

**INE/CG483/2016**

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, INSTAURADA EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y EL C. LUIS ENRIQUE TERRAZAS SEYFFERT, CANDIDATO INDEPENDIENTE AL CARGO DE PRESIDENTE MUNICIPAL DE CHIHUAHUA, IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE INE/Q-COF-UTF/40/2016/CHIH**

Ciudad de México, 29 de junio de dos mil dieciséis.

**VISTO** para resolver el expediente **INE/Q-COF-UTF/40/2016/CHIH**, integrado por hechos que se consideran 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. Escrito de queja presentado por el Representante Propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.**

- a) El diecisiete de mayo de dos mil dieciséis se recibió en la Unidad Técnica de Fiscalización el oficio IEE/SE/479/2016 suscrito por el Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, mediante el cual remite en copia certificada el escrito de queja signado por el C. Gustavo A. Cordero Cayente, en su calidad de representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, dentro del cual denuncia hechos que podrían constituir violaciones a la Legislación Electoral, en materia de origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos por parte del Partido

Acción Nacional, así como del C. Luis Enrique Terrazas Seyffert, en su calidad de candidato independiente al cargo de Presidente Municipal de Chihuahua, Chihuahua (Fojas 1-30 del expediente).<sup>1</sup>

**II. Hechos denunciados y elementos probatorios.** De conformidad con el artículo 42, numeral 1, fracción II, incisos b) y c) del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se transcriben los hechos denunciados y se listan los elementos probatorios ofrecidos y aportados en el escrito de queja.

### **HECHOS**

“(…)

*1.- El primero de diciembre de dos mil quince, el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, celebró la Primera Sesión Ordinaria de Instalación, en la cual dio inicio al Proceso Electoral Ordinario 2015-2016 para la elección de gobernador constitucional, diputados al Congreso del Estado, Miembros de los Ayuntamientos y Síndicos.*

*2.- De conformidad con los acuerdos dictados para el presente Proceso Electoral, las campañas para la elección al cargo de gobernador, tendrán lugar del domingo tres de abril al primero de junio del presente año.*

*3.- Es el caso que el día nueve de mayo del presente año, se dio cuenta de que diversas personas en la capital y en ciudad Juárez, se encontraban repartiendo propaganda del Partido Acción Nacional, misma que a continuación se muestra:*

---

<sup>1</sup>Cabe señalar que con motivo de la referida denuncia, el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua integró el expediente con clave numérica IEE-PES-69/2016, toda vez que a decir del quejoso, la propaganda denunciada constituía propaganda calumniosa.



4.- Así, en la ciudad de Chihuahua, aproximadamente a las 9:00 horas en la avenida Universidad, frente a la facultad de Derecho, se localizó (sic) a dos personas, una de ellas con una camiseta al revés con propaganda de Enrique Terrazas, así como una cachucha también al revés; y el otro con vestimenta oscura, ambos con una cantidad considerable de la propaganda denunciada. Estas personas se encontraban repartiendo a los transeúntes los flayers o volantes aludidos. Esto como se puede apreciar en las imágenes que a continuación se plasman.





**5.-** *Luego de haber cuestionado respecto al origen político-partidista del cuidado y que este no diera respuesta al respecto, se procedió a solicitar al órgano electoral su intervención a través de la oficialía de partes para que diera fe de los hechos señalados y que respondía el ciudadano respecto al origen de la propaganda.*

**6.-** *Ahora bien, tenemos que de conforme (sic) al contenido de la propaganda denunciada, la Sala Superior precisó los alcances de los términos “calumnia” y “denigrar”, definiéndolos con base en el Diccionario del español usual en México...*

(...)

*Sin embargo, lo cierto es que a la luz del Proceso Electoral se pretende obtener un beneficio político por el partido que elaboró los volantes, pues cierto es que de los actores que ahí aparecen sólo una de ellas se encuentra en la actual contienda electoral, por lo que ella es la que resulta directamente perjudicada con la propaganda y que se infiere que es el fin último que se pretende con la difusión de la misma, es decir, restar adeptos al partido que represento.*

*Por otro lado, y en atención a lo anterior es evidente que también tiene un interés directo en que se resten adeptos al partido que represento por parte del candidato independiente Enrique Terraza, por lo que por analogía debe tenerse a él como responsable de los actos cometidos por sus simpatizantes y brigadistas, independientemente de que dichos actos sean o no cometidos directamente en su beneficio o no, pues el contubernio que existe entre el supuesto independiente y el Partido Acción Nacional para atacar a la candidata postulada por el instituto político que represento no debe quedar sin sanción alguna.*

*Finalmente, y sin dejar de lado el hecho de que dicha propaganda ha de ser pagada por el instituto político denunciado, es que se solicita se de vista a la Unidad Técnica de Fiscalización a efecto de que se determine si la misma fue reportada, así como los contratos, cheques, pólizas y demás requisitos (sic) fiscales que señala el propio reglamento de la materia, esto en atención a que el volumen de propaganda distribuido (sic) en ambas ciudades es considerable.*

(...)"

