

**RECURSO DE APELACIÓN.**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-152/2015.

**RECURRENTE:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

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

**MAGISTRADO PONENTE:** PEDRO  
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

**SECRETARIO:** RODRIGO ESCOBAR  
GARDUÑO.

México, Distrito Federal, a tres de junio de dos mil quince.

La Sala Superior resuelve el recurso de la apelación identificado al rubro, en el sentido de revocar, en la materia de impugnación, la resolución del Consejo General del Instituto Nacional INE/CG184/2015 *respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y egresos de los precandidatos al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2014-2015 en el estado de Sonora.*

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

De los hechos narrados por el recurrente en su demanda y de las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:

**I. Antecedentes.**

**1. Inicio del proceso electoral en el estado de Sonora.** El siete de octubre de dos mil catorce inició el proceso electoral local para elegir gobernador, diputados locales e integrantes de ayuntamiento.

**2. Periodo de precampaña.** Del siete de enero al quince de febrero de este año, transcurrió el periodo de precampañas para la elección de candidatos gobernador, por parte de los partidos político contendientes en el proceso.

**3. Registro de precandidatura.** El veintisiete de enero de este año, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano solicitó su registro como precandidata del Partido Revolucionario Institucional para gobernadora del estado de Sonora.

**4. Registro de Candidatura.** El cuatro de marzo de este año, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Sonora aprobó el registro de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano como candidata a gobernadora postulada por la Coalición *Por un Gobierno Honesto y Eficaz*, integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza.

**5. Presentación de informes.** El veinticinco de febrero de este año, el Partido Revolucionario Institucional presentó el *Informe de precampaña de los ingresos y gastos de los precandidatos al cargo de gobernador (en adelante el Informe), correspondiente al proceso electoral ordinario 2014-2015, en el estado de Sonora.*

**6. Proceso de revisión de los informes.** Del veintiséis de febrero al doce de marzo de este año, la Unidad Técnica de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (en adelante la Unidad de Fiscalización) llevó a cabo la revisión y verificación de la información proporcionada por los partidos políticos respecto de los ingresos y gastos erogados por los precandidatos registrados ante los partidos políticos.

**7. Solicitud de aclaraciones.** El doce de marzo de este año, mediante oficio INE/UTF/DA-L/4092/2015, suscrito por el Titular de la Unidad de Fiscalización, se requirió al partido político diversas correcciones y aclaraciones respecto del contenido del informe de ingresos y gastos.

**8. Deslinde.** El catorce de marzo de dos mil quince, el representante legal de la candidata Claudia Artemiza Pavlovich Arellano presentó escrito de deslinde ante el Instituto Local en relación con dos desplegados publicados por militantes del Partido Revolucionario Institucional, en los que se le felicita por su designación como candidata a gobernadora.

**9. Respuesta a solicitud de aclaraciones.** El diecinueve de marzo del año en curso, el partido actor desahogó el requerimiento formulado por la autoridad electoral, en el cual expuso las manifestaciones que estimó pertinentes respecto de los errores e inconsistencias detectados.

**10. Dictamen consolidado.** Una vez concluido el procedimiento de revisión de los Informes, la Unidad de Fiscalización elaboró el Dictamen Consolidado y el proyecto de *Resolución respecto de las irregularidades encontradas en el Dictamen Consolidado de la revisión de los Informes de Precampaña, de los Ingresos y Gastos de los precandidatos al cargo de Gobernador correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015 en el estado de Sonora*, mismo que fue presentado a consideración de la Comisión en sesión de seis de abril de dos mil quince y aprobado en la misma fecha con modificaciones.

**11. Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.** El quince de abril de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (en adelante el Consejo General) aprobó la resolución INE/CG184/2015 *respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y egresos de los precandidatos al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2014-2015 en el estado de Sonora*, en el que se impuso al recurrente dos multas por la omisión de reportar en el informe respectivo, dos desplegados que, a juicio de la autoridad electoral, constituyen actos de propaganda a favor Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, y por no rechazar una aportación en especie de un ente prohibido.

## **II. Recurso de apelación**

**1. Demanda.** Disconforme con lo anterior, el diecinueve de abril de este año, el partido político presentó recurso de revisión ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

**2. Remisión de expediente.** El veinticuatro de abril de este año, se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el escrito de impugnación y sus anexos.

**3. Turno.** Mediante proveído de la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-RAP-152/2015, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley Procesal Electoral).

**4. Instrucción y formulación del proyecto de sentencia.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor determinó: *i)* radicar el expediente en su Ponencia, *ii)* admitirlo al estimar satisfechos los requisitos para su procedencia; *iii)* tener por rendido el informe circunstanciado; *iv)* al estimar que el expediente se encontraba debidamente integrado, cerrar la instrucción y *v)* formular el proyecto de resolución que estimó pertinente.

