

INE/CG1041/2015

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO OFICIOSO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, INSTAURADO EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN QUINTANA ROO, IDENTIFICADO COMO INE/P-COF-UTF/407/15/QR

Distrito Federal, 16 de diciembre de dos mil quince.

VISTO para resolver el expediente número **INE/P-COF-UTF/407/15/QR**, integrado por hechos que se considera constituyen infracciones a la normatividad electoral en materia de origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos.

A N T E C E D E N T E S

I. Resolución que ordena el inicio del procedimiento oficioso. En sesión extraordinaria celebrada el trece de julio de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la Resolución **INE/CG407/2015**, respecto del procedimiento sancionador ordinario con número de expediente UT/SCG/Q/CG/91/PEF/106/2015 en la cual se ordenó dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo que en derecho corresponda respecto de los gastos de elaboración y publicación de una encuesta publicada por la persona moral Diario La Verdad, S.A. de C.V. A continuación se transcribe la parte que interesa:

“(…)

QUINTO. VISTA, *Por lo que hace a los gastos de elaboración y publicación de la encuesta analizada en el presente procedimiento, en términos de lo dispuesto en los artículos 190, párrafo 2; 191, párrafo1, incisos d) y g); 192, párrafo; 196, párrafo1 y 199, párrafo 1, incisos c) y h), de la Ley General de*

**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/407/2015/QR**

Instituciones y Procedimientos Electorales, se da vista a la Unidad Técnica de fiscalización de este instituto, para que en el ámbito de sus atribuciones determine lo que en derecho corresponda”.

*“**QUINTO. Dese vista** a la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto, para que en el ámbito de sus atribuciones, determine lo que en derecho corresponda, conforme a lo razonado en el Considerando Quinto”.*

II. Acuerdo de inicio del procedimiento oficioso. El treinta de julio de dos mil quince, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó integrar el expediente respectivo, registrarlo en el libro de gobierno, asignarle el número de expediente **INE/P-COF-UTF/407/15/QR**, notificar al Secretario del Consejo de su inicio; así como publicar el acuerdo y su respectiva cédula de conocimiento en los estrados del Instituto (foja 191 del expediente).

III. Publicación en estrados del acuerdo de inicio del procedimiento oficioso.

- a) El treinta de julio de dos mil quince, la Unidad Técnica de Fiscalización fijó en los estrados del Instituto durante setenta y dos horas, el acuerdo de inicio del procedimiento de mérito y la respectiva cédula de conocimiento (foja 193 del expediente).
- b) El cuatro de agosto de dos mil quince, se retiraron del lugar que ocupan en este Instituto los estrados de la Unidad Técnica de Fiscalización, el citado acuerdo de inicio, la cédula de conocimiento, y mediante razones de publicación y retiro, se hizo constar que dicho acuerdo y cédula fueron publicados oportunamente (foja 194 del expediente).

IV. Aviso de inicio del procedimiento oficioso al Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. El tres de agosto de dos mil quince, mediante oficio INE/UTF/DRN/19820/2015, la Unidad Técnica de Fiscalización comunicó al Secretario del Consejo General del Instituto, el inicio del procedimiento de mérito (foja 195 del expediente).

V. Notificación al Presidente de la Comisión de Fiscalización. El tres de agosto de dos mil quince, mediante oficio INE/UTF/DRN/19819/2015, la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al Presidente de la Comisión de Fiscalización la recepción del procedimiento de mérito (foja 196 del Expediente).

VI. Notificación de inicio de procedimiento oficioso al Partido Acción Nacional en Quintana Roo. El tres de agosto de dos mil quince, mediante oficio INE/UTF/DRN/19822/2015, la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo el inicio del procedimiento oficioso de mérito (foja 197 del expediente).