#### **Elementos probatorios aportados que obran en el expediente.**

- **Documental pública.** Consistente en una fe de hechos levantada por la Oficialía Electoral del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, el nueve de mayo de dos mil dieciséis, en la que se hace constar el reparto de la propaganda denunciada. Cabe señalar que en dicha fe se tomaron un total de ocho fotografías del lugar en inspección, mismas que se agregaron como parte integral de la actuación.
- **Pruebas técnicas.** Consistente en siete fotografías que se anexan al escrito de queja en el apartado correspondiente.

**III. Acuerdo de inicio de procedimiento.** El diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, la Unidad Técnica de Fiscalización tuvo por admitida la queja

mencionada, acordó integrar el expediente respectivo con el número **INE/Q-COF-UTF/40/2016/CHIH**, registrarlo en el libro de gobierno y notificar la admisión al Secretario del Consejo General del Instituto (Foja 31 del expediente).

**IV. Publicación en estrados del acuerdo de inicio del procedimiento.**

- a) El diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, 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 33 del expediente).
- b) El veintidós de mayo de dos mil dieciséis, se retiraron del lugar que ocupan en el Instituto los estrados de la Unidad Técnica de Fiscalización, el citado acuerdo de inicio, la cédula de conocimientos, y mediante razones de publicación y retiro, se hizo constar que dicho acuerdo y cédula fueron publicados oportunamente (Foja 34 del expediente).

**V. Notificación al Secretario del Consejo General.** El diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, mediante oficio INE/UTF/DRN/12910/2016, la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al Secretario del Consejo General la admisión del procedimiento de mérito (Foja 35 del expediente).

**VI. Notificación al Presidente de la Comisión de Fiscalización.** El dieciocho de noviembre de dos mil quince, mediante oficio INE/UTF/DRN/12914/2016, la Unidad Técnica de Fiscalización notificó al Presidente de la Comisión de Fiscalización la admisión del procedimiento de mérito (Foja 36 del expediente).

**VII. Notificación de inicio de procedimiento de queja y requerimiento al Partido Acción Nacional.**

- a) El diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, mediante oficio INE/UTF/DRN/12916/2016, la Unidad Técnica de Fiscalización notificó a la Representación del Partido Acción Nacional el inicio del procedimiento de queja de mérito. Asimismo, se requirió a dicho instituto político, a efecto que indicara si el Partido Acción Nacional en el estado de Chihuahua contrató y distribuyó la propaganda denunciada (Fojas 37-38 del expediente).
- b) Mediante oficio RPAN2-0093/2016, recibido el veinticinco de mayo del dos mil dieciséis, el Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, remitió oficio signado por el

Representante del Partido Acción Nacional ante el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, mediante el cual afirma que hasta el momento de ser notificados sobre la presente queja es que se tuvo conocimiento del volante, por lo que se deslindaba de los hechos denunciados (Fojas 46-48 del expediente).

**VIII. Requerimiento de información al Partido Revolucionario Institucional.**

- a) El diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, mediante oficio INE/UTF/DRN/12918/2016, la Unidad Técnica de Fiscalización requirió al Partido Revolucionario Institucional a efecto que remitiera mayores elementos de prueba que permitieran el esclarecimiento de los hechos denunciados (Fojas 39-40 del expediente).
- b) El veintitrés de mayo del dos mil dieciséis, mediante escrito sin número, el Partido Revolucionario Institucional manifiesta que las pruebas ofrecidas ante el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua son las únicas con las que cuenta, reiterando los hechos narrados en su escrito inicial de queja (Fojas 41-45 del expediente).

**IX. Solicitud de información a la Dirección Jurídica del Instituto.**

- a) El veinticuatro de mayo de dos mil dieciséis, mediante oficio INE/UTF/DRN/12944/2016, la Unidad Técnica de Fiscalización solicitó a la Dirección Jurídica del Instituto, remitiera el domicilio registrado en el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores, del C. Luis Enrique Terrazas Seyffert (Foja 49 del expediente).
- b) El veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, mediante oficio INE-DC/SC/13491/2016, la referida Dirección informó que no localizó registro alguno del citado ciudadano en la base del Padrón Electoral (Foja 50 del expediente).

**X. Notificación de inicio de procedimiento de queja y requerimiento de información al C. Luis Enrique Terrazas Seyffert.**

- a) El seis de junio de dos mil dieciséis, mediante oficio INE/JLE/622/2016, la Junta Local Ejecutiva en el estado de Chihuahua, en cumplimiento al Acuerdo emitido por la Unidad Técnica de Fiscalización el veinticinco de mayo del mismo año, notificó el inicio del procedimiento de queja en que se actúa y requirió información al C. Luis Enrique Terrazas Seyffert, respecto a los hechos denunciados (Fojas 182-187 del expediente).