## **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 esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el

medio de impugnación al rubro indicado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica, 40, párrafo 1, inciso b) y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley Procesal Electoral, por tratarse de un recurso de apelación promovido por un partido político, en contra de una resolución emitida por el Consejo General, lo cual considera afecta su esfera de derechos.

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.** El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7, 8, 9, párrafo 1, 42, y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente:

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en la misma: *i)* se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para ello; *ii)* se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, *iii)* se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, *iv)* se exponen los agravios que supuestamente causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados, *v)* se formula la precisión que estima conveniente en torno a las pruebas y *vi)* se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político.

**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 el representante del partido actor estuvo presente en la sesión del Consejo General en la que se aprobó el acuerdo impugnado, por tanto, en términos de lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley Procesal Electoral, se surte el supuesto de notificación automática.

Por lo que, si la sesión tuvo lugar el quince de abril del año en curso, el plazo de cuatro días transcurrió del dieciséis al diecinueve de abril de este año, por lo que si la demanda fue presentada el día del vencimiento del plazo<sup>1</sup>, es evidente que el medio de impugnación se presentó oportunamente.

**c) Legitimación.** Este requisito se encuentra satisfecho, porque de conformidad en lo señalado en el artículo 45, párrafo 1, fracción I de la Ley Procesal Electoral, el medio de impugnación puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, y en la especie, el promovente es el Partido Revolucionario Institucional.

**d) Personería.** Este requisito se encuentra satisfecho, en términos de lo dispuesto en los artículos 13, párrafo 1, inciso a) de la Ley Procesal Electoral, puesto que el Partido Revolucionario Institucional comparece por conducto de Jorge Carlos Ramírez Marín, en su carácter de representante propietario del citado instituto político ante el Consejo General,

---

<sup>1</sup> Conforme al sello de recepción asentado en el escrito de presentación del recurso visible a foja 6 del expediente principal.

cuya personería fue reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

**e) Interés jurídico.** Este requisito se encuentra satisfecho pues el partido actor aduce que la sanción impuesta por el Consejo General es ilegal y afecta su esfera jurídica de derechos, y el presente medio de impugnación es la vía idónea para obtener la reparación solicitada.

**f) Definitividad.** Se satisface este requisito, pues conforme a la legislación aplicable, en contra de la resolución emitida por Consejo General, no existe un medio de defensa que deba agotarse antes de acudir ante este órgano jurisdiccional, por virtud del cual el acto reclamado pueda ser modificado o revocado.

**TERCERO. Acto impugnado.** El acto controvertido en el caso, de manera concreta, es el apartado I, del capítulo de Egresos del numeral 18.1.1 de la resolución del Consejo General del Instituto Nacional INE/CG184/2015 *respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de precampaña de los ingresos y egresos de los precandidatos al cargo de gobernador, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2014-2015 en el estado de Sonora.*

Por el cual, se imponen al partido recurrente las siguientes multas:

- a) Por no rechazar una aportación en especie de un ente publicó, 427 (cuatrocientos veintisiete) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, que asciende a la cantidad de \$29,932.70 (veintinueve mil novecientos treinta y dos pesos, setenta centavos).
- b) Por no reportar en el informe de gastos de precampaña dos publicaciones que, a juicio de la autoridad electoral, constituyen propaganda electoral 320 (trescientos veinte) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal para el ejercicio dos mil quince, misma que asciende a la cantidad de \$22,432.00 (veintidós mil cuatrocientos treinta y dos pesos).

**CUARTO. Síntesis de agravios.** Por su parte, el actor en su escrito de recurso de apelación, hace valer en síntesis los siguientes agravios:

- a) La sanción resulta desproporcionada e indebida, pues viola los principios de seguridad jurídica, congruencia y legalidad, toda vez que la autoridad electoral se concretó a señalar que la respuesta dada por el partido político a la observación *no fue idónea*.
- b) Se vulnera el principio de legalidad, ya que conforme a las disposiciones previstas en el artículo 212 del Reglamento de Fiscalización, no se establece alguna clase de requisito o formalismo que deba contener el escrito de deslinde