VII. Solicitud de información a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros de la Unidad de Fiscalización.

- a) El tres de agosto de dos mil quince mediante oficio INE/UTF/DRN/965/2015, se solicitó a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos Agrupaciones Políticas y Otros (en adelante Dirección de Auditoría) proporcionara información sobre los supuestos gastos para la elaboración de la *“Encuesta de tendencias de voto proporcionada por un partido de oposición a La Verdad”* y su publicación en el ejemplar del periódico La Verdad, del veintiséis de enero de dos mil quince (foja 198 del expediente).
- b) El ocho de agosto del dos mil quince, mediante oficio INE/UTF/DA-F/344/15, la Dirección de Auditoría dio respuesta al oficio señalado en el párrafo inmediato anterior (foja 199 del expediente).
- c) El veintiséis de agosto de dos mil quince mediante oficio INE/UTF/DRN/1043/2015, se solicitó a la Dirección de Auditoría proporcionara información adicional respecto a gastos por concepto de elaboración de encuestas en el estado de Quintana Roo (foja 220 del expediente).
- d) El tres de septiembre del dos mil quince, mediante oficio INE/UTF/DA-F/404/15, la Dirección de Auditoría dio respuesta al oficio antes señalado (fojas 221 a 222 del expediente).
- e) El veintidós de septiembre de dos mil quince mediante oficio INE/UTF/DRN/1101/2015, se solicitó a la Dirección de Auditoría remitiera los estados de cuenta que obrarán dentro de los archivos de esa dirección del Partido Acción Nacional en el estado de Quintana Roo durante el periodo de enero a febrero de dos mil quince (foja 223 del expediente).
- f) El veintiuno de octubre del dos mil quince, mediante oficio INE/UTF/DA-F/424/15, la Dirección de Auditoría dio respuesta al oficio antes señalado (fojas 224 a 227 del expediente).

VIII. Requerimiento de información al Representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

- a) Mediante oficio INE/UTF/DRN/19957/2015 notificado el cuatro de agosto del dos mil quince, la Unidad Técnica de Fiscalización requirió al C. Francisco Gárate Chapa, a efecto de que proporcionara información y documentación comprobatoria relativa a posibles gastos por la elaboración y publicación de una encuesta en el Diario La Verdad, S.A. de C.V. (fojas 200 a 201 del expediente).
- b) El diez de agosto de dos mil quince mediante escrito número RPAN/765/070815 el Partido Acción Nacional remitió la respuesta del C. Gerardo Martínez García, Tesorero del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en Quintana Roo (fojas 202 a 207 del expediente).

IX. Razones y Constancias. El veintiséis de octubre de dos mil quince la Unidad Técnica de Fiscalización levantó razones y constancias respecto a las páginas de Internet señaladas por la persona moral Diario La Verdad, S.A. de C.V. (fojas 228 a 236 del expediente).

X. Cierre de Instrucción. El veintisiete de octubre de dos mil quince, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó cerrar la instrucción del procedimiento de mérito y ordenó formular el Proyecto de Resolución correspondiente (foja 237 del expediente).

XI. Sesión de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. En virtud de lo anterior, se procedió a formular el Proyecto de Resolución, el cual fue aprobado por la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la trigésima tercera sesión extraordinaria celebrada el once de diciembre de dos mil quince, por votación unánime de los presentes, la Consejera Electoral Beatriz Eugenia Galindo Centeno y los Consejeros Electorales Enrique Andrade González, Benito Nacif Hernández, Javier Santiago Castillo y el Consejero Presidente Ciro Murayama Rendón.

Puesto que se desahogaron todas las diligencias necesarias dentro del procedimiento administrativo oficioso en que se actúa, se procede a determinar lo conducente.

CONSIDERANDO

1. Competencia. Con base en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos c), k), o); 428, numeral 1, inciso g); así como tercero transitorio, todos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 5, numeral 2 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización es **competente** para tramitar, sustanciar y formular el presente Proyecto de Resolución.

Precisado lo anterior, y con base en el artículo 192, numeral 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como, 5, numeral 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización es competente para conocer el presente Proyecto de Resolución y, en su momento, someterlo a consideración del Consejo General.

En este sentido, de acuerdo a lo previsto en los artículos 41, Base V, apartado B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, numeral 1; 44, numeral 1, incisos j) y k) y 191, numeral 1, incisos d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General es competente para emitir la presente Resolución y, en su caso, imponer las sanciones que procedan.

2. Estudio de fondo. Que no existiendo cuestiones de previo y especial pronunciamiento por resolver y habiendo analizado los documentos y las actuaciones que integran el expediente en que se actúa, se desprende que el **fondo** del presente asunto consiste en determinar si el Partido Acción Nacional en Quintana Roo realizó gastos por concepto de elaboración y publicación de una encuesta que apareció en el Diario La Verdad, S.A. de C.V. y en su caso, si dichos gastos fueron reportados, en cumplimiento a lo contenido en el artículo 127, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, que a la letra establece:

Reglamento de Fiscalización

***“Artículo 127
Documentación de los egresos***

1. Los egresos deberán registrarse contablemente y estar soportados con la documentación original expedida a nombre del sujeto obligado. Dicha documentación deberá cumplir con requisitos fiscales.

(...).”