- b) El trece de junio de dos mil dieciséis, mediante escrito sin número, el C. Luis Enrique Terrazas Seyffert indicó que los volantes denunciados no le fueron proporcionados por el Partido Acción Nacional y, por tanto, ni el suscrito ni miembro alguno de su equipo de campaña o simpatizante distribuyó la propaganda de referencia (Fojas 188-252 del expediente).

**XI. Remisión de información a la Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros de la Unidad Técnica de Fiscalización (en adelante Dirección de Auditoría).**

- a) El treinta de mayo de dos mil dieciséis, mediante oficio INE/UTF/DRN/323/2016, se remitió a la Dirección de Auditoría información relacionada con la propaganda electoral que originó el procedimiento de queja en que se actúa (Fojas 53-54 del expediente).

**XII. Solicitud de información al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.**

- a) El veintisiete de mayo de dos mil dieciséis, mediante oficio INE/UTF/DRN/13550/2016, la Unidad Técnica de Fiscalización solicitó al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, remitiera copia certificada de las constancias que obran en el expediente con clave IEE-PES-69/2016, incluida la evidencia física del volante a favor del Partido Acción Nacional, presuntamente distribuido por el C. Luis Enrique Terrazas Seyffert, asimismo, se le solicitó informara si existía alguna evidencia del número de volantes que presuntamente fueron distribuidos en los municipios de Chihuahua y Ciudad Juárez.
- b) El dos de junio de dos mil dieciséis, mediante oficio SE/678/2016, el referido Instituto informó que el diecinueve de mayo del presente año fueron remitidas al Tribunal Estatal Electoral las constancias originales del expediente identificado con la clave IEE-PES-69/2016, a fin que resolviera lo conducente; asimismo, informó que no contaba con la evidencia física del volante ni con la evidencia del número de volantes que presuntamente fueron distribuidos. Anexando copia de lo siguiente:
- Escrito de queja presentado por el Partido Revolucionario Institucional.
  - Fe de hechos levantada por la Oficialía Electoral del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, el nueve de mayo de dos mil dieciséis, en la que se hace constar el reparto de la propaganda denunciada.

**CONSEJO GENERAL  
INE/Q-COF-UTF/40/2016/CHIH**

- Acuerdo del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, emitido el diez de mayo de dos mil dieciséis, mediante el cual, entre otras cuestiones, se ordena formar el expediente de procedimiento especial sancionador con clave IEE-PES-69/2016.
- Acta circunstanciada del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, en la que se describen el contenido de las siete fotografías anexas en el escrito inicial de queja.
- Escrito sin número, suscrito el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, por el apoderado legal del C. Luis Enrique Terrazas Seyffert, mediante el cual comparece a la audiencia de pruebas y alegatos e indica, entre otras cuestiones, la negativa en su totalidad de los hechos y actos que se le imputan toda vez que la persona que estaba entregando los volantes denunciados no portaban de manera ostensible la camiseta de Enrique Terrazas, sino que la traían al revés, lo que significa una inequívoca intención de que no se les identifique, por no pertenecer al equipo de campaña del candidato.
- Acta de desahogo de audiencia de pruebas y alegatos del procedimiento especial sancionador radicado en el expediente IEE-PES-69/2016, llevada a cabo el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis.
- Escrito sin número, de fecha diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, mediante el cual el Partido Acción Nacional comparece a la audiencia de pruebas y alegatos e indica, entre otras cuestiones, que la propaganda aludida no es calumniosa sino que atiende a la libertad de expresión al ser hechos notorios y evidentes.
- Escrito sin número, de fecha diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, mediante el cual el Partido Revolucionario Institucional comparece a la audiencia de pruebas y alegatos e indica, entre otras cuestiones, que las conductas llevadas a cabo por los incoados constituyen un acto prohibido y sancionado, pues a través de calumnias impresas en los multicitados volantes en contra del Partido Revolucionario Institucional, se logra un posicionamiento del Partido Acción Nacional frente a la ciudadanía que puede trascender al resultado de la elección.
- Informe circunstanciado respecto al expediente IEE-PES69/2016.
- Sentencia recaída al expediente PES-166/2016, aprobado por el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en sesión celebrada el veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, mediante la cual se resuelve inexistente la violación a la normatividad electoral por parte del C. Luis Enrique Terrazas Seyffert y el Partido Acción Nacional.

(Fojas 55-163 del expediente).

**XIII. Solicitud de información y documentación al Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.**

- a) El dos de junio de dos mil dieciséis, mediante oficio INE/UTF/DRN/14731/2016, la Unidad Técnica de Fiscalización solicitó al Tribunal Electoral de Chihuahua, copia certificada de la sentencia recaída al expediente PES-166/2016, así como evidencia física original (muestras) del volante a favor del Partido Acción Nacional, presuntamente distribuido por integrantes del equipo de campaña del C. Luis Enrique Terrazas Seyffert, candidato independiente al cargo de Presidente Municipal de Chihuahua (Fojas 164-165 del expediente).
- b) Mediante oficio PSG-350/2016, el Secretario General del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, remitió copia certificada de la sentencia recaída al expediente PES-166/2016 y la evidencia física original del volante presuntamente distribuido en los municipios de Chihuahua y Ciudad Juárez, asimismo informó que la resolución recaída al procedimiento especial sancionador antes referido, a la fecha del presente ha causado estado (Fojas 165-181 del expediente).

