 130/2004.

Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a Derecho.

Con relación a la congruencia de la sentencia, esta Sala Superior ha considerado que se trata de un requisito, si bien de naturaleza legal, por regla, es siempre impuesto por la lógica, sustentada en el principio procesal que impone a los órganos jurisdiccionales, competentes para ello, el deber de resolver conforme a lo argumentado por las partes y probado en juicio, lo cual, por regla, les impide ocuparse de aspectos que no han sido planteados en la *litis*.

En este orden de ideas se concluye que: **1)** La sentencia no debe contener más de lo pedido por las partes; **2)** La resolución no debe contener menos de lo pedido por el actor y demandado o responsable, y **3)** La resolución no debe contener algo distinto a lo controvertido por las partes.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 28/2009, consultable a páginas doscientas treinta y una a doscientas treinta y dos, del Volumen 1, Jurisprudencia, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", cuyo rubro es **"CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA"**.

El artículo 17 Constitucional que señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia, entre otras, de

manera "completa"; y, del que derivan, la existencia de dos principios fundamentales o requisitos de fondo que deben observarse en el dictado de la resolución reclamada: el de congruencia y el de exhaustividad, los cuales deben ser observados tanto por las autoridades administrativas como judiciales en materia electoral, según lo establecido en las Jurisprudencias 12/2001 y 43/2002, de rubros: **"EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE"**⁷ y **"PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN"**⁸.

En ese sentido, el principio de exhaustividad consiste en que la autoridad jurisdiccional debe realizar el examen de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir alguno, esto es, implica la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento tomando en cuenta los argumentos aducidos por las partes y demás pretensiones hechas valer oportunamente.

Asimismo, el principio de exhaustividad impone a los juzgadores y autoridades el deber de agotar cuidadosamente en su determinación, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, todos y cada uno de los planteamientos hechos valer

7 Disponible en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1 "Jurisprudencia", páginas 324 y 325. Las jurisprudencias y tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden consultarse en la página oficial del mismo órgano jurisdiccional: www.te.gob.mx

8 Publicada en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 1 "Jurisprudencia", páginas 492 y 493.

por las partes durante la integración de la *litis*, en apoyo de sus pretensiones.

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

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

En ese contexto normativo, esta Sala Superior ha considerado que los procedimientos administrativos, en los que las personas pueden verse afectadas en sus propiedades, posesiones o derechos, deben respetar las formalidades que rigen al debido proceso, por lo cual, debe garantizarse a los sujetos del procedimiento la oportunidad de: a) Conocer las cuestiones que pueden repercutir en sus derechos; b) Exponer sus posiciones, argumentos y alegatos que estime necesarios para su defensa; c) Ofrecer y aportar pruebas en apoyo a sus posiciones y alegatos, las cuales deben ser tomadas en consideración por la autoridad que debe resolver, y **d) Obtener una resolución en la que se**

resuelvan todas las cuestiones debatidas de forma congruente.

Los artículos 35, apartado 1 y 41 apartado 1, inciso d), del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización establecen lo siguiente:

"Artículo 35. Emplazamiento

1. Cuando se estime que existen indicios suficientes respecto de la probable comisión de irregularidades, la Unidad Técnica emplazará al sujeto señalado como probable responsable, corriéndole traslado con copia simple de todos los elementos que integren el expediente respectivo para que, en un plazo improrrogable de cinco días contados a partir de la fecha en que surta efecto la notificación, conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime procedentes."

"Artículo 41. De la sustanciación

1. Para la tramitación y sustanciación de las quejas reguladas en este Capítulo, se estará a lo establecido en el Capítulo anterior, aplicando las reglas siguientes:

...

d) Cuando el procedimiento de queja amerite emplazamiento, el denunciado deberá dar contestación al mismo en un plazo improrrogable de 48 horas."

De lo anterior, se advierte que el Reglamento en cuestión establece que tanto en las quejas fuera de proceso electoral como en las quejas relacionadas con la campaña, una de las etapas procesales esenciales de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización lo constituye el emplazamiento, con la diferencia de que en el primer caso se deben otorgar cinco días al denunciado para que emita su contestación, mientras que en el segundo ese mismo plazo se reduce a cuarenta y ocho horas, lo cual encuentra su

explicación en la circunstancia de que al tratarse de procedimientos vinculados al proceso electoral los plazos de sustanciación y resolución se adecuan a fin de que dichas quejas puedan resolverse antes de la fecha de toma de posesión.