Dicho precepto normativo impone a los partidos políticos la obligación de reportar dentro de sus diversos informes el origen y monto de la totalidad de sus ingresos y egresos, acompañando en todo momento la documentación soporte correspondiente, como puede ser la presentación de facturas, estados de cuenta, conciliaciones bancarias, pólizas contables que permitan acreditar de manera fehaciente el origen y destino de los recursos. Esto, a efecto de que la autoridad electoral cuente con medios de convicción suficientes que le permitan tener certeza sobre el manejo de los recursos de los entes políticos, mismos que deberán realizarse dentro del margen de las reglas para el debido control de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento.

En este sentido, la disposición en comento implica los siguientes supuestos de regulación: 1) la obligación de los partidos políticos de registrar contablemente sus egresos; 2) la obligación de soportar todos los egresos con documentación original a nombre del partido político, con documentación que expida la persona a quien se efectuó el pago; y 3) la obligación a cargo de los partidos de entregar la documentación antes mencionada, la cual deberá contar con los requisitos fiscales que exigen las disposiciones aplicables.

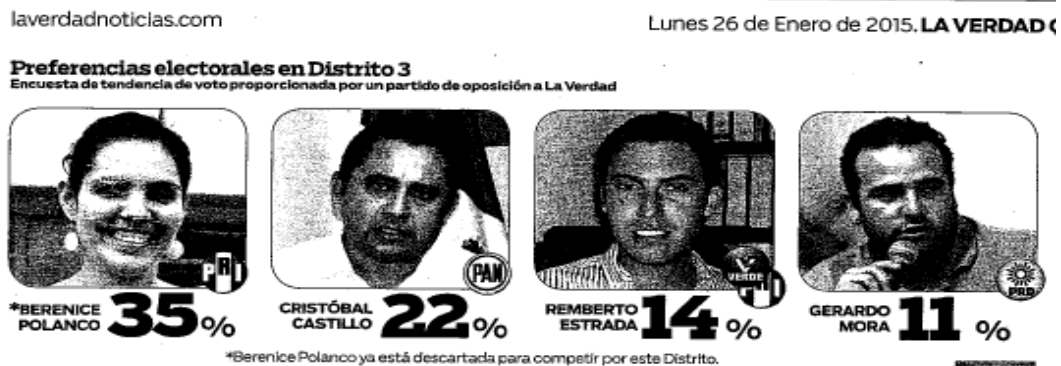
Es así que la hipótesis normativa electoral que se analiza, protege los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas, mediante las obligaciones relativas a la presentación de los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, de su empleo y de su aplicación.

En esta tesitura, el cumplimiento de tales obligaciones permite al órgano fiscalizador verificar el adecuado manejo de los recursos que los institutos políticos realicen en una temporalidad determinada. En otras palabras y en congruencia a este régimen de transparencia y rendición de cuentas, la presentación por parte de los partidos políticos de la documentación comprobatoria que soporte la licitud de sus operaciones es lo que permite comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos en materia de origen y destino de los recursos que

establece la normativa electoral, ergo, el cumplimiento de dicha obligación, además de garantizar un régimen de transparencia y rendición de cuentas, establece un control en la naturaleza de sus gastos.

Sentado lo anterior, resulta importante señalar las causas que dieron lugar al inicio del procedimiento oficioso que por esta vía se resuelve.

Como lo estableció este Consejo General en la Resolución CG407/2015, el procedimiento UT/SCG/Q/CG/91/PEF/106/2015, se llevó a cabo en tanto se detectó la presunta omisión del periódico *La Verdad* de presentar el estudio metodológico con los criterios científicos que respaldaran los resultados publicados, así como el informe correspondiente a los recursos aplicados, por la difusión de una encuesta sobre preferencias electorales publicada el veintiséis de enero de dos mil quince en el referido medio de comunicación, en la sección *Tema de portada*, página tres de la edición impresa, en Quintana Roo. La publicación fue la siguiente¹:



Por ello, ante la omisión del periódico *La Verdad* de entregar copia del estudio completo y el informe relativo a los recursos aplicados en la realización de la encuesta sobre preferencias electorales entre los precandidatos a diputados federales por el 03 Distrito Federal Electoral en el estado de Quintana Roo, encuesta difundida el veintiséis de enero de dos mil quince en la página tres de su

¹ La publicación que dio origen al procedimiento UT/SCG/Q/CG/91/PEF/106/2015, sobre el que recayó la resolución INE/CG407/2015 y por la que se dio vista a esta Unidad Técnica de Fiscalización, fue la encuesta sobre preferencias electorales arriba reproducida, que contiene las leyendas: "Preferencias electorales en Distrito 3", "Encuesta de tendencia de voto proporcionada por un partido de oposición a La Verdad". Ello es importante porque la publicación de la encuesta realizada por la empresa Parametría en esa misma página del ejemplar del veintiséis de enero en el periódico *La Verdad* de Quintana Roo, es ajena al presente procedimiento. Para comprobar lo anterior, se elaboraron las razones y constancias conducentes, que obran en fojas 228 a 236 del expediente.