**XIV. Cierre de Instrucción.** El dieciséis de junio de dos mil dieciséis, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó cerrar la instrucción del procedimiento de mérito y ordenó formular el Proyecto de Resolución correspondiente (Foja 253 del expediente).

**XV. 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 segunda sesión ordinaria celebrada el diecisiete de junio dos mil dieciséis, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Beatriz Eugenia Galindo Centeno y los Consejeros Electorales Enrique Andrade González, Benito Nacif Hernández y Javier Santiago Castillo, así como el Consejero Electoral y Presidente Ciro Murayama Rendón.

Una vez sentado lo anterior, y toda vez que se desahogaron todas las diligencias necesarias dentro del procedimiento de queja en que se actúa, se procede a determinar lo conducente.

## **CONSIDERANDOS**

**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) y o); 428, numeral 1, inciso g), 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 y 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 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, inciso j) y 191, numeral 1, incisos d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este 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 se constriñe en determinar si el Partido Acción Nacional y/o el C. Luis Enrique Terrazas Seyffert, en su calidad de candidato independiente al cargo de Presidente Municipal de Chihuahua, Chihuahua, se ajustaron a las disposiciones legales y reglamentarias en materia de origen y monto de los recursos, en específico verificar si existieron erogaciones o, en su caso, aportaciones relativas a volantes que fueron presuntamente distribuidos por el candidato independiente incoado a diversas personas en las ciudades de Chihuahua y Juárez, Chihuahua, en beneficio del partido denunciado.

Es decir, en cuanto al C. Luis Enrique Terrazas Seyffert, en su calidad de candidato independiente al cargo de Presidente Municipal de Chihuahua, Chihuahua, debe verificarse si en efecto se distribuyó la propaganda de mérito y,

consecuentemente, existió una aportación en dinero o especie al Partido Acción Nacional.

Por lo que hace al Partido Acción Nacional debe verificarse si la propaganda (volantes) se trató de una aportación ilícita, o bien, si se fue un egreso o un ingreso no reportado en el Informe de Campaña correspondiente y, derivado de lo anterior, determinarse si existió un rebase al tope de gastos de campaña fijado por esta autoridad electoral en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, en el estado de Chihuahua.

En consecuencia debe determinarse si los sujetos obligados incumplieron con lo dispuesto en el artículo 55, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos en relación al artículo 121, numeral 1, inciso l) del Reglamento de Fiscalización; 431, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización; así como 243, numeral 1, con relación al 443, numeral 1, inciso f) y 445, numeral 1, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismos que a la letra establecen:

#### **Ley General de Partidos Políticos**

**“Artículo 55**

*1. Los partidos políticos no podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.  
(...)”*

#### **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**“Artículo 243.**

*1. Los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos, en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General:  
(...)”*

**“Artículo 431**

*1. Los candidatos deberán presentar ante la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto los informes de campaña, respecto al origen y monto de los ingresos y egresos por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las reglas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.  
(...)”*

**“Artículo 443.**

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

(...)

f) Exceder los topes de gastos de campaña;

(...)”

**“Artículo 445.**

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

(...)

e) Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos, y;

(...)”

**Reglamento de Fiscalización**

**“Artículo 96.**

**Control de los ingresos**

1. Todos los ingresos de origen público o privado, en efectivo o en especie, recibidos por los sujetos obligados por cualquiera de las modalidades de financiamiento, deberán estar sustentados con la documentación original, ser reconocidos y registrados en su contabilidad, conforme lo establecen las Leyes en la materia y el Reglamento.

(...)”

**Artículo 121.**

**Entes impedidos para realizar aportaciones**

1. Los sujetos obligados deben rechazar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, préstamos, donaciones, condonaciones de deuda, bonificaciones, descuentos, prestación de servicios o entrega de bienes a título gratuito o en comodato de los siguientes:

(...)

l) Personas no identificadas.

(...)”

Por lo que hace a las normas transgredidas es importante señalar que no se ponen en peligro los valores sustanciales protegidos por la legislación aplicable en materia de fiscalización, sino que se presenta un daño directo y efectivo al bien jurídico tutelado por la norma consistente en el **acreditamiento del debido origen de los recursos o aportaciones**, ya que se imposibilita la rendición de cuentas; esto es, al omitir rechazar una aportación de recursos de personas cuya prohibición está expresa en la normativa electoral (entes desconocidos), ello en desatención a lo dispuesto en el sentido que esos ingresos deben provenir de fuente plenamente identificada y permitida por la ley, para evitar que los sujetos

obligados como instrumentos de acceso al poder público estén sujetos a intereses privados, alejados del bienestar general.