- c) El hecho de que determinados agentes hagan expresiones públicas por medios de inserciones de prensa y que tales, conductas trasciendan a la materia electoral, no hace nugatorios los derechos constitucionales de libre manifestación de las ideas o asociación.
- d) La sanción resulta indebida pues no se consideró que eran plenamente identificables las personas que realizaron las publicaciones, ya que en ninguna forma las negaron o se deslindaron de ellas, lo que sí realizó el recurrente.
- e) No se toma en cuenta lo resuelto por esta Sala Superior, en el recurso de apelación SUP-RAP-207/2014, respecto a los requisitos, modalidades, mecanismos y alcances que se otorga al *deslinde*.
- f) Se sanciona al partido político por una conducta indirecta, consistente en omitir un deber de cuidado, es decir, no se trató de una conducta directamente cometida, ni siquiera se promueve el voto, no tuvo impacto o trascendencia en la ciudadanía. Aunado al hecho de que se considera que los desplegados no constituyen aportaciones en especie.
- g) La autoridad electoral incurre en una indebida valoración de la conducta sancionada, ya que las acciones de las que se pidió el deslinde se cometieron cuando la

ciudadana Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, aún no era candidata y por agentes que el partido no había autorizado.

- h) El deslinde formulado por el representante legal es conforme a derecho, pues este se realizó por una persona con que conforme a la legislación civil, tiene capacidad para actuar en representación de la citada ciudadana conforme a la escritura pública correspondiente.
- i) Conforme a las disposiciones del Reglamento de Fiscalización para la realización del deslinde no se impone la obligación al promovente de tener que revestirla de determinadas cargas procesales o para-procesales, como acompañar algún documento probatorio que acredite el nombramiento o personalidad de quien formula el deslinde en nombre de otro.
- j) Adicionalmente al deslinde formulado por la ciudadana Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, el partido recurrente también se deslindó de los desplegados materia de la sanción, al desahogar los requerimientos formulados por la autoridad fiscalizadora, lo cual es conforme a derecho en términos de lo señalado en el artículo 212, apartado 7, párrafo segundo del Reglamento de Fiscalización.
- k) La autoridad electoral valora de forma errónea que existe una aportación en especie del poder legislativo, basándose en el simple hecho de que la inserción refiera

el nombre de una persona y el cargo o puesto que desempeña.

**QUINTO. Estudio de fondo.** Los agravios expuestos por el partido recurrente se analizarán en un orden distinto al expuesto y en algunos casos de forma conjunta de acuerdo con la temática común que existe entre ellos. Esto, de conformidad con la jurisprudencia de esta Sala Superior 4/2000, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN<sup>2</sup>.**

Del análisis de los motivos de inconformidad expuestos por el recurrente, se aprecia que en el caso se plantean dos cuestiones fundamentales a resolver: I) lo relacionado con la determinación de propia de la conducta infractora y II) la admisibilidad del escrito de deslinde.

#### **I. Valoración de la conducta infractora**

El partido político recurrente afirma que el Consejo General valoró de manera incorrecta la conducta imputada, consistente en la omisión de reportar en el informe de gastos de precampaña, correspondiente a la candidatura a gobernador por el estado de Sonora; dos desplegados en los que se felicita a la ciudadana Claudia Artemiza Pavlovich Arellano por su designación como candidata a gobernadora, pues tales

---

<sup>2</sup> Consultable en TEPJF. *Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, México, 2013, p. 125.

inserciones en medios impresos, por sus características, no pueden ser considerados como propaganda de precampaña.

De igual forma, se afirma que la autoridad electoral atribuye una responsabilidad indirecta al partido político por el incumplimiento de su deber de garante; no obstante que la conducta desplegada por personas ajenas al partido político no resulta ilegal.

Analizado en su contexto el escrito de demanda, a la luz del criterio contenido en la jurisprudencia de esta Sala Superior 4/99 de rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**<sup>3</sup>, y supliendo la deficiencia en la expresión de los agravios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 2 de la Ley Procesal Electoral, se aprecia que el recurrente hace valer una indebida motivación de la resolución impugnada.

Lo anterior, derivado del análisis realizado por la autoridad responsable de la conducta sancionada, consistente en la omisión del partido actor de reportar en el informe de gastos de campaña, la publicación de dos desplegados a favor de su candidata a gobernadora del estado de Sonora.

---

<sup>3</sup> Consultable en TEPJF. *Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, México, 2013, p. 125.

De la misma forma, pone de manifiesto la incongruencia de la resolución controvertida, al imputar al partido recurrente responsabilidad indirecta –*culpa in vigilando*– sin que previamente se haya determinado la responsabilidad directa de otros sujetos por la comisión de una conducta ilícita.

A juicio de esta Sala Superior, los agravios expuestos por el partido recurrente resultan **esencialmente fundados**, pues la resolución se encuentra indebidamente motivada, pues ni en el acuerdo impugnado emitido por el Consejo General, ni en el dictamen aprobado por la Comisión de Fiscalización se aprecia que se hayan expuesto argumentos tendentes a evidenciar que los desplegados materia de controversia constituyen propaganda electoral y que, por tanto, el partido político se encontraba obligado a reportarlos en los informes correspondientes.