**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/407/2015/QR**

versión impresa, esta autoridad electoral determinó sancionar a la persona moral Diario La Verdad, S.A. de C.V. y dar vista a la Unidad Técnica de Fiscalización.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que en la *“Encuesta de tendencias de voto proporcionada por un partido de oposición a La Verdad”*, la leyenda trasunta refiere que se trata de una *“encuesta proporcionada por un partido de oposición”*, sin que indique el instituto político que supuestamente proporcionó la información.

No obstante, tal como lo reflejan las constancias que integran el expediente en que se actúa, respecto a la encuesta relativa a los resultados de preferencias electorales entre los precandidatos a diputados federales por el 03 Distrito electoral en Quintana Roo, identificada como *“Encuesta de tendencias de voto proporcionada por un partido de oposición a La Verdad”*, el apoderado legal del periódico La Verdad manifestó bajo protesta de decir verdad, que su representada:

“(…) en ningún momento realizó encuesta alguna, sino que la dirigencia estatal del Partido Acción Nacional en Quintana Roo, fue quien dio a conocer en una rueda de prensa los detalles de las citadas preferencias electorales, informando que ellos levantaron las opiniones ciudadanas y solamente le informaron al reportero de dicha casa editorial el resultado y las tendencias de preferencias; lo que, agregó, se especifica en la propia publicación al tenor “ENCUESTA DE TENDENCIA DE VOTO PROPORCIONADA POR UN PARTIDO DE OPOSICIÓN A LA VERDAD”, por lo cual su representada solo reprodujo esa información como nota periodística”.

Es decir, obran en el expediente las respuestas reiteradas de la empresa a los oficios INE/SE/0171/2015, INE/SE/0259/2015, INE/SE/0338/2015, respecto a los supuestos recursos aplicados en la realización de la *“encuesta de tendencia de voto proporcionada por un partido de oposición a La Verdad”*, en el sentido de que no se realizó encuesta alguna —y por tanto no hubo erogación—, sino que:

“(…) la dirigencia estatal del Partido Acción Nacional en Quintana Roo, fue quien dio a conocer en una rueda de prensa los detalles de las citadas preferencias electorales, por lo que su representada solo reprodujo esa información como nota periodística.”

**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/407/2015/QR**

Ahora bien, este Consejo General en la mencionada resolución INE/CG407/2015 indicó que:

“Como ya quedó reseñado en párrafos precedentes, si bien el apoderado legal del Diario La Verdad, S.A. de C.V. (periódico La Verdad) dio respuesta a los tres requerimientos que le fueron formulados, lo cierto es que en ningún momento proporcionó el estudio completo de la información publicada, ni el informe relativo a los recursos aplicados en la realización de la referida encuesta, bajo el argumento principal de que su representada no realizó encuesta alguna, sino que la dirigencia estatal del Partido Acción Nacional en Quintana Roo, fue quien dio a conocer en una rueda de prensa los detalles de las citadas preferencias electorales, por lo que su representada solo reprodujo esa información como nota periodística”.

De igual forma, al dar contestación al emplazamiento y desahogar la vista para alegatos, en el procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/CG/91/PEF/106/2015, la empresa denunciada sostuvo medularmente lo mismo que al dar respuesta a los requerimientos formulados por el Secretario Ejecutivo de este Instituto, previamente descritos.

Por ello, puesto que de las respuestas con las que cuenta la autoridad se pudo determinar que en todo momento la empresa negó haber realizado erogaciones respecto de la encuesta materia del procedimiento de mérito, y que supuestamente fue el Partido Acción Nacional en Quintana Roo quien la dio a conocer *“en una rueda de prensa los detalles de las citadas preferencias electorales”*, hubiera resultado ocioso y contrario a los principios de economía procesal y de mínima molestia a los particulares seguir la línea de investigación con la persona moral Diario La Verdad, S.A. de C.V.

Así las cosas, de acuerdo a la información proporcionada por la empresa encargada de la publicación de la encuesta en comentario, a fin de verificar si el ente político incoado omitió reportar los gastos vinculados a la elaboración y publicación de la encuesta materia de la presente, se solicitó a la Dirección de Auditoría:

- Remitiera los estados de cuenta del Partido Acción Nacional en el estado de Quintana Roo durante el periodo de enero a febrero de dos mil quince.

