

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-229/2018

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIA: KARINA QUETZALLI
TREJO TREJO

Ciudad de México, a veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso citado al rubro, en el sentido de **revocar**, la resolución INE/CG956/2018 dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹ en el procedimiento administrativo sancionador de queja en materia de fiscalización instaurado por el Partido Acción Nacional² en contra de quien resulte responsable, identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/159/2018.

R E S U L T A N D O

Antecedentes. De los hechos narrados por el recurrente en su escrito de demanda, y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

I. Inicio del proceso electoral federal 2017-2018. El ocho de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE declaró el inicio del proceso electoral federal 2017-2018.

¹ En adelante INE

² En adelante PAN y/o recurrente

II. Denuncia. El veinticinco de mayo de dos mil dieciocho³, se recibió en la Unidad Técnica de Fiscalización⁴ escrito de queja por el cual el PAN denunció a quien resultara responsable, por hechos que consideró podrían constituir infracciones a la normativa electoral, en materia de origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos.

En específico, por la existencia de gastos no reportados con motivo de la presunta impresión del libro intitulado “Las Mentiras de Anaya”, así como los gastos derivados de la posibilidad de consulta de dicha obra en formato electrónico o digital en la página <https://mentirasdeanaya.com>, durante el desarrollo del proceso electoral federal ordinario 2017-2018.

III. Procedimiento de queja. El treinta siguiente, la Unidad Técnica acordó tener por recibido el expediente y le asignó el número INE/Q-COF-UTF/159/2018; admitió la queja, y realizó diversas diligencias.

IV. Resolución controvertida. El seis de agosto, el Consejo General del INE dictó resolución en el sentido de declarar infundado el procedimiento de queja, al concluir que no contaba con elementos que generaran certeza respecto de quién o quiénes pagaron por la investigación y/o producción de la obra denunciada, por lo que no existían elementos para determinar qué sujeto o sujetos realizaron los respectivos gastos.

³ En lo subsecuente, las fechas se refieren al año dos mil dieciocho, salvo mención en contrario.

⁴ En adelante Unidad Técnica.

V. Recurso de apelación. Inconforme con la determinación de mérito, el diez de agosto el recurrente interpuso el presente recurso de apelación.

VI. Turno. El catorce de agosto, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-RAP-229/2018, y turnarlo a la Ponencia a su cargo, para sustanciarlo y, en su momento, presentar el proyecto de resolución correspondiente.

VII. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el expediente, admitió la demanda y, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, cerró la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia.

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

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político, mediante el cual controvierte una resolución emitida por el Consejo General, órgano central del INE, relativa a un procedimiento de queja en materia de fiscalización, en el marco del procedimiento electoral federal relativo a la elección de Presidente de la República⁵.

⁵ De conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los numerales 40, apartado 1, inciso b), y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SUP-RAP-229/2018

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. Se estiman cumplidos los requisitos de procedencia, en términos de la normatividad aplicable⁶, de acuerdo con lo siguiente:

1. Forma. Está cumplido, porque la demanda del recurso se presentó por escrito, en el que se hace constar la denominación del partido político apelante, así como el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en su nombre y representación, y los demás requisitos legales exigidos.

2. Oportunidad. El medio de impugnación se promovió oportunamente, porque el PAN presentó su demanda el diez de agosto, siendo que el acto impugnado fue aprobado por la responsable el pasado seis, esto es dentro del plazo de cuatro días previsto en la ley⁷.

3. Legitimación y personería. Dicho requisito está satisfecho, pues el recurso de apelación fue interpuesto por el PAN, por conducto de Eduardo Ismael Aguilar Sierra, representante ante el Consejo General del INE, personería que le fue reconocida por la autoridad responsable en el informe circunstanciado respectivo.

4. Interés jurídico. El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el actual recurso, por ser quien presentó la denuncia a la que recayó la resolución impugnada, mediante la cual se determinó declarar infundado el procedimiento de queja.