Con independencia de lo anterior, la resolución resulta incongruente, pues considera que el partido político incumplió con su deber de garante, sin que previamente haya determinado la responsabilidad directa de algún otro sujeto, sobre el cual el partido político estuviera obligado a realizar una labor de supervisión o vigilancia.

**a) Marco normativo**

En principio, es necesario tener presente el marco normativo que rige el sistema de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, candidatos y precandidatos.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 41, apartado B de la Constitución corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos que establezca la propia norma fundamental y las leyes, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

En el artículo 44, párrafo 1, inciso p) de la Ley General Electoral, se señala que es atribución del Consejo General determinar los topes máximos de gastos de precampaña y campaña que pueden erogarse en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados.

Por su parte, el artículo 211 de la misma norma electoral precisa que la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.

En el artículo 229, párrafo 2 de la ley electoral mencionada, se señala que el Consejo General determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña. El informe respectivo deberá ser entregado al órgano interno del partido competente a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva.

Por su parte, los párrafos 3 y 4 del citado artículo 229, establecen las sanciones a que se harán acreedores los partidos, candidatos y aspirantes que incumplan con la obligación de rendir los informes correspondientes, o bien, que rebasen los topes de gastos establecidos por la autoridad electoral.

En concordancia con lo anterior, el artículo 443, párrafo 1, inciso d) de la Ley Electoral establece que constituyen infracciones de los partidos políticos, entre otras, no presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la unidad de fiscalización del Instituto, en los términos y plazos previstos en la Ley y sus reglamentos.

En el mismo sentido, el artículo 445, párrafo 1, inciso c) y d) dispone que constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, entre otras, omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña y no presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en la Ley.

Por su parte, el artículo 43, párrafo 1, inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos (en adelante la Ley de Partidos) señala que los partidos políticos deberán contar, entre otros, con un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los

informes de ingresos y egresos trimestrales y anuales, de precampaña y campaña:

Por lo que hace al procedimiento de revisión del origen y destinos de los recursos utilizados por los aspirantes a candidatos en los procesos internos de los partidos políticos, la normativa atinente dispone lo siguiente.

En el artículo 77 de la Ley de Partidos, los institutos políticos serán responsables de la administración de su patrimonio y de sus recursos generales, de precampaña y campaña, así como de la presentación de los informes de precampaña y campaña.

A su vez en el artículo 79, párrafo 1, inciso a) de la misma normativa establece que los partidos políticos deberán presentar informes de precampaña, por cada uno de los precandidatos a cargos de elección popular, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados; asimismo, en el citado numeral se señala que los candidatos y precandidatos son responsables solidarios del cumplimiento de los informes de campaña y precampaña.

En el artículo 80, párrafo 1, inciso c) de la citada norma se señala:

I. Una vez entregados los informes de gastos de precampaña, la Unidad Técnica tendrá un término de quince días para la revisión de dichos informes;

II. La Unidad Técnica informará a los partidos políticos, en su caso, la existencia de errores u omisiones técnicas y los prevendrá para que en el término de siete días contados a

partir de dicha notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;

III. Una vez concluido el término referido en la fracción anterior, la Unidad de Fiscalización contará con un término de diez días para emitir el dictamen consolidado.

IV. La Comisión de Fiscalización contará con seis días para aprobar los proyectos emitidos por la Unidad Técnica.

V. Una vez concluido el periodo de seis días, la Comisión de Fiscalización presentará en un plazo de setenta y dos horas el proyecto ante el Consejo General, el cual contará con un plazo de seis días, para su discusión y aprobación”.

De la normativa enunciada se puede advertir que desde el Constituyente Permanente se ha considerado fundamental para el adecuado desarrollo de los procesos electorales, el cumplimiento del principio de equidad y la legitimidad en la elección de los titulares de los órganos de gobierno, de ahí la necesidad de supervisar el origen y destino de los recursos de que disponen los partidos políticos, candidatos y precandidatos, para la obtención del voto, ya sea en el proceso interno del partido político o en la elección constitucional.

Conforme a esto, se impone la obligación al Instituto Nacional Electoral de verificar, de manera periódica y concreta, los ingresos y gastos que realicen los partidos políticos, candidatos y precandidatos, de manera ordinaria y durante las diversas etapas del proceso electoral.

En el caso de las precampañas, una vez concluidas, quienes hayan participado en un proceso de selección interna como aspirantes o precandidatos a algún cargo de elección popular deberán presentar, ante el órgano responsable del partido

político, el informe correspondiente a los recursos que se hayan utilizado durante la etapa correspondiente.

Por su parte, el partido político deberá hacer entrega de dicha información a la Unidad de Fiscalización. Con la información reportada por los institutos políticos, la Unidad procederá a realizar la revisión correspondiente a efecto de verificar la consistencia y fiabilidad de la misma.