**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/407/2015/QR**

- Informara si el Partido Acción Nacional reportó gastos para la elaboración y publicación de la encuesta mencionada, cuyos resultados fueron publicados en el periódico *La Verdad*, el veintiséis de enero de dos mil quince.
- Indicara si en los informes de precampaña correspondientes al Proceso Electoral Federal 2014-2015 y al Proceso Local Ordinario en el estado de Quintana Roo 2014-2015 o en el Informe Anual 2014, se reportaron gastos por concepto de elaboración de encuestas en el estado de Quintana Roo.

Al respecto, la Dirección de Auditoría, derivado de la verificación a la documentación que obra en sus archivos, así como de la revisión a las operaciones que se encuentran almacenadas en el Sistema de Captura de formatos y Almacenamiento de la Información de Precampaña, relativas a los informes de Precampaña del Partido Acción Nacional, correspondientes al Proceso Electoral Federal 2014-2015, remitió la documentación solicitada e informó que no se localizó el registro de gastos por concepto de realización y publicación de la encuesta de preferencias electorales respecto de la cual se instruye el procedimiento que aquí se resuelve. Asimismo, de la verificación a lo auxiliares contables al treinta y uno de diciembre de dos mil catorce del Comité Directivo Estatal de Quintana Roo, correspondientes al Informe Anual dos mil catorce, indicó que no se identificó el reporte de dichos gastos.

A continuación, se solicitó al ente político incoado proporcionara información y documentación relativa a los gastos de elaboración y de publicación de la encuesta en el periódico *La Verdad* del veintiséis de enero de dos mil quince. En su respuesta, el Partido Acción Nacional en Quintana Roo afirmó que:

“el Partido Acción Nacional en Quintana Roo, no solicito (sic) la elaboración y publicación de encuesta alguna en el periódico ‘LA VERDAD’.

(...) no se contrató servicio alguno con el periódico ‘LA VERDAD’, por tanto, no se cuenta con documentación relativa a facturas o cualquier otro documento fiscal o contable puesto que no se realizó alguna relación contractual del Partido Acción Nacional en Quintana Roo con el referido periódico.

(...) al no haber solicitado servicio alguno al periódico 'LA VERDAD', no se ha realizado pago ya sea en efectivo, cheque y/o transferencia interbancaria a dicha empresa.

(...) no existe servicio alguno solicitado por tanto no existen muestras del trabajo.

(...)

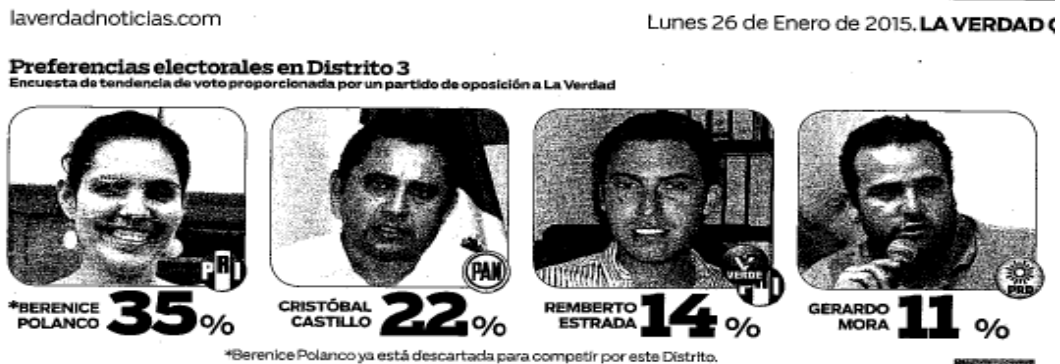
El Partido Acción Nacional en Quintana Roo, tiene a bien aclarar que no proporcionó información alguna ni solicitó (sic) difusión de la información relativa a la encuesta publicada por el Periódico 'LA VERDAD'."

Al haber agotado las líneas de investigación sobre las posibles fuentes de información y documentación que permitieran a la autoridad fiscalizadora tener la certeza sobre el fondo del asunto consistente en determinar si el Partido Acción Nacional en el estado de Quintana Roo erogó gastos por concepto de elaboración y publicación de una encuesta que apareció en el periódico La Verdad y en su caso, si dichos gastos fueron reportados por el partido político incoado.