⁶ Artículos 9 párrafo 1, 12, párrafo 1, inciso b), 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, 19, párrafo 1, inciso e) y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

⁷ Artículo 8, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

5. Definitividad y firmeza. Se cumple con este presupuesto, toda vez que el PAN controvierte una resolución emitida por el Consejo General del INE, contra el cual no está previsto un medio de defensa diverso por el que pudiera ser revocada, anulada o modificada.

TERCERO. Estudio de fondo. En su escrito de demanda, el PAN señala, en esencia, que en el desarrollo y sustanciación del procedimiento sancionador, la Unidad Técnica debió realizar mayores diligencias que le permitieran conocer la verdad de los hechos denunciados.

Refiere que, las autoridades deben cumplir los principios de congruencia y exhaustividad, pues la responsable concluyó que los elementos aportados y los que ella recabó eran insuficientes para acreditar la existencia de las infracciones.

En dicho sentido, aduce que la autoridad debió requerir información a los representantes o responsables de las redes sociales señaladas en su escrito de queja, como son Google, Facebook y Twitter, con lo que se advertiría de forma clara al responsable de dichas publicaciones y conocer la relación de éstos con algún partido o candidato.

Se queja de que, se hayan desestimado sus planteamientos, con el argumento de que sus pruebas eran insuficientes para realizar una investigación, cuando se trata de pruebas técnicas, las cuales, en unión de lo recabado por la autoridad, justificaba una integración más exhaustiva.

En ese tenor, a juicio del recurrente, la autoridad responsable dejó de realizar su actividad fiscalizadora, pues contaba con los elementos

SUP-RAP-229/2018

necesarios para desarrollar una investigación y sustanciación del procedimiento de manera más amplia, máxime que en otros procedimientos se acostumbra requerir a los proveedores de servicios de internet o responsables de las publicaciones denunciadas, a fin de conocer quiénes habían contratado y/o pagado por la difusión de la propaganda denunciada y conocer con ello la relación económica que pudiera representar una violación a la normativa en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos.

Asimismo, el recurrente sostiene que la responsable trasgrede los principios de certeza y exhaustividad, al declarar infundado el procedimiento, así como al no establecer consecuencia ante la falta de cumplimiento por parte de Andrés Manuel López Obrador y Yeidkol Polensky Gurwitz, a los requerimientos efectuados por la Unidad Técnica, quienes a pesar de haber sido debidamente notificados se abstuvieron de cumplir con su obligación de coadyuvancia al omitir responder a los cuestionamientos de la referida autoridad.

A juicio de esta Sala Superior el motivo de agravio expuesto por el PAN resulta **fundado**, pues de una lectura integral de la resolución controvertida, así como de las constancias del expediente, es factible advertir que la responsable no fue exhaustiva al agotar su facultad de investigación respecto de la solicitud del recurrente en su queja primigenia, de requerir a los proveedores de los servicios de internet, y a las empresas que presten servicios de difusión de propaganda en redes sociales, a fin de determinar las circunstancias relativas a la contratación y pago de la publicación denunciada.

En primer término, es importante mencionar que el Consejo General del INE declaró infundado el procedimiento de queja incoado por el PAN,

SUP-RAP-229/2018

en contra de quien resultara responsable por la existencia de gastos no reportados con motivo de la presunta impresión de un libro intitulado “Las Mentiras de Anaya”, así como por los gastos derivados de la consulta de dicha obra en formato electrónico o digital, en una página electrónica.

Lo anterior, al concluir que no contaba con elementos que generaran certeza respecto de quién o quiénes pagaron por la investigación y/o producción de la obra denunciada, así como para determinar qué sujeto o sujetos realizaron los respectivos gastos.

Para arribar a tal conclusión, la autoridad procedió a realizar un análisis de la evidencia proporcionada por el quejoso como prueba de sus afirmaciones, analizando las imágenes insertas en su escrito de queja, así como de las ligas de internet que señaló.

De la imagen insertada en el escrito de queja, la autoridad indicó que el quejoso no había aportado elementos adicionales para acreditar su dicho, ya que únicamente había hecho llegar una fotografía en la que se observa al entonces candidato a la Presidencia de la República, postulado por la “Coalición Juntos Haremos Historia”, Andrés Manuel López Obrador, mostrando la portada del material denunciado.