En otro orden de ideas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 291 del Reglamento de Fiscalización, una vez iniciado el procedimiento de revisión, con la finalidad de cumplir de manera estricta con la garantía de audiencia, la autoridad electoral debe informar a los partidos políticos de aquellos errores y omisiones técnicas que hubiera detectado respecto de la información proporcionada.

En concordancia con esto, en el artículo 294 de la misma norma reglamentaria se prevé la obligación de la autoridad electoral de notificar a los informantes, sobre el resultado de las aclaraciones o rectificaciones que hubiera realizado y, en caso de que estas no resultaran suficientes, les otorgará un nuevo plazo para que subsane las inconsistencias que subsistan.

De la misma forma, el artículo 331 del reglamento en cuestión señala que la Unidad de Fiscalización podrá requerir a personas físicas y morales, públicas o privadas, información relativa a operaciones celebradas con los sujetos obligados.

Conforme a lo señalado, en el proceso de revisión de los informes de recursos de los partidos políticos, candidatos y precandidatos se prevén las disposiciones atinentes con el objeto de asegurar la garantía de debido proceso.

Esto es así, pues por una parte se establecen normas tendentes al cumplimiento del derecho de audiencia, al otorgarse a los sujetos obligados la posibilidad de realizar las manifestaciones y alegaciones que estime pertinentes y, en su caso, ofrecer las pruebas conducentes con la finalidad de aclarar o corregir las omisiones detectadas por la autoridad e, incluso, exponer los argumentos que estimen pertinentes con la finalidad de controvertir las consideraciones que formule la autoridad respecto de algún ingreso o gasto no reconocido.

A este respecto, es importante destacar que el cumplimiento de estas disposiciones es de fundamental importancia, ya que asegura el derecho de defensa de los partidos políticos, antes de la emisión de la resolución definitiva.

Es importante destacar que conforme al principio de legalidad, lo señalado en la resolución que emita la autoridad electoral solo podrá imponer una sanción a cualquier de los sujetos obligados si, de manera previa y oportuna, se le dio a conocer la irregularidad detectada y se los concedió el plazo previsto en la norma, para realizar las manifestaciones a que hubiera lugar.

No considerarlo así, abriría la puerta a la actuación arbitraria por parte de la autoridad, quien podría imponer sanciones a los

partidos políticos, candidatos y precandidatos sin haber hecho de su conocimiento las posibles irregularidades que constituyen una infracción a la normativa en materia electoral, lo cual se traduciría en el incumplimiento de las reglas del debido proceso y una transgresión a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

***b) Consideraciones de la resolución impugnada.***

En la resolución impugnada, concretamente en el punto 18.1.1 correspondiente al Partido Revolucionario Institucional, se aprecia que la autoridad responsable analiza dos conductas en las conclusiones 6 y 7.

En la conclusión 6 se imputa al partido recurrente no haber rechazado una aportación en especie por parte del poder legislativo federal, consistente en la publicación de una inserción a favor de su precandidata al gobierno de Sonora.

Por su parte, en la conclusión 7 se considera que el instituto político omitió reportar –en el informe de precampaña- una aportación en especie por parte de dos simpatizantes, consistente en la publicación de dos desplegados que beneficiaron a su precandidata al Gobierno del Estado de Sonora.

El análisis de las conductas imputadas al partido recurrente se realiza con base en una estructura similar, conforme a lo siguiente:

- La autoridad establece que mediante el sistema de verificación se detectó la publicación de dos desplegados en los periódicos “El imparcial” y “Expreso”, el veintiocho de enero de este año.
- Se detalla el requerimiento formulado al partido político a efecto de que remitiera la información contable relacionada con la contratación de las citadas publicaciones.
- Se detalla el contenido del escrito presentado por el partido político para desahogar el requerimiento formulado por la autoridad electoral.
- Se analiza el contenido normativo de lo que debe entenderse por gastos de precampaña, a partir de los ámbitos de aplicación temporal y material.
- Conforme a esto, realiza un análisis descriptivo de lo que la normativa considera como gastos de precampaña: *i)* propaganda, *ii)* operativos, *iii)* propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos y *iv)* producción de mensajes en radio y televisión.
- A continuación, el Consejo General estima que los partidos políticos pueden ser indirectamente responsables por las conductas desplegadas por sus militantes o simpatizantes, por falta razonable de supervisión o acción para prevenir, impedir, interrumpir o rechazar los actos

que podrán realizar dichas personas.