En ese orden de ideas, esta autoridad considera que no existen elementos en virtud de los cuales pueda reprocharse la conducta del Partido Acción Nacional en Quintana Roo respecto a la supuesta omisión de reportar gastos por la llamada "Encuesta de tendencias de voto proporcionada por un partido de oposición a La Verdad" relativa a los resultados de preferencias electorales entre los precandidatos a diputados federales por el 03 Distrito electoral en Quintana Roo: Berenice Polanco (del PRI), Cristóbal Castillo (del PAN), Remberto Estrada (del PRI-PVEM), y Gerardo Moro (del PRD).

Esto es así pues de la revisión y análisis de las constancias que integran el expediente UT/SCG/Q/CG/91/PEF/106/2015, de las respuestas proporcionadas por la persona moral Diario La Verdad, S.A. de C.V., del Partido Acción Nacional en el estado de Quintana Roo y de la información y documentación descrita, únicamente se encontraron dichos respecto a una supuesta rueda de prensa en la que el Partido Acción Nacional en Quintana Roo fue quien dio a conocer los resultados de la encuesta publicada por La Verdad, por lo que necesariamente debe aplicarse a favor del sujeto investigado el principio de presunción de inocencia.

Más aún, los resultados publicados lejos de favorecer al Partido Acción Nacional, lo situaban como segundo lugar en la encuesta, es decir, doce puntos porcentuales debajo del partido político con mayor preferencia. Ello es importante porque el ente político incoado no tenía motivo alguno para la publicación en comento puesto que no le generaba beneficio alguno, por el contrario, lo mostraba muy por debajo del partido político contrincante. Si bien la publicación aclara que la candidata con el 35% estaba descartada para competir por ese Distrito, lo hace mediante un pie de página, lo que una lectura superficial o poco cuidadosa induce al lector a interpretar que el Partido Acción Nacional se encontraba abajo en las preferencias electorales y, por tanto, que no es la mejor opción.



En otras palabras, además de que el Partido Acción Nacional no se vio beneficiado por la publicación, no existe un solo elemento que genere certeza respecto a que el partido político incoado hubiera realizado gasto alguno por la elaboración y publicación de la “Encuesta de tendencias de voto proporcionada por un partido de oposición a La Verdad” y por mayoría de razón, no existió la omisión de reportar los supuestos egresos a la autoridad fiscalizadora electoral.

En efecto, el principio de presunción de inocencia es un beneficio para el sujeto imputado, en virtud del cual no puede establecerse un juicio de reproche, a menos que como resultado de una indagatoria practicada por el juzgador (formal y/o material), se obtengan pruebas suficientes que evidencien de manera fehaciente la conducta antijurídica que se le atribuye.

Dicho principio se encuentra contemplado en los derechos fundamentales que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los gobernados, e impone al Estado la obligación de reunir los elementos de prueba suficientes que demuestren el hecho atribuido al acusado y su participación en aquél para, en su caso, poder condenarlo.

En este orden de ideas, el principio de presunción de inocencia, en sentido negativo, prohíbe a una autoridad o tribunal condenar al acusado si no tiene certeza sobre la verdad de la imputación o sobre su participación en los hechos imputados. Ahora bien, la exigencia positiva de dicho principio obliga a la autoridad a absolver al acusado si no obtuviera los elementos de prueba suficientes que acreditaran los hechos por los que se procesa al inculcado o por su participación en ellos.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha indicado en su Jurisprudencia 21/2013 que de conformidad con el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en concordancia con los artículos 14, apartado 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la presunción de inocencia implica la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento administrativo electoral sancionador, consecuencias previstas cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad y dado que los fines que persigue el derecho sancionador electoral, consistentes en establecer un sistema punitivo para inhibir conductas que vulneren los principios rectores en la materia, como la legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad, es incuestionable que el derecho constitucional de presunción de inocencia ha de orientar la instrumentación de tal procedimiento sancionador electoral.

Asimismo, la tesis con número XLIII/2008 bajo el rubro “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE RECONOCERSE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES”, ha reconocido la inocencia del sujeto inculcado si una vez realizadas todas las diligencias racionalmente previsibles, de acuerdo con la lógica y máximas de experiencia, no se cuentan con elementos que con grado de suficiencia generen convicción sobre la autoría o participación del inculcado.

**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/407/2015/QR**

Por añadidura, resultan aplicables los siguientes criterios, sustentados por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a saber:

“Partido del Trabajo

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Tesis XLV/2002

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL. *Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. Para lo anterior, se toma en cuenta que la facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado, al cual el Constituyente originario le encomendó la realización de todas las actividades necesarias para lograr el bienestar común, con las limitaciones correspondientes, entre las cuales destacan, primordialmente, el respeto irrestricto a los derechos humanos y las normas fundamentales con las que se construye el estado de derecho. Ahora, de acuerdo a los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, ha establecido dos regímenes distintos, en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas, y que son: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tienen su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que con la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se propende generalmente a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, aunque coinciden,*

fundamentalmente, en que ambos tienen por finalidad alcanzar y preservar el bien común y la paz social. Ahora, el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador, como manifestación del ius puniendi. Esto no significa que se deba aplicar al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que se deben extraer los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y pertinentes a la imposición de sanciones administrativas, en lo que no se opongan a las particularidades de éstas, lo que significa que no siempre y no todos los principios penales son aplicables, sin más, a los ilícitos administrativos, sino que debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración, en razón de que no existe uniformidad normativa, sino más bien una unidad sistémica, entendida como que todas las normas punitivas se encuentran integradas en un solo sistema, pero que dentro de él caben toda clase de peculiaridades, por lo que la singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa; si bien la unidad del sistema garantiza una homogeneización mínima.

Tercera Época:

*Recurso de apelación. SUP-RAP-022/2001. Partido del Trabajo. 25 de octubre de 2001. Mayoría de cuatro votos. Ponente: Leonel Castillo González
Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerda y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo. Secretario: José Manuel Quistián Espericueta.*

La Sala Superior en sesión celebrada el veintisiete de mayo de dos mil dos, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 121 y 122.”

“Partido Verde Ecologista de México

vs.

Consejo General del Instituto Federal Electoral

Tesis XLIII/2008

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE RECONOCERSE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES.

El artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado el dieciocho de junio de dos mil ocho, reconoce expresamente el derecho de presunción de inocencia, consagrada en el derecho comunitario por los artículos 14, apartado 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos ratificados por el Estado Mexicano, en términos del artículo 133 de la Constitución federal, como derecho fundamental, que implica la imposibilidad jurídica de imponer a quienes se les sigue un procedimiento jurisdiccional o administrativo que se desarrolle en forma de juicio, consecuencias previstas para un delito o infracción, cuando no existe prueba que demuestre plenamente su responsabilidad, motivo por el cual, se erige como principio esencial de todo Estado democrático, en tanto su reconocimiento, favorece una adecuada tutela de derechos fundamentales, entre ellos, la libertad, la dignidad humana y el debido proceso. En atención a los fines que persigue el derecho sancionador electoral, consistentes en establecer un sistema punitivo para inhibir conductas que vulneren los principios rectores en la materia, como la legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad, es incuestionable que el derecho constitucional de presunción de inocencia ha de orientar su instrumentación, en la medida que los procedimientos que se instauran para tal efecto, pueden concluir con la imposición de sanciones que incidan en el ámbito de derechos de los gobernados.

Cuarta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-71/2008.—Actor: Partido Verde Ecologista de México.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—2 de julio de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretario: Fabricio Fabio Villegas Estudillo.

La Sala Superior en sesión pública celebrada el diecisiete de diciembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 51 y 52.”

*“Partido Acción Nacional
vs.*

*Consejo General del Instituto Federal Electoral
Tesis LIX/2001*

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. *De la interpretación de los artículos 14, apartado 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, apartado 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos ratificados por nuestro país en términos del 133 de la Constitución federal, aplicados conforme al numeral 23, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que el principio de presunción de inocencia que informa al sistema normativo mexicano, se vulnera con la emisión de una resolución condenatoria o sancionatoria, sin que se demuestren suficiente y fehacientemente los hechos con los cuales se pretenda acreditar el supuesto incumplimiento a las disposiciones previstas en las legislaciones. Lo anterior en razón de que dicha presunción jurídica se traduce en un derecho subjetivo de los gobernados a ser considerados inocentes de cualquier delito o infracción jurídica, mientras no se presente prueba bastante que acredite lo contrario, en el entendido que, como principio de todo Estado constitucional y democrático de derecho, como el nuestro, extiende su ámbito de aplicación no sólo al ámbito del proceso penal sino también cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, con inclusión, por ende, de la electoral, y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio o limitativo de los derechos del gobernado.*

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-008/2001. Partido Acción Nacional. 26 de abril de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis de la Peza. Secretario: Felipe de la Mata Pizaña.

Recurso de apelación. SUP-RAP-030/2001 y acumulados. Partido Alianza Social y Partido de la Revolución Democrática. 8 de junio de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: José Luis de la Peza. Secretario: Felipe de la Mata Pizaña.

La Sala Superior en sesión celebrada el catorce de noviembre de dos mil uno, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, página 121.”