Conforme a los artículos transcritos, el emplazamiento constituye un acto que debe reunir determinadas características para ser considerado válido, consistentes principalmente en: a) ser emitido una vez que existen indicios suficientes respecto de la probable comisión de irregularidades; b) correr traslado de todos los elementos que integran el expediente respectivo, y c) otorgarle el plazo de referencia a efecto de que manifieste lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime procedentes.

Tal comunicación procesal constituye un acto solemne, pues debe reunir determinadas características y formalidades, ya que a través de él se hace del conocimiento al denunciado en un procedimiento administrativo sancionador electoral o a la parte demandada en juicio, de la existencia de una denuncia o de una demanda instaurada en su contra, con el objeto de que pueda oportunamente apersonarse y producir su contestación, ejerciendo su derecho de defensa.

Expuesto lo anterior, en el caso, se advierte que de las constancias que obran en autos el único denunciado que fue emplazado al procedimiento de queja en materia de fiscalización fue el Partido Acción Nacional, a pesar de que en la queja primigenia fueron denunciados otros sujetos,

entre ellos, el entonces candidato a Gobernador de dicho instituto político, sin que tal situación se encuentre justificada en forma alguna, con lo cual es claro que la autoridad inobservo los principios de exhaustividad y congruencia de las resoluciones.

En efecto, a fojas 2 a 42 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa, consta el original de la denuncia presentada por el Partido Revolucionario Institucional, en la cual, en diversas partes, manifiesta de manera concreta que la queja se presenta en contra del Partido Acción Nacional y su entonces candidato a Gobernador del Estado, Martín Orozco Sandoval, por hechos contrarios a la normativa electoral.

Importa destacar que mediante oficio INE/UTF/DRN/14863/2016 de cinco de junio del presente año, signado por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral se le previno al Partido Revolucionario Institucional aclarar su escrito de queja, presentando la evidencia que sustente la totalidad de los hechos denunciados para consecuentemente realizar el señalamiento de circunstancias de tiempo, modo y lugar, y finalmente relacionar los elementos de prueba que soporten su dicho con cada uno de los hechos narrados en su escrito de queja, el cual obra a fojas 85 y 86 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

En contestación a dicha prevención, el Partido Revolucionario Institucional mediante escrito de ocho de

junio del presente año, el cual obra a fojas 87 a 100 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa, insistió de manera clara y precisa que la denuncia se presentaba en contra del Partido Acción Nacional y su entonces candidato a Gobernador del Estado, Martín Orozco Sandoval, por hechos contrarios a la normativa electoral.

Derivado de todo lo anterior, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, mediante acuerdo de trece de junio del presente año -fojas 105 y 106 del cuaderno accesorio único-, solicitó al Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva en el Estado de Aguascalientes del citado instituto requerir información al candidato a Gobernador del Estado, Martín Orozco Sandoval, en torno a los hechos denunciados.

En cumplimiento a dicha solicitud, el citado Vocal Ejecutivo notificó el requerimiento ordenado al denunciado citado mediante el oficio siguiente:

A Martín Orozco Sandoval, candidato a Gobernador del Estado de Aguascalientes, con el oficio INE/JL/VE/0823/2016 de catorce de junio del presente año, notificado el dieciséis siguiente (fojas 112 a 116 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa).

Asimismo, mediante oficio INE/UTF/DRN/15844/2016 de trece de junio del presente año y notificado el catorce siguiente (fojas 109 y 110 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa), el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización informó al Partido Acción Nacional

del inicio del procedimiento de queja en materia de fiscalización y le requirió información en torno a los hechos denunciados.

Conforme a lo expuesto se advierte que, desde el inicio de la queja, el Partido Revolucionario Institucional señaló como sujetos denunciados al Partido Acción Nacional y su entonces candidato a Gobernador del Estado, Martín Orozco Sandoval; situación que fue reiterada al presentar su contestación a la prevención.