- Conforme a lo anterior, analiza los elementos de validez del deslinde que debe formular un partido político para no ser sujeto de responsabilidad indirecta, para ello considera que éste debe ser *jurídico, oportuno, idóneo y eficaz*; en el caso, concluye que el mismo no es admisible, pues no se acreditó la representación legal de quien compareció en nombre de la ciudadana Claudia Artemiza Pavlovich Arellano.
- Posteriormente, la autoridad responsable realiza la determinación del costo de las citadas publicaciones. Por otra parte, la autoridad responsable razona que en la inserción publicada en el diario “El Imparcial”, las diputadas signantes realizaron una aportación en especie a favor de la precandidata toda vez que en manifestaron se beneplácito por su designación lo cual constituye un beneficio para esta.
- En consecuencia, la autoridad responsable considera que al no rechazar la aportación en especie por parte del Poder Legislativo Federal, el partido político incumplió con lo dispuesto en el artículo 25, numeral 1, inciso i) de la Ley de Partidos.
- En la resolución impugnada se destaca que se respetó la garantía de audiencia del partido político pues la Unidad de Fiscalización le dio vista con los errores y omisiones

técnicas, para que en el plazo correspondiente manifestara lo que a su derecho conviniera; no obstante, la respuesta del recurrente no resultó idónea.

- Por lo que hace a la conclusión 7, la estructura del análisis es prácticamente idéntica, solo varía la conducta imputada, consistente en la omisión del partido político de reportar en el informe respectivo, la aportación en especie de dos simpatizantes, consistentes en dos publicaciones en periódicos de circulación en el estado de Sonora, que a juicio de la autoridad electoral implicó un beneficio para Claudia Artemiza Pavlovich Arellano.
- Con lo cual, el partido político transgredió lo dispuesto en los artículos 79, numeral 1, inciso a) fracción I de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el 96, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización.

**c) Caso concreto**

Como se señaló al inicio del presente considerando, los agravios expuestos resultan **esencialmente fundados**, pues la resolución impugnada se encuentra indebidamente motivada.

La autoridad responsable señala que el partido recurrente es responsable de la transgresión a lo dispuesto en el artículo 25, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, al no rechazar una aportación (publicación de un desplegado a favor de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano) de un ente público como el Poder Legislativo Federal, y 79, apartado 1, inciso a),

fracción I de la Ley General de Partidos Políticos, en relación con el 96, numeral 1, del Reglamento de Fiscalización, al no reportar en el informe respectivo dos desplegados que se consideran como propaganda electoral.

Lo anterior es así, pues en la resolución la autoridad electoral no señala con precisión las razones por las que considera que los desplegados publicados el veintiocho de enero de este año, en los periódicos El Imparcial<sup>4</sup> y Expreso<sup>5</sup>, constituye propaganda electoral y, en el caso de la primera de las publicaciones, una aportación ilegal del Poder Legislativo Federal.

Esto es así, pues la autoridad electoral se concreta a señalar lo siguiente:

**“Conclusión 6**

De la inserción publicada en el diario “El Imparcial”, se observa que las Diputadas Federales del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXII Legislatura, Lourdes Quiñones Canales y María de Jesús Huerta, realizaron una aportación en especie de la Precandidata al Gobierno de Sonora Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, toda vez, en la citada inserción externaron su beneplácito por la decisión de la dirigencia nacional del instituto político al reconocer su liderazgo y capacidad, lo que ofrecía amplia garantía de éxito para las mejores casusas de los sonorenses, además de que las legisladoras priístas señalaron sentirse representadas como mujeres que participan activamente en la política, razón por la cual se benefició la precandidata, al Gobierno del Estado de Sonora, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano.

---

<sup>4</sup> Visible a foja 28 del cuaderno accesorio único

<sup>5</sup> Visible a foja 29 del cuaderno accesorio único

Cabe mencionar, que dicha inserción se realizó por conducto del Lic. Jesús Anaya Camuño, Asesor del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados, toda vez que él aparece como responsable de la publicación.

...

#### **Conclusión 7**

Por otra parte, de la inserción observada en el diario "Expreso General", se desprende que los CC. Ramón Guzmán Muñoz y Lupita Monroy realizaron una aportación en especie a la precampaña de la Precandidata Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, toda vez que a través de la citada inserción manifestaron que esperaban el gran momento, tan importante para Sonora y los nogalenses en la designación "Claudia" (Precandidata a Gobernadora por el Estado de Sonora), como precandidata a la gubernatura de la mencionada entidad federativa, reiterándole el apoyo y afecto suyos y de toda su familia razón por la cual se benefició la precandidata, al Gobierno del Estado de Sonora, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano".

Como se puede apreciar, la autoridad electoral no señala con precisión las razones por las que considera que los desplegados publicados el veintiocho de enero de este año, en los periódicos "El Imparcial"<sup>6</sup> y "Expreso"<sup>7</sup>, constituyen propaganda electoral.