*“Partido Revolucionario Institucional
vs.*

*Consejo General del Instituto Federal Electoral
Tesis XVII/2005*

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. *La presunción de inocencia es una garantía del acusado de una infracción administrativa, de la cual se genera el derecho a ser tenido y tratado como inocente mientras no se pruebe lo contrario, y tiene por objeto evitar que las autoridades jurisdiccionales o administrativas, con la detentación del poder, involucren fácilmente a los gobernados en procedimientos sancionatorios, con elementos simples y sin fundamento en un juicio razonable sobre su autoría o participación en los hechos imputados. A través de esta garantía se exige, que las autoridades sancionadoras reciban o recaben pruebas idóneas, aptas y suficientes, con respeto irrestricto de todas las formalidades y requisitos del debido proceso legal, sin afectación no autorizada de los derechos fundamentales, y mediante investigaciones exhaustivas y serias, dirigidas a conocer la verdad objetiva de los hechos denunciados y de los relacionados con ellos, respecto al objeto de la investigación, mientras no se cuente con los*

elementos con grado suficiente de convicción sobre la autoría o participación en los mismos del indiciado, para lo cual deberán realizarse todas las diligencias previsibles ordinariamente a su alcance, con atención a las reglas de la lógica y a las máximas de experiencia, dentro de la situación cultural y de aptitud media requerida para ocupar el cargo desempeñado por la autoridad investigadora, y que esto se haga a través de medios adecuados, con los cuales se agoten las posibilidades racionales de la investigación, de modo que, mientras la autoridad sancionadora no realice todas las diligencias necesarias en las condiciones descritas, el acusado se mantiene protegido por la presunción de inocencia, la cual desenvuelve su protección de manera absoluta, sin verse el indiciado en la necesidad de desplegar actividades probatorias en favor de su inocencia, más allá de la estricta negación de los hechos imputados, sin perjuicio del derecho de hacerlo; pero cuando la autoridad responsable cumple adecuadamente con sus deberes y ejerce en forma apropiada sus poderes de investigación, resulta factible superar la presunción de inocencia con la apreciación cuidadosa y exhaustiva de los indicios encontrados y su enlace debido, y determinando, en su caso, la autoría o participación del inculpado, con el material obtenido que produzca el convencimiento suficiente, el cual debe impeler al procesado a aportar los elementos de descargo con que cuente o a contribuir con la formulación de inferencias divergentes, para contrarrestar esos fuertes indicios, sin que lo anterior indique desplazar el onus probandi, correspondiente a la autoridad, y si el indiciado no lo hace, le pueden resultar indicios adversos, derivados de su silencio o actitud pasiva, porque la reacción natural y ordinaria de una persona imputada cuya situación se pone en peligro con la acumulación de pruebas incriminatorias en el curso del proceso, consiste en la adopción de una conducta activa de colaboración con la autoridad, en pro de sus intereses, encaminada a desvanecer los indicios perniciosos, con explicaciones racionales encaminadas a destruirlos o debilitarlos, o con la aportación de medios probatorios para acreditar su inocencia.

Tercera Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-036/2004. Partido Revolucionario Institucional. 2 de septiembre de 2004. Unanimidad en el criterio. Ponente: Leonel Castillo González. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/407/2015/QR**

La Sala Superior en sesión celebrada el primero de marzo de dos mil cinco, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 791 a 793.”

En consecuencia, del análisis a las constancias que obran en el expediente de mérito y al adminicular los diversos elementos de prueba obtenidos por la autoridad fiscalizadora electoral, de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, atendiendo tanto a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, como a los principios rectores de la función electoral, este Consejo General concluye que al no existir elementos en virtud de los cuales pueda reprocharse la conducta del Partido Acción Nacional en Quintana Roo respecto a la supuesta omisión de reportar gastos por la llamada “*Encuesta de tendencias de voto proporcionada por un partido de oposición a La Verdad*”, publicada el veintiséis de enero de dos mil quince en la página tres del periódico La Verdad, no hubo vulneración alguna al artículo 127, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización, por lo que el procedimiento de mérito debe declararse **infundado**.

En atención a los Antecedentes y Considerandos vertidos, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General los artículos 35, numeral 1; 44, numeral 1, incisos j), y aa) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se declara **infundado** el presente procedimiento administrativo sancionador electoral instaurado en contra del Partido Acción Nacional en Quintana Roo en los términos del **Considerando 3** de la presente Resolución.

**CONSEJO GENERAL
INE/P-COF-UTF/407/2015/QR**

SEGUNDO. En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado “recurso de apelación”, el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada.

TERCERO. En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 16 de diciembre de dos mil quince, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**