En virtud de lo anterior, la autoridad realizó diligencias tendientes a requerir información a los sujetos denunciados, en términos de los artículos 34, apartado 2 y 41, apartado 1, inciso d), del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, e incluso a efecto de realizar tal diligencia respecto de la persona física denunciada solicitó el auxilio del titular del órgano desconcentrado local del instituto requerido.

A tal efecto, el sujeto referido dio contestación al requerimiento realizado mediante:

a) Escrito de diecisiete de junio del presente año y recibido el veinte siguiente en la Oficialía de Partes de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, signado por Francisco Garate Chapa, representante propietario del Partido Acción Nacional (fojas 132 a 137 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa).

b) Escrito de dieciocho de junio del presente año y recibido el veinte siguiente en la Oficialía de Partes de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, signado por Martín Orozco Sandoval, entonces candidato a Gobernador en Aguascalientes (fojas 203 a 207 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa).

Derivado de lo anterior, se observa que el procedimiento de queja en materia de fiscalización cuya resolución se impugna inició con motivo de la denuncia presentada por el partido ahora recurrente en contra de varios sujetos denunciados, de tal forma que la etapa de sustanciación se desarrolló respecto de esos sujetos.

Sin embargo, en la etapa de emplazamiento, la autoridad únicamente notificó al Partido Acción Nacional, esto es, a sólo uno de los denunciados a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera y presentara las pruebas que estimara pertinentes.

En efecto, tal y como consta, a fojas 291 a 296 del cuaderno accesorio único del expediente que se actúa, la autoridad fiscalizadora únicamente emplazó al Partido Acción Nacional al procedimiento en cuestión mediante oficio INE/UTF/DRN/16901/2016 de veinticuatro de junio, notificado en la misma fecha, sin que del análisis exhaustivo del expediente se advierta la existencia de otras diligencias de emplazamiento realizadas al entonces candidato denunciado.

En virtud de lo expuesto y a pesar de que el procedimiento de queja en materia de fiscalización inició y se siguió en contra de varios denunciados (Partido Acción Nacional y su entonces candidato a Gobernador del Estado, Martín Orozco Sandoval; lo cierto es que al momento del emplazamiento únicamente se llamó a dicho procedimiento a uno de los denunciados, en específico, al Partido Acción Nacional.

Lo anterior constituye una violación al debido proceso, porque la autoridad indebidamente realizó de forma parcial una de las etapas del procedimiento administrativo sancionador, al emplazar a uno de los denunciados, sin emitir justificación o razonamiento alguno en virtud del cual justificara tal proceder, puesto que, como se ha visto, desde el inicio y durante la sustanciación de la queja, el partido ahora recurrente, denunció también al entonces candidato a Gobernador de dicho partido, por lo que es claro que la resolución impugnada carece de exhaustividad y congruencia por *infra petita*,

Esto es así, porque, salvo justificación debidamente fundada y motivada, el emplazamiento correspondiente debía realizarse no sólo al partido político denunciado sino también a su candidato al que se le atribuían las conductas denunciadas.

Al respecto, esta Sala Superior ha determinado de manera reiterada que en los procedimientos administrativos sancionadores deben ser emplazados todos los denunciados

a efecto de que tengan la oportunidad de presentar su respectiva defensa acorde con sus intereses.

Sirve de apoyo a lo anterior, la *ratio essendi* de la jurisprudencia 17/2011, cuyo rubro es del tenor siguiente: **“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. SI DURANTE SU TRÁMITE, EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ADVIERTE LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SUJETOS, DEBE EMPLAZAR A TODOS”**.

De hecho, el artículo 34, apartado 6, del multicitado reglamento dispone, bajo la misma perspectiva de referencia, que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral debe ampliar el objeto de la investigación o abrir un nuevo procedimiento cuando con motivo de la sustanciación encuentre indicios de conductas diversas a las inicialmente investigadas o la probable responsabilidad de sujetos distintos a los que en principio se hubiere señalado en la denuncia.

Al respecto, los criterios y reglas señalados permiten advertir claramente que uno de los objetivos de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización consiste en que la investigación, sustanciación y resolución de dichos procedimientos se realice de manera exhaustiva, completa y eficaz, para lo cual se requiere que todos y cada uno de los sujetos denunciados sean debidamente emplazados, a efecto de cumplir debidamente con las etapas procedimentales.

