



# LA DEMOCRACIA A JUICIO

## EL PAPEL DE LAS SENTENCIAS DEL TEPJF EN LAS ELECCIONES 2018



ASUNTO: SUP-RAP-220-2018 (RECURSO DE APELACIÓN)

FECHA: 19/08/2018

PALABRAS CLAVE: gastos electorales; fiscalización

BOLETIN DE PRENSA: No

MAGISTRADO/A: INDALFER INFANTE GONZALES

VOTO PARTICULAR/CONCURRENTE: No

AMICI CURIAE: No

USO DE DERECHO EXTRANJERO/INTERNACIONAL: No

TEST DE PROPORCIONALIDAD: No

El dos de julio de dos mil dieciocho, el Partido Revolucionario Institucional por conducto de su representante propietario ante el 25 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México denunció, entre otros, a Juan Manuel Zepeda Hernández, entonces candidato a Senador de la República por el principio de mayoría relativa en el Estado de México, postulado por la coalición “Por México al Frente”, integrada por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, por la presunta omisión de reportar gastos por concepto de publicidad en anuncios espectaculares y redes sociales. La citada queja dio lugar a la integración del expediente INE/Q-COF-UTF/495/2018. El trece de julio del presente año, se recibió en la Unidad Técnica de Fiscalización, escrito de queja presentado por el representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en contra de Juan Manuel Zepeda Hernández, entonces candidato a Senador de la República por el principio de mayoría relativa en el Estado de México, postulado por la coalición “Por México al Frente”, a quien le atribuyó no haber reportado diversos gastos de publicidad en medios impresos. La citada queja dio lugar a la integración del expediente INE/Q-COF-UTF/602/2018. En su oportunidad, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral admitió las quejas y ordenó el emplazamiento de los denunciados. Asimismo, al advertir que existía litispendencia, ordenó su

acumulación dando lugar a la integración del expediente INE/QCOF-UTF/495/2018 e INE/Q-COF-UTF/602/2018 acumulado. El seis de agosto del dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobreseyó las quejas, sosteniendo al efecto, de manera sustancial, que los hechos denunciados ya habían sido objeto de pronunciamiento en la resolución INE/CG1097/20182. El ocho de agosto de dos mil dieciocho, inconforme con la resolución mencionada, el Partido Revolucionario Institucional por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del instituto Nacional Electoral interpuso recurso de apelación. El diez de agosto siguiente, el Partido de la Revolución Democrática y Juan Manuel Zepeda Hernández presentaron, respectivamente, escritos por los que comparecieron como terceros interesados. El doce de agosto de dos mil dieciocho, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el oficio INE/SCG/2722/2018, mediante el cual, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió el expediente junto con las constancias atinentes, así como el informe circunstanciado.

El partido recurrente hace valer dos conceptos de inconformidad, el primero en contra de la resolución del procedimiento de queja en materia de fiscalización instaurado en contra, entre otros, de Juan Manuel Zepeda Hernández, identificada con el número de expediente INE/QCOF/UTF/495/2018 y su acumulado INE/Q-COF/UTF/602/2018 y, el segundo, para controvertir la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Campaña de los Ingresos y Gastos de los candidatos a los cargos de Senador de la República, correspondiente al Proceso Electoral Federal Ordinario 2017-2018, correspondiente a las conclusiones de Juan Manuel Zepeda Hernández, identificada con la clave INE/CG1097/2018.

Agravios formulados por el Partido Revolucionario Institucional:

- El Partido Revolucionario Institucional aduce en vía de inconformidad, que la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por la que se resuelve el procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, instaurado en contra de la Coalición “Por México al Frente” y su candidato electo al cargo de Senador de la República por el Estado de México, Juan Manuel Zepeda Hernández, identificada con el número de expediente INE/Q-COFUTF/495/2018 e INE/Q-COF-UTF/602/2018, así como la resolución y el dictamen consolidado respectivo, vulneran los principios de fundamentación, motivación, congruencia y exhaustividad, así como a las normas legales que invoca, arguyendo esencialmente, lo siguiente. El apelante aduce que el sobreseimiento decretado por la autoridad responsable resulta violatorio de los principios constitucionales de referencia. Lo anterior, al ser omisa en analizar todos y cada uno de los hechos materia de denuncia, como los relativos a gastos de campaña no reportados en el Sistema Integral de Fiscalización, en concreto cuarenta y seis bardas, tres mantas y cuatro vinilonas; gastos en internet derivado de la existencia de la página <http://www.juanzepeda.mx/senador>; gastos de producción de once videos alojados en redes sociales; utilitarios; cuarenta y dos eventos reportados como gratuitos siendo onerosos; catorce eventos onerosos no reportados; publicidad alojada en la red social Facebook y el Sistema de Transporte Público; cuya cuantificación rebasa el tope de gastos de campaña para la contienda al Senado de la República en el Estado de México.
- Por otra parte, el recurrente sostiene que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió un dictamen consolidado incompleto, ya que omitió tomar en consideración las erogaciones realizadas por Juan Manuel Zepeda Hernández y la coalición “Por México al Frente”, que fueron materia de queja en los procedimientos sancionadores identificados con las claves INE/Q-COF-UTF/495/2018 e INE/Q-COF-UTF/602/2018. Lo anterior, se generó a partir de que la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, de manera contraria a Derecho, sobreseyó las quejas mencionadas, con lo cual, el

Consejo General del Instituto Nacional Electoral dejó de cumplir con su mandato de cuidar que los contendientes en el proceso electoral se sujeten a los topes de campaña permitidos por la normativa. En su concepto, para estar en aptitud de emitir el dictamen consolidado, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral debía considerar, además de lo reportado en el Sistema Integral de Fiscalización, debió analizar la información que en su oportunidad los denunciantes expusieron ante la Unidad Técnica de Fiscalización.

El objeto de la fiscalización del financiamiento de gastos de campaña consiste en el control oportuno y la vigilancia del origen y uso de dicho financiamiento, bajo la óptica de una supervisión integral y en tiempo real para buscar que el mismo se aplique al fin para el que fue otorgado, en los términos previstos en la normativa electoral, entre las que se encuentra la propia Constitución, así como las Leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales, de Partidos Políticos, el Reglamento de Fiscalización, y los lineamientos emitidos por la autoridad administrativa electoral para ese efecto. Lo anterior, también vinculado con el deber de verificación de que no se actualice la causal de nulidad referente al exceso del gasto de campaña. Ahora, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, bases I y II, de la Constitución Federal, 79, 80 y 85, de la Ley General de Partidos Políticos; 431, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 22, inciso b), fracciones I y II y 237, párrafo 1, inciso a), del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, en los informes de campaña se debe considerar la totalidad de registros contables incorporados en el Sistema de Contabilidad en Línea; tener soporte documental de la totalidad de operaciones; ser soportados por balanzas de comprobación y demás documentos contables previstos en el propio Reglamento, y presentar la primera versión y última del informe debidamente suscritos por el o los responsables del órgano de finanzas o su equivalente. En el sistema de fiscalización de los partidos políticos, coaliciones y candidatos existe la exigencia de reportar cada uno de los gastos en sus respectivos informes, cuestión que permite orden y, en particular, cumplir la obligación de transparencia y la adecuada rendición de cuentas, lo que implica un deber de óptimo control sobre el origen y destino de tales recursos, en aras de garantizar la funcionalidad del sistema de fiscalización en materia electoral, que vela por los principios de rendición de cuentas, transparencia y máxima publicidad. Así, la fiscalización de los ingresos y gastos de las campañas electorales constituye un procedimiento integral que se instrumenta en diversas etapas y por distintos órganos, a fin de garantizar que la resolución que al efecto se emita cumpla con la fiscalización objetiva, cierta, efectiva, real, imparcial, profesional y exhaustiva de los recursos empleados en las actividades tendentes a la obtención del sufragio ciudadano. En ese sentido, la aprobación del dictamen consolidado y la resolución sobre las irregularidades detectadas en el procedimiento de revisión de informes de campaña constituye el acto administrativo, por regla general, que resuelve respecto de los ingresos y gastos ejercidos por los candidatos para la obtención del voto, a menos que se presenten hechos novedosos. La existencia de procedimientos oficiosos y de quejas en materia de fiscalización no implica una atribución desarticulada del sistema de fiscalización, por el contrario, constituye un modo para investigar el indebido origen, uso y destino de los recursos públicos de los partidos políticos, así como cualquier posible infracción a la obligación de reportar todos los ingresos y gastos conforme a la normativa en materia de fiscalización.

Por ello, la Sala Superior considera que tanto los procedimientos oficiosos y las quejas en materia de fiscalización relativas a gastos de campaña, que deban ser resueltas con posterioridad a la aprobación del dictamen y resolución atinente, no pueden tener por objeto analizar dos o más veces, aspectos que formaron parte integral del procedimiento de revisión de informes de ingresos y gastos de campaña, máxime que esos procedimientos tienen como propósito directo que la autoridad fiscalizadora conozca de hechos y conductas, que no pudieron ser analizadas durante la revisión del informe, por no haber estado a su alcance, ya sea por desconocimiento, o por la actitud de encubrimiento asumida por el sujeto obligado.

El máximo órgano jurisdiccional advierte que, contrario a lo alegado por el recurrente, la autoridad responsable no fue omisa en emitir una resolución fundada, motivada, exhaustiva y congruente, en virtud que, contrario a lo que sostiene, tomó en consideración los elementos que el actor aduce que no se contabilizaron y, con base en ellos, emitió el dictamen consolidado correspondiente y las respectivas sanciones a los sujetos obligados. Por otra parte, la Sala Superior advierte que no asiste razón el recurrente cuando aduce que la resolución impugnada es incongruente, ya que la autoridad resolvió una cuestión distinta a lo planteado en la queja inicial. Ello, porque la autoridad resolvió conforme a los argumentos formulado en la queja, toda vez que se denunciaron gastos que presuntamente no habían sido reportados en el Sistema Integral de Fiscalización y como se ha destacado, la autoridad tuvo por demostrado que los gastos materia de análisis fueron reportados mediante el referido sistema y materia de estudio en el dictamen consolidado respectivo, siendo que a tal fin proporcionó los datos concernientes al concepto denunciado, la póliza que pueda ser verificada en el Sistema de Fiscalización, si ésta fue objeto de corrección, si se reportó en periodo normal, lo que denota su fiscalización, sin que en la especie, el recurrente exponga de manera precisa cuál de ellos faltó o el por qué debe considerarse que se trata de conceptos distintos a los que denunció. Por tanto, si los gastos materia del procedimiento de queja correspondían a los que fueron objeto de revisión en el dictamen de fiscalización, el sobreseimiento de las quejas no le irroga perjuicio al apelante, en tanto, lo relevante reside en que se fiscalizara si los gastos denunciados habían sido reportados, situación que tuvo verificativo en el dictamen consolidado. Además, conforme al sistema constitucional y legal de fiscalización de los partidos políticos y de sus candidatos, le corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al momento de emitir el dictamen consolidado, analizar si se rebasaron o no los topes de gastos campaña, para lo cual debe tomar en cuenta los informes de gastos y las resoluciones de las quejas respectivas, sin que dicho pronunciamiento pueda hacerse al resolver un procedimiento de queja, pues no se contarían con los datos globales que permitan llegar a tal conclusión. Por otro lado, es ineficaz el agravio en el que el apelante aduce que la red social Facebook y su contenido, consistente en fotografías de los eventos realizados por el entonces candidato a senador Juan Manuel Zepeda Hernández, no puede ser desvalorizada por ser prueba técnica, ya que, en su concepto, la información que se contiene, al ser la cuenta oficial del denunciado, debe considerarse como verídica y evidencian la existencia de los hechos denunciados. Ello, porque al margen de que las pruebas técnicas tienen carácter imperfecto —ante la relativa facilidad con que se pueden confeccionar y modificar, así como la dificultad para demostrar, de modo absoluto e indudable, las falsificaciones o alteraciones que pudieran haber sufrido— por lo que son insuficientes, por sí solas, para acreditar de manera fehaciente los hechos que contienen; así, es necesaria la concurrencia de algún otro elemento de prueba con el cual deben ser adminiculadas, que las puedan perfeccionar o corroborar<sup>11</sup>, en el caso, la calificación de prueba técnica no depara perjuicio al apelante, a razón de que no es materia de controversia la propiedad o administración de la cuenta de Facebook, ni el contenido (fotografías de los eventos); es decir, la referida red social es del denunciado y en ella obran las fotografías de los eventos que fueron reportados a la autoridad fiscalizadora, tal como quedó establecido en el cuerpo de esta sentencia. Por tanto, el agravio es insuficiente. En otro aspecto, se desestima el agravio relativo a que la autoridad responsable no verificó al menos el veinte por ciento de los eventos en la campaña electoral en cuestión, por lo que se incumplió con el deber de investigar y verificar la veracidad de los reportado en el Sistema Integral de Fiscalización, así como que la cantidad de eventos y propaganda reportados por el denunciado no corresponden al tipo de elección, al desplegarse en toda la entidad federativa y no solamente a un municipio o distrito electoral, por lo que la auditoría es prácticamente nula. Lo anterior porque omite expresar circunstancias de modo, tiempo y lugar, en relación con los eventos que afirma no fueron fiscalizados por la autoridad, para que esta Sala Superior estuviera en la aptitud de analizar si entre lo realizado por la responsable y lo afirmado por el actor, le asistía o no la razón a éste. También, deviene infundado el agravio relativo a que la

autoridad responsable fue omisa en pronunciarse respecto del escrito de ampliación de denuncia relacionada con la realización de cuatro eventos onerosos reportados como gratuitos, además de otros cuatro eventos no reportados en el Sistema Integral de Fiscalización, presentado el propio día del cierre de instrucción, esto es, el dos de agosto de dos mil dieciocho. Lo anterior, radica en que, de las constancias del sumario, no se advierte la promoción del escrito de ampliación de referencia. Es decir, el apelante es omiso en acreditar la presentación del escrito de ampliación de denuncia relacionado con la verificación de diversos eventos onerosos reportados como gratuitos, o en su caso, como no reportados en el Sistema Integral de Fiscalización, por ejemplo, con la copia del acuse de recepción del escrito de ampliación, que el dos de agosto de dos mil dieciocho lo presentó ante la autoridad señalada como responsable. Ante esa circunstancia, es infundado su planteamiento. Finalmente, es ineficaz el agravio relativo a que la Coalición “Por México al Frente” no reportó en el Sistema Integral de Fiscalización, catorce eventos de carácter oneroso, cuya cuantificación, en su concepto, actualiza el rebase del tope de gastos de campaña para la contienda al Senado de la República, por mayoría relativa en el Estado de México.

Ante lo infundado de los conceptos de agravio, lo procedente conforme a Derecho es confirmar, en lo que fue materia de impugnación, la resolución combatida.