Es decir, los preceptos en comento contienen de manera clara la prohibición a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, de recibir aportaciones o donativos, en dinero o especie, de personas no identificadas, bajo ninguna circunstancia.

En el caso concreto, la proscripción de recibir aportaciones en efectivo o en especie de personas no identificadas responde a uno de los principios inspiradores del sistema de financiamiento partidario en México, a saber, la no intervención de los sujetos previstos en el citado artículo 55, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos; esto es, impedir cualquier tipo de injerencia de intereses particulares en las actividades propias de los partidos políticos, pues el resultado sería contraproducente e incompatible con el adecuado desarrollo del Estado Democrático.

Por lo anterior, es razonable que por la capacidad económica que una persona no identificada pudieran tener y por los elementos que podrían encontrarse a su alcance según la actividad que realicen, se prohíba a dichos sujetos realizar aportaciones a los sujetos obligados.

En este sentido, las normas transgredidas son de gran trascendencia para la tutela del principio de origen debido de los recursos tutelados por la normatividad electoral.

Lo anterior es así porque la aportación se trata de un acto unilateral, por lo que la manifestación de la voluntad del receptor no es necesaria para que se perfeccione el acto. En este sentido, la contravención al artículo mencionado no se presenta tras una participación de ambos sujetos, sino únicamente del aportante; sin embargo, el partido político tenía la obligación de rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de algún ente prohibido por la normativa electoral y, en general, cualquier aportación de una persona desconocida.

Ahora bien, el hecho de que el beneficio no sea de carácter patrimonial no implica que para efectos del ejercicio de fiscalización el acto realizado no pueda ser valuado, puesto que si bien no existe un acrecentamiento patrimonial, el aportante debió haber realizado un gasto para generar el beneficio (carácter económico), lo que permite precisamente la fiscalización.

Es evidente que una de las finalidades que persigue la norma al señalar como obligación de los partidos políticos rendir cuentas ante la autoridad fiscalizadora de manera transparente, es inhibir conductas que tengan por objeto y/o resultado impedir el adecuado funcionamiento de la actividad fiscalizadora electoral, en efecto, la finalidad es precisamente garantizar que la actividad de dichos entes políticos se desempeñe en apego a los cauces legales.

En este sentido cabe decir, que la prohibición configurativa de la infracción típica básica (recibir una aportación en dinero o especie) deriva la proscripción subordinada o complementaria conforme a la dogmática aplicable, dirigida a los partidos políticos atinente a que se deben abstener de aceptar toda clase de apoyo propagandístico proveniente de cualquier persona a la que les está vedado financiarlos.

En este sentido, la fijación de topes de gastos de campaña, pretende salvaguardar las condiciones de igualdad que deben prevalecer en una contienda electoral, pues tiende a evitar un uso indiscriminado y sin medida de recursos económicos por parte de alguno de los contendientes, en detrimento de otros que cuenten con menores posibilidades económicas para destinar a esos fines, con lo cual se privilegiaría a quienes cuentan con mayores fondos, y no así la contienda sobre una base de los postulados que formulen.

Sin lugar a dudas, el rebase a los topes de gastos de campaña, representa una conducta reprochable por parte de cualquiera de los sujetos obligados, puesto que ello pudiera estimarse atentatorio de la libertad del sufragio, por ejercerse indebidamente una ventaja respecto de los demás contendientes.

Resulta claro que el excederse en los topes de gastos fijados para una contienda electoral, constituye una conducta prohibida que debe ser analizada en el contexto de su ocurrencia, a fin de no afectar en mayor medida el conjunto de principios y valores que dan origen y sustento al desarrollo de una contienda electoral.

Así, el no rechazar aportaciones de entes prohibidos por la normativa electoral corresponde a una omisión del sujeto obligado consistente en haber incumplido con su obligación de garante.

Ahora bien, con la finalidad de realizar el examen de fondo, conviene señalar los motivos que dieron lugar al inicio del procedimiento administrativo sancionador que por esta vía se resuelve.

En primer lugar, se precisa que el nueve de mayo de dos mil dieciséis, el Partido Revolucionario Institucional presentó escrito de denuncia en contra del Partido Acción Nacional así como del C. Luis Enrique Terrazas Seyffert -candidato independiente-, por hechos que realizaron ese mismo día diversas personas en las ciudades de Chihuahua y Juárez, consistentes, por un lado, en la presunta difusión de propaganda calumniosa (volante) en contra del quejoso; y, por otra parte, que la propaganda denunciada debió ser pagada por el instituto político denunciado, por lo que la autoridad fiscalizadora debía corroborar el debido reporte de la contratación de la misma, acompañada de la documentación legal y contable que soporte la operación así como cuantificar los gastos respectivos.