Establecido lo anterior, de las constancias que obran en autos y de la resolución emitida por la responsable se observa que el candidato denunciado nunca fue emplazado en el procedimiento en cuestión.

Esto es así, porque en el expediente se advierte únicamente el siguiente oficio dirigido a dicho denunciado:

A Martín Orozco Sandoval, candidato a Gobernador del Estado de Aguascalientes, se le requirió información sobre los hechos denunciados con el oficio INE/JL/VE/0823/2016 de catorce de junio del presente año, notificado el dieciséis siguiente (fojas 112 a 116 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa).

De lo anterior, se advierte que las únicas comunicaciones procesales que se dirigieron a la persona física denunciada consistieron en la notificación de inicio del respectivo procedimiento de queja en materia de fiscalización con la finalidad de requerirle diversa información y documentación relacionada con los hechos.

En ese sentido, tales comunicaciones procesales en forma alguna tienen el carácter de un emplazamiento, puesto que las notificaciones tienen por objetivo hacer del conocimiento del denunciado que se ha iniciado un procedimiento en su contra; mientras que los requerimientos estaban encaminados únicamente a solicitar información y documentación para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

Como se ha mencionado, del análisis del reglamento en cuestión, tanto en las quejas fuera de proceso electoral como en las quejas relacionadas con la campaña, una de las etapas procesales esenciales de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización lo constituye el emplazamiento.

A lo anterior, resulta aplicable la tesis aislada aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, el tres de septiembre de dos mil tres, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVIII, Noviembre de 2003, P.123, número de registro 182843, de rubro siguiente: **“EMPLAZAMIENTO, NOTIFICACIÓN, CITACIÓN Y REQUERIMIENTO. CONSTITUYEN MEDIOS DE COMUNICACIÓN PROCESAL QUE TIENEN SIGNIFICADO DISTINTO.”**

Por todo lo expuesto, se advierte que la persona física denunciada nunca fue emplazada en el presente procedimiento de queja, pues las únicas comunicaciones procesales que realizó la autoridad responsable no reúnen las características necesarias para ser consideradas con tal carácter, por lo que se corrobora la circunstancia de que la autoridad responsable no cumplió con los principios de exhaustividad y congruencia.

En esas condiciones, es claro que en forma alguna se pueden confundir las comunicaciones procesales que respecto del entonces candidato denunciado realizó la autoridad con un emplazamiento, puesto que, como se ha

visto, las mismas se encuentran reguladas en normas distintas, cumplen finalidades diferentes y deben reunir requisitos diversos para su validez.

Finalmente, importa destacar que en ninguna parte de las actuaciones o de la propia resolución impugnada, la responsable se pronunció o justificó la circunstancia del por qué sólo emplazó a uno de los denunciados, a pesar que el escrito de queja se presentó atribuyendo supuestas conductas infractoras no solo a un partido político sino también al entonces candidato a Gobernador de dicho partido e incluso la sustanciación se desarrolló con esa perspectiva, con lo cual es claro que, como lo menciona el recurrente, se le exoneró indebidamente de las conductas que se le atribuían, pues la autoridad debía pronunciarse en torno a si los hechos denunciados podían serle o no atribuidos.

En ese sentido, si la responsable sólo emplazó a uno de los denunciados y en forma alguna justificó la falta de emplazamiento al candidato denunciado, entonces es claro que inobservó los principios de congruencia y exhaustividad, además de incumplir con las reglas del debido proceso, al no cumplir de manera completa y correcta una de las etapas procedimentales.

Consecuentemente, al haber resultado el agravio bajo estudio, lo procedente es revocar la resolución impugnada y ordenar a la autoridad competente reponer el procedimiento

a efecto de que una vez emplazado el candidato denunciado, emita a la brevedad una nueva resolución.

Por lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG533/2016, para el efecto de que la autoridad competente resuelva la queja identificada con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/62/2016/AGS.

SEGUNDO. Se **ordena** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que en breve término emita una nueva resolución en los términos precisados en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, 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

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