La autoridad responsable realiza únicamente una afirmación dogmática en el sentido de que un grupo de diputadas federales por Sonora y el Presidente Municipal de Nogales y su esposa, manifestaron su beneplácito por la designación de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano como candidata a gobernadora; pero sin señalar en qué forma eso constituyó un acto de

---

<sup>6</sup> Visible a foja 28 del cuaderno accesorio único.

<sup>7</sup> Visible a foja 29 del cuaderno accesorio único.

propaganda electoral de precampaña a favor de la citada ciudadana.

A este respecto, debe destacarse que la propia autoridad electoral señala, en cada una de las conclusiones, cuáles son los elementos constitutivos de propaganda electoral, conforme al ámbito temporal y material, sin embargo, la autoridad no expone las consideraciones lógico-jurídicas para sustentar que los desplegados en cuestión constituye propaganda electoral.

Dicha situación se ve robustecida, en el caso del desplegado, publicado en el periódico "El Imparcial", pues la autoridad es omisa en precisar, cuando menos, cuáles son las consideraciones que la llevaron a concluir que la publicación en cuestión constituye una aportación del Poder Legislativo Federal; no obstante, en apariencia esto se sustenta únicamente en el hecho de que el responsable de la publicación es una persona que funge como asesor del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados, pero sin precisar mayores consideraciones del porqué llegó a esa conclusión.

Lo anterior, evidencia que la autoridad responsable dejó de analizar las circunstancias particulares del caso y el contexto a través del cual se difundieron los desplegados respectivos, esto es, su temporalidad, contenido, impactos en lo individual, reiteración en su publicitación, intencionalidad, entre otras cuestiones, no realizó una investigación exhaustiva para acreditación de los hechos, ya que como se precisó, se limitó a

manifestar genéricamente que de ellas se obtuvo un beneficio por la mención de la entonces precandidata, lo que se traduce en la indebida motivación de la resolución impugnada.

Por otro lado, para determinar que la publicación en cuestión constituye una aportación en especie por parte de un ente público, es necesario determinar cuál es el origen de los recursos con que se sufragó el gasto, más allá de que las personas que suscriban la publicación o el responsable de la misma, desempeñen un cargo o empleo público.

En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 134, párrafo 7 de la Constitución los funcionarios están obligados a aplicar con imparcialidad los recursos públicos de que dispongan; sin darles un uso o destino que tenga por objeto, incidir en el proceso electoral a favor o en contra de un partido o candidato.

No obstante esto, para poder determinar que la aportación resultó ilícita, es necesario establecer cuál es el origen de los recursos con el que se pagó la aportación en especie, pues solo si estos provienen de alguna partida o asignación de recursos con carácter público, habrá lugar a la infracción electoral.

De igual forma, la autoridad electoral incumple con la garantía de audiencia, pues en el requerimiento formulado al partido recurrente mediante oficio INE/UTF/DA-L/4092/2015<sup>8</sup>, suscrito por el Titular de la Unidad de Fiscalización, únicamente se

---

<sup>8</sup> Visible a fojas 5 a 13 del cuaderno accesorio único

precisó que el motivo de requerimiento consistía en la omisión de reportar la publicación de dos desplegados, no en una aportación en especie por parte de un ente de gobierno.

En este sentido, era necesario que la autoridad precisara, en un primer o segundo requerimiento -que conforme al artículo 295 del Reglamento de Fiscalización puede formular- que la autoridad estimaba que el desplegado en estudio pudiera constituir una aportación en especie prohibida por la ley, con el objeto de que el sujeto obligado formulara los alegatos que estimara pertinentes y, en su caso, ofreciera las pruebas conducentes en defensa de sus intereses.

No obstante, esto no ocurrió así, pues la autoridad se concretó a informar al partido político que había detectado la publicación de dos desplegados que no se encontraban reportados como gastos de precampaña, por lo que, le solicitó la información atinente para la comprobación de dichas erogaciones.

Bajo estas circunstancias, al partido político no le fue hecho de su conocimiento que uno de los desplegados pudiera considerarse como una aportación en especie por parte de un ente público, la cual conforme a la ley se encuentra prohibida, de ahí que éste no pudiera formular las manifestaciones que a su derecho convinieran.

En las relatadas condiciones a juicio de esta Sala Superior, la resolución impugnada deviene ilegal, pues como ha quedado evidenciado, en la misma no se precisan los razonamientos que

llevaron a la responsable a estimar que los desplegados constituían propaganda electoral y la aportación ilegal de recursos de un ente público a favor de un partido político o candidato.