Luego indicó que, otro indicio lo constituía la queja relativa a la promoción del material denunciado por parte de Yeidckol Polevnsky Gurwitz, quien difundió a través de su cuenta de la red social “Twitter”, la dirección de una página electrónica donde podía consultarse de manera digital el libro intitulado “Las Mentiras de Anaya”.

SUP-RAP-229/2018

Con la finalidad de allegarse de mayores elementos de prueba que permitieran acreditar fehacientemente los hechos denunciados por el quejoso, la Unidad Técnica solicitó información a los sujetos que públicamente difundieron el material objeto de la queja, en el caso, Yeidckol Polevnsky Gurwitz y Andrés Manuel López Obrador. Dichos ciudadanos fueron omisos en dar respuesta en dos ocasiones distintas, a la petición de la autoridad.

En ese contexto, la autoridad realizó una consulta, con herramientas disponibles en internet, con la finalidad de obtener datos acerca del proveedor que administra el dominio www.mentirasdeanaya.com.

El resultado obtenido, a través de la dirección IP, consistió en el indicio de que dicho proveedor, se ubicaba en la ciudad de Chicago, Estados Unidos de América. Este fue el único dato que se obtuvo a través de la consulta antes mencionada.

Con respecto a los elementos de prueba aportados por el quejoso, concerniente a diversas ligas de internet y fotografías insertas en su escrito de queja, la autoridad consideró darles el carácter de técnico. Mientras que, las certificaciones realizadas por la Oficialía Electoral, respecto de las ligas de internet en donde se encontraba alojado el material denunciado, así como las solicitudes de información realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización, se valoraron como documentales públicas.

En esa tesitura, la responsable concluyó lo siguiente:

- El quejoso no proporcionó elementos para acreditar la existencia del material impreso denunciado “Las Mentiras de Anaya”.

SUP-RAP-229/2018

- Se acreditó la existencia de la página electrónica denunciada, donde puede descargarse el contenido referido, pero no así las personas que erogaron los recursos para su realización.
- No existe evidencia que acredite la responsabilidad de los sujetos señalados como presuntos responsables, respecto de las conductas denunciadas.
- La consulta realizada a través de herramientas disponibles en internet, relativa a obtener datos de identificación del proveedor del dominio www.mentirasdeanaya.com, únicamente arrojó datos acerca de la dirección IP del mismo, siendo que éste se ubicó en la ciudad de Chicago, Estados Unidos de América.

Cabe señalar que la autoridad también realizó la búsqueda de los conceptos de gasto relativos a investigación, producción impresión y/o publicación en páginas de internet, de la obra intitulada “Las Mentiras de Anaya”, verificando si existía registro de alguno de los conceptos inherentes a dicha obra, siendo que, se advirtió que en la contabilidad del candidato Andrés Manuel López Obrador, no se encontró evidencia alguna que así lo confirmara.

Con base en lo expuesto, la autoridad consideró que no se contaba con elementos que generaran certeza respecto quién o quienes pagaron por la investigación y/o producción de la obra denunciada, ni tampoco para determinar qué sujeto o sujetos realizaron los gastos, de ahí que se declarara infundada la queja.

SUP-RAP-229/2018

Finalmente, determinó que el procedimiento de queja no era la vía para determinar que el contenido denunciado, constituía calumnia y fuera denostativo en perjuicio de Ricardo Anaya Cortés, por lo que al carecer de competencia para conocer de los hechos planteados por el quejoso, se le dio vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso del INE, para que en uso de sus atribuciones legales determinara lo conducente.

A partir de lo anterior, esta Sala Superior considera que le asiste la razón al PAN respecto a que la investigación o sustanciación de la queja no fue exhaustiva, porque de su escrito de queja inicial se puede advertir que el recurrente solicitó a la autoridad, la realización de diversos requerimientos a las personas morales que fueran responsables de la difusión del material denunciado, en este caso, a los proveedores de servicios de internet y a las empresas que presten servicios de difusión de propaganda en redes sociales, ello con la finalidad de determinar los alcances, así como las circunstancias de contratación y pago de la publicación denunciada.