Como elemento de prueba ofrecido por el denunciante en su escrito de denuncia, consta acta circunstanciada de fecha nueve de mayo de dos mil dieciséis, solicitada a la Oficialía Electoral, en la que se dio fe de la distribución de volantes por parte de una persona de sexo masculino, entregando volantes al público en general en la intersección de las calles Avenida Universidad y calle Domingo Sarmiento, en la Colonia Parque de San Felipe, en Chihuahua, Chihuahua, manifestando lo siguiente:

“(…)

*... En ese sentido, doy fe que en este lugar se aprecia una persona de sexo masculino, entregando volantes al público en general precisamente en la intersección de las calles antes mencionadas. Enseguida me acerco a dicha persona a efecto de verificar lo anterior y de inmediato me identifico exhibiendo credencial oficial expedida por este instituto, es decir, en calidad de funcionario electoral, a efecto de entrevistarla, sin embargo, me aborda en ese momento entregándome un volante con la propaganda que está repartiendo y me dice ‘mañana no va a pasar el Vive Bus’, luego me pregunta que porqué le tome fotos y le comento que estoy haciendo labores de oficialía electoral; por lo que, le pido que me proporcione su nombre y no lo hizo y quiso identificarse. Enseguida saca un celular de su bolsillo y llama por teléfono alejándose en dirección a la Avenida Pascual Orozco. Acto seguido me dirijo al vehículo oficial que se me asignó para la ejecución de la diligencia a la mitad de la calle Domingo Sarmiento del lado derecho en el sentido de la circulación de la misma, en la parada del camión que está a un costado de una construcción verde (foto con folio 7), hay un papel tirado que aparenta ser un volante publicitario aproximadamente del tamaño de media hoja tamaño carta y otro en una banca negra ubicada en parada de camión aludida; entre las ranuras de dicho mueble se observa otro volante como lo constata la foto que se anexa con el folio 4, inmediatamente después abordo el carro y manejo*

*para pasar de nueva cuenta por la intersección aludida y observo que la misma persona aún sigue hablando por teléfono. Con el fin de ilustrar lo referido con veracidad procedo a tomarle otras tres fotografías (folios 6, 7 y 8). El volante publicitario guarda las características siguientes: es de papel blanco aproximadamente con dimensiones de media hoja tamaño carta, en el rubro contiene la leyenda '¿Te acuerdas quien impuso el Vive Bus?' (en color rojo); 'El PRI es el responsable del mal transporte' (en color rojo); 'No más Votos para el PRI!!!' (letras color rojo), asimismo, cuatro imágenes fotográficas de varias personas (tres a color y una en blanco y negro), la primera de ellas contiene una imagen con varias personas sosteniendo un cordón blanco y tiene como etiquetas los nombres de César Duarte, Marco Quezada, Lucía Chavira, respectivamente; en la segunda fotografía aparecen cuatro personas sentadas en las etiquetas Marco Quezada, Lucía Chavira, Bertha Gómez; la tercera fotografía contiene la etiqueta 'César Duarte' sobre una persona que aparece como chofer y otro con la etiqueta 'Marcos Quezada' como acompañante, y en la última de ellas se etiqueta a una persona como Marcos Quezada postrando su brazo derecho sobre los hombros de Lucía Chavira, ambos volteando hacia la misma dirección (imagen blanco y negro). Finalmente **la parte inferior derecha del volante contiene la leyenda 'Vota 5 de Junio' (letras color naranja) y el logotipo del Partido Acción Nacional con una cruz que lo atraviesa por completo en color naranja.----- (...)**"*

**[Énfasis añadido]**

Ahora bien, como se mencionó, el escrito de queja denunció no sólo el debido reporte de la propaganda denunciada (volante) sino que, además, dicha propaganda contenía un mensaje calumnioso en contra del Partido Revolucionario Institucional.

En ese sentido, el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua inició el procedimiento especial sancionador identificado con la clave alfanumérica PES-166/2016 (radicado en el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua en el expediente PES-166/2016), a efecto de verificar la supuesta difusión de propaganda calumniosa del Partido Acción Nacional contra el Partido Revolucionario Institucional por parte de diversas personas en las ciudades de Chihuahua y Juárez, una de ellas con una camiseta al revés con propaganda del C. Luis Enrique Terrazas Seyffert.

Aunado a lo anterior, el referido Órgano Público Local Electoral remitió copia certificada de denuncia, así como del acuerdo de catorce de mayo de la presente anualidad, por presuntas violaciones al principio de equidad en la contienda, así como por el gasto de recursos que presuntamente no han sido reportados por el

**CONSEJO GENERAL  
INE/Q-COF-UTF/40/2016/CHIH**

Partido Acción Nacional; consecuentemente, esta autoridad inició el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización identificado con la clave alfanumérica INE/Q-COF-UTF/40/2016/CHIH.

Visto lo anterior, a fin de verificar si se acreditan los extremos de los supuestos que conforman el fondo del presente asunto, de conformidad con el artículo 21, numeral 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, deberán analizarse y valorarse en su conjunto, cada uno de los elementos de prueba que obran dentro del expediente de mérito, de conformidad con la sana crítica, la experiencia, las reglas de la lógica y los principios rectores de la función electoral.

Así las cosas, con base en las facultades de vigilancia y fiscalización, la autoridad electoral se allegó de los elementos probatorios necesarios para constatar si los sujetos implicados se apegaron a las disposiciones legales en materia de origen, monto y destino de los recursos económicos con que contaba en dicho periodo de campaña.

En aras de lo anterior, el veintisiete de mayo de dos mil dieciséis, esta autoridad solicitó al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua copia certificada de las constancias que obran el expediente con clave IEE-PES-69/2016, incluida la evidencia física del volante a favor del Partido Acción Nacional, presuntamente distribuido por gente del C. Luis Enrique Terrazas Seyffert, en su carácter de candidato independiente.

Así, el dos de junio de dos mil dieciséis, mediante oficio SE/678/2016, el referido Instituto informó que el diecinueve de mayo del presente año se remitieron al Tribunal Estatal Electoral las constancias originales del expediente identificado con la clave IEE-PES-69/2016 a fin que el Tribunal Electoral de Chihuahua resolviera lo conducente; asimismo, manifestó que no contaba con la evidencia física del volante ni con la evidencia del número de volantes que presuntamente fueron distribuidos.

Es relevante mencionar que dicha autoridad electoral anexó copia de las constancias que integraron el expediente IEE-PES-69/2016, que consisten en lo siguiente:

- Escrito de queja presentado por el Partido Revolucionario Institucional ante la Secretaría Ejecutiva del aludido Instituto Electoral, el nueve de mayo de dos mil dieciséis.

**CONSEJO GENERAL**  
**INE/Q-COF-UTF/40/2016/CHIH**

- Fe de hechos levantada el nueve de mayo de dos mil dieciséis, por la Oficialía Electoral del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, en la cual se hace constar el reparto de la propaganda denunciada, en la Ciudad de Chihuahua.
- Acuerdo del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, emitido el diez de mayo de dos mil dieciséis, mediante el cual, entre otras cuestiones, se ordena formar el expediente del procedimiento especial sancionador con clave IEE-PES-69/2016.
- Acta circunstanciada del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, mediante la cual describen el contenido de las siete fotografías anexas en el escrito inicial de queja.
- Escrito sin número, suscrito el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis por el apoderado legal del **C. Luis Enrique Terrazas Seyffert**, mediante el cual comparece a la audiencia de pruebas y alegatos e indica, entre otras cuestiones, la **negativa en su totalidad de los hechos y actos que se le imputan** toda vez que la persona que estaba entregando los volantes denunciados no portaban de manera ostensible la camiseta de Enrique Terrazas, sino que la traían al revés, lo que significa una inequívoca intención de que no se les identifique, por no pertenecer al equipo de campaña del candidato.
- Escrito sin número, suscrito el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis por el **Partido Acción Nacional**, mediante el cual comparece a la audiencia de pruebas y alegatos e indica, entre otras cuestiones, que la **propaganda aludida no es calumniosa** sino que atiende a la libertad de expresión al ser hechos notorios y evidentes.
- Escrito sin número, suscrito el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis por el **Partido Revolucionario Institucional**, mediante el cual comparece a la audiencia de pruebas y alegatos e indica, entre otras cuestiones, que las conductas llevadas a cabo por los incoados constituyen un acto prohibido y sancionado, pues a través de **calumnias impresas en los multicitados volantes en contra del Partido Revolucionario Institucional**, se logra un posicionamiento del Partido Acción Nacional frente a la ciudadanía que puede trascender al resultado de la elección.
- Acta de desahogo de audiencia de pruebas y alegatos del procedimiento especial sancionador radicado en el expediente IEE-PES-69/2016, llevada a cabo el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, reiterando los escritos previamente referidos.
- Informe circunstanciado respecto al expediente IEE-PES69/2016, indicando lo siguiente:

“(...)

*La valoración de las pruebas y, en su caso, la determinación de la infracción, corresponden a la competencia del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, por lo que este instituto estatal no emitirá opinión alguna que pueda implicar un juicio previo o sustitución a la autoridad jurisdiccional.*

(...)”

- Sentencia recaída al expediente PES-166/2016, aprobada por el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en sesión celebrada el veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, en cuyo “PLANTEAMIENTO DE LA CONTROVERSIA” indican lo siguiente:

“(...)

<b>CONDUCTAS IMPUTADAS</b>
<i>Supuesta difusión de propaganda calumniosa del PAN en contra del PRI por parte de diversas personas en las ciudades de Chihuahua y Juárez, una de ellas con una camiseta al revés con propaganda de Enrique Terrazas.</i>
<b>DENUNCIADOS</b>
<i>Luis Enrique Terrazas Seyffert y el PAN.</i>
<b>HIPÓTESIS JURÍDICAS</b>
<i>Artículos 225, numeral 1, incisos a) y h); 257, numeral 1, inciso j) de la Ley.</i>

(...)”