Por otra parte, la resolución emitida por el Consejo General resulta incongruente, pues se considera que el partido político es responsable indirecto, en su calidad de garante (*culpa in vigilando*) de las violaciones cometidas por sus militantes o simpatizantes, consistentes en la publicación de los desplegados en cuestión.

A este respecto, es importante señalar que conforme a lo dispuesto en el artículo 25, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Partidos, esto tiene la obligación de ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado Democrático respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.

De estas disposiciones jurídicas se deriva la responsabilidad de los partidos políticos por conductas que no emanen directamente de la decisión de sus órganos, porque el deber de ajustar la conducta de sus militantes y simpatizantes, susceptibles de alguna forma de control o influencia por el partido, se traduce en la *obligación in vigilando*, que se debe cumplir mediante la previsión, control y supervisión de las actividades relacionadas con el partido, que se lleven a cabo por personas allegadas al mismo.

Esto, mediante la asunción de las medidas y precauciones que se encuentren a su alcance, la vigilancia de su desarrollo en todas sus etapas y la verificación final de que se ejecutaron correctamente; todo esto con el propósito de que las actuaciones se conduzcan por los cauces de la legalidad.

Por tanto, cuando se **acredita plenamente que personas vinculadas con un partido político como militantes o simpatizantes del mismo, han incurrido en una conducta contraventora de las leyes electorales**, surge la presunción *juris tantum* de que dicha persona moral no cumplió con su obligación in vigilando, en los términos precisados con antelación, lo que es suficiente para establecer su responsabilidad.

El incumplimiento de la calidad de garante que tiene la persona jurídica o moral sobre las personas que actúan en su ámbito, es atribuible a través de la *culpa in vigilando*, que consiste en el juicio de reproche a través del cual se pondera la responsabilidad del ente, **con independencia de la que corresponda al sujeto físico que ejecutó la conducta.**

De lo señalado en párrafos precedentes, se aprecia que la responsabilidad indirecta o *culpa in vigilando*, no tiene un carácter autónomo, es decir, se sanciona al titular de la obligación de garante, no por la comisión directa de una conducta, sino por no haber tomado las previsiones necesarias para que, otra persona, sobre la cual tiene un deber de cuidado, no cometiera un acto contrario al orden jurídico.

En este sentido, la *culpa in vigilando* tiene un carácter accesorio, la cual no puede subsistir si antes no se ha determinado la responsabilidad directa de un sujeto, en la comisión de la conducta ilícita y, posteriormente, el vínculo que une al sujeto activo y al titular del deber de garante, para así poder acreditar el incumplimiento de su obligación de tutela.

En el caso, la autoridad responsable atribuyó al partido político el incumplimiento de su deber de garante en relación con las publicaciones materia de estudio; sin embargo, la resolución reclamada no señala, cuál es la conducta ilegal, y por quién fue cometida, y si en todo caso, en efecto existe una situación de garante entre el partido y las responsables de la misma, para en su momento acreditar que existe la necesidad de un reproche jurídico.

En el caso, la autoridad responsable no acredita que los signantes de los desplegados hubieran incurrido en una conducta ilegal, que hubieran hecho necesaria la intervención del partido político para evitar la comisión del ilícito o, cuando menos, deslindarse de la misma.

En la relatadas condiciones, se estima que la resolución emitida por el Consejo General en la parte que fue impugnada por el partido recurrente resulta ilegal, por lo que se hace necesario ordenar a las autoridades encargadas de llevar a cabo el procedimiento de fiscalización, se reponga el mismo, a efecto de que se subsanen las irregularidades que han quedado precisadas.

*c) Efectos de la sentencia.*

Tomando en cuenta lo resuelto, el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus órganos competentes, deberá emitir una nueva resolución fundada y motivada, en los términos precisados en la presente ejecutoria y, de ser el caso, llevar a cabo las investigaciones necesarias para acreditar fehacientemente, el origen de los recursos erogados para la publicación de los desplegados denunciados y en su caso, si existe responsabilidad de otros sujetos en la comisión de las conductas que, de ser el caso, estime ilícitas.

En las relatadas condiciones y al haberse estimado fundado el agravio expuesto por el partido recurrente, lo procedente es revocar la resolución, en la parte que fue materia de impugnación, y dejar sin efectos las multas impuestas al partido político recurrente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47, párrafo 1 de la Ley Procesal Electoral.

Por lo expuesto y fundado se

**RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **revoca**, en lo que fue materia de estudio, la resolución impugnada, para los efectos precisados en la parte final de esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE, personalmente** al recurrente, por **correo electrónico** al Consejo General del Instituto Nacional Electoral y por estrados a los demás interesados. Lo anterior, con fundamento en los artículos 9, párrafo 4, 26, 27, 28, 29, 48 y 110 de la Ley Procesal Electoral.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**