Es importante mencionar que el principio de exhaustividad implica estudiar todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas al conocimiento de la autoridad electoral responsable, y no únicamente un aspecto concreto, pues sólo ese proceder exhaustivo asegurará el estado de certeza jurídica que las resoluciones deben generar.⁸

Así, el principio procesal de exhaustividad se cumple si se hace el estudio completo de los argumentos planteados por las partes, si se

⁸ Jurisprudencia 43/2002 de rubro "PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN", consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, página 51.

resuelven todos y cada uno de éstos y se analizan todas las pruebas, tanto las ofrecidas por las partes, como las recabadas por la autoridad jurisdiccional.⁹

En este contexto, se considera que la falta de exhaustividad en la sustanciación de la queja es manifiesta y repercute en la determinación que ahora se impugna, pues la autoridad administrativa electoral no agotó sus facultades de investigación, ya que estaba en aptitud de formular requerimientos de información a las empresas que presten servicios de difusión de propaganda en redes sociales, con el propósito de despejar obstáculos o barreras a fin de cumplir con la función fiscalizadora que tiene encomendada, con certeza, objetividad y transparencia.

Así, se estima que si la autoridad responsable contaba con indicios de publicidad en Internet derivado de que Yeidckol Polevnsky Gurwitz, a través de su cuenta de la red social “Twitter”, dio a conocer la dirección de una página electrónica donde podía consultarse de manera digital el libro intitulado “Las Mentiras de Anaya”, es evidente que se encontraba facultada para operar todas aquellas diligencias tendientes a esclarecer los hechos, a fin de determinar quién o quienes pagaron por la investigación y/o producción de la obra denunciada, así como por su colocación gratuita en internet.

Es criterio de esta Sala Superior que la finalidad de la facultad de investigación de la autoridad administrativa es esclarecer plenamente la verdad de las cuestiones fácticas sometidas a su potestad, siempre que en la denuncia de hechos presentada se advierta por lo menos un leve

⁹ Jurisprudencia 12/2001, EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.

SUP-RAP-229/2018

indicio de una posible infracción, en cuyo caso, se podrá iniciar la investigación de los puntos específicos que no están aclarados¹⁰.

En ese sentido, la Unidad Técnica estaba en posibilidad de que, a partir de los indicios generados por las pruebas aportadas por el PAN, requiriera a las empresas que prestan servicios de difusión de propaganda en redes sociales, a fin allegarse de mayores elementos que permitieran esclarecer los hechos motivo de la denuncia y cumplir con la función fiscalizadora que tiene encomendada, sobre todo, porque en el caso concreto los hechos denunciados estaban referidos a la omisión de reportar gastos con motivo de tales contenidos en internet. De ahí que esta Sala Superior estime que la resolución controvertida vulnera el principio de exhaustividad.

Aunado a lo expuesto, también asiste la razón al recurrente cuando indica que la autoridad responsable omite ejercer facultad alguna ante la falta de cumplimiento por parte de Andrés Manuel López Obrador y Yeidkol Polensky Gurwitz, a los requerimientos efectuados por ésta, ello porque la Unidad Técnica no determinó una consecuencia al respecto.

En efecto, el veintiséis y veintisiete de junio, mediante diversos oficios dictados en el procedimiento de queja motivo del presente recurso, con el objeto de contar con los elementos suficientes para la integración del expediente, se requirió a los aludidos ciudadanos, respectivamente, la siguiente información:

¹⁰ Jurisprudencia 16/2011 de rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA"

SUP-RAP-229/2018

- Contratos, facturas y muestras de la elaboración y publicación en ambos formatos del libro intitulado “Las Mentiras de Anaya”, en caso de haberlo erogado.
- Información relativa a la forma de pago y relación detallada del número de ejemplares del multicitado libro que fueron impresos, y de ser el caso, el ámbito de su distribución, así como el mecanismo de entrega.
- Datos de identificación y localización de la presunta editorial RA, la cual aparece en la portada del presunto material denunciado.
- Las aclaraciones que consideraran pertinentes.