Como se advierte de los antecedentes de la presente Resolución así como de la lectura de la sentencia recaída al PES-166/2016, la acreditación de la existencia de los hechos denunciados están íntimamente ligados con la existencia de la propaganda materia de análisis, misma que se ilustra a continuación:



Es decir, si bien en el procedimiento especial sancionador el objeto de investigación es la existencia de la supuesta difusión de propaganda calumniosa; mientras que en el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización es verificar el debido reporte de la propaganda denunciada (volante) en el Informe de Campaña del Partido Acción Nacional; ambos procedimientos parten de la existencia del volante y la distribución del mismo para poder acreditar la existencia de las probables irregularidades denunciadas.

Ahora bien, en la sentencia recaída al expediente PES-166/2016 y la cual ha causado estado, la autoridad jurisdiccional local determinó lo siguiente:

“(...)

#### **5.2.2 Análisis del caso concreto**

*Con fundamento en lo citado previamente, se estima que **los denunciados no incurrieron en la infracción de la supuesta difusión de propaganda calumniosa**, según se desprende de lo siguiente:*

*Primeramente, la parte actora sostiene que el nueve de mayo diversas personas en las ciudades de Chihuahua y Juárez, una de ellas portando supuestamente una camiseta al revés con propaganda del candidato independiente, se encontraban repartiendo lo que, a dicho del denunciante es propaganda del PAN que contiene calumnias y falsas acusaciones utilizadas para obtener un beneficio político.*

*Ahora bien, **este Tribunal arriba a la conclusión de que ni de los elementos aportados por la prueba técnica, ni del acta circunstanciada levantada por el fedatario del Instituto, se desprende la participación del candidato independiente y/o del PAN en la difusión de la propaganda. De igual manera, si bien es cierto que en la propaganda denunciada aparece el emblema del PAN, el Tribunal concluye que tampoco existen elementos suficientes para acreditar que la autoría de los volantes le sea imputable.***

*Por lo que hace a la participación del candidato independiente, el Tribunal advierte que de los medios probatorios aportados no se advierte su presencia, no se menciona su nombre, ni se anexan demás elementos de convicción para acreditar los hechos denunciados. En consecuencia, y en atención al derecho fundamental de presunción de inocencia, no es posible atribuirle la responsabilidad del presunto acto ilícito denunciado.*

*Ello es así, debido a que de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Superior, el derecho de presunción de inocencia, consagrado en los artículos 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el 8º, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica la imposibilidad jurídica de imponer, a quienes se les sigue un procedimiento sancionador electoral, alguna sanción cuando no exista prueba que demuestre plenamente su responsabilidad. De tal manera, el derecho de presunción se erige como principio esencial de todo el Estado democrático, en tanto su reconocimiento, al favorecer una adecuada tutela de derechos fundamentales, entre ellos, la libertad, la dignidad humana y el debido proceso.<sup>2</sup>*

***Ahora bien, por lo que hace al PAN, el Tribunal concluye que a pesar de que su emblema aparece en la propaganda denunciada, no existen elementos probatorios suficientes que acrediten que la autoría de la misma le sea atribuible.***

*Aunado a lo anterior, no se considera que exista una violación a la normatividad comicial, pues del análisis del caudal probatorio, se desprende que el contenido del volante corresponde al uso de la libertad de expresión a través de una crítica política que supuestamente realiza el partido a las deficiencias del sistema de transporte público ‘Vivebus’.*

(...)

*En ese análisis, podemos concluir que el contenido de la propaganda es una crítica en el ejercicio de la libertad de expresión por manifestar ideas y opiniones, y no una calumnia electoral, pues es un tema de interés para la sociedad relacionado con la labor que realizan los servidores públicos.*

*En consecuencia, este Tribunal determina que no se advierte la imputación de un hecho o delito falso, sino que se trata meramente del uso de la libertad de expresión mediante juicios valorativos, sin que impliquen calumnia, cuya autoría no es atribuible al PAN, por lo que es inexistente la infracción reclamada.*

*Por lo expuesto, se:*

---

<sup>2</sup> Jurisprudencia 21/2013. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 59 y 60.

**RESUELVE**

**PRIMERO.** Es *inexistente* la violación a la normatividad electoral, atribuida a Luis Enrique Terrazas Seyffert por las razones expuestas en la presente sentencia.

**SEGUNDO.** Es *inexistente* la inobservancia a la normativa electoral atribuida al Partido Acción Nacional en términos de lo precisado en esta resolución.

(...)"

**[Énfasis añadido]**

Así las cosas, la autoridad jurisdiccional local declaró inexistente la responsabilidad del Partido Acción Nacional y/o el C. Luis Enrique Terrazas Seyffert en torno a la existencia de propaganda calumniosa en contra del Partido Revolucionario Institucional