Para allegarse de las constancias correspondientes, la autoridad responsable otorgó a dichos ciudadanos un plazo que no excediera de cuarenta y ocho horas, contadas a partir del día siguiente al que fueran notificados.

Asimismo, indicó que la negativa de entregar la información que se le requería podría constituir una infracción a la normativa electoral y derivar en una sanción de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 447, numeral 1, inciso a) en relación con el 456, numeral 1, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹¹.

El diecisiete de julio, la Unidad Técnica, en ambos casos, volvió a requerir la información referida, en un plazo igual de cuarenta y ocho horas, apercibidos en los mismos términos que el primer requerimiento.

¹¹ En adelante LGIPE.

SUP-RAP-229/2018

Sentado lo anterior, como se adelantó, el motivo de agravio planteado por el recurrente es **fundado**, pues se puede advertir una actitud omisa por parte de la Unidad Técnica, al no llevar a cabo actuación alguna ante tal situación.

En efecto, de la resolución recurrida es posible observar que la autoridad solamente se limitó a indicar que, no obstante, las solicitudes referidas fueron debidamente notificadas a los destinatarios, éstos **fueron omisos** en dar respuesta, lo cual impidió contar con elementos que permitieran tener evidencia adicional a la originalmente proporcionada, para conocer la verdad acerca de los hechos denunciados.

Es importante precisar que el artículo 200, párrafo 2 de la LGIPE dispone que la Unidad Técnica, podrá requerir a los particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones, quienes deberán atender el requerimiento en los plazos indicados.

Así, es facultad de la aludida Unidad Técnica solicitar a cualquier autoridad, informes, certificaciones o cualquier apoyo necesario para llevar a cabo diligencias que coadyuven en la investigación; o requerir a partidos políticos, candidatos, agrupaciones, organizaciones políticas, ciudadanos, afiliados, militantes, dirigentes, así como a personas físicas y morales, con el objeto de allegarse elementos de convicción para determinar la responsabilidad de quienes son denunciados por cometer una infracción a las disposiciones de la materia.

En el caso, tales requisitos y su cumplimiento eran indispensables, dado que se dirigían a las personas que difundieron el material denunciado,

por lo que no se estima correcto que la autoridad se limitara a señalar que omitieron las pruebas.

En ese tenor, se advierte que la Unidad Técnica no impuso la sanción referida en los requerimientos, ni alguna que implicara una molestia a los ciudadanos ante el incumplimiento de lo solicitado lo cual, si bien no fue impedimento para que la autoridad llegara a la conclusión que ante esta instancia se impugna, lo cierto es que obstaculizó la tarea de la responsable para recabar los datos indispensables y concluir adecuadamente su indagatoria. De ahí que se concluya que la autoridad responsable actuó de forma negligente al sustanciar el procedimiento de queja motivo de la resolución controvertida.

EFECTOS. Ante lo fundado de los agravios expuestos por el PAN lo procedente es **revocar** la resolución controvertida para el efecto de que la Unidad Técnica se allegue de mayores elementos para lo específico y que realice los requerimientos a las empresas que presten servicios de difusión de propaganda en redes sociales, que considere pertinentes, en atención a la solicitud hecha por el recurrente en la queja primigenia.

Por otro lado, ante el incumplimiento de los requerimientos que les fueron formulados a Andrés Manuel López Obrador y Yeidkol Polensky Gurwitz, se ordena a la responsable haga efectivas las sanciones que adujo le serian impuestas ante la negativa de entregar de la información solicitada.

Finalmente, y por encontrarse conforme a derecho, se deja intocada la vista que se ordenó en la resolución recurrida a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para los efectos precisados en la misma.

Por lo expuesto y fundado se:

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia controvertida para los efectos señalados en el presente fallo.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y 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.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE
DE LA MATA PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER
INFANTE GONZALES**

**REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

SUP-RAP-229/2018

**MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO**

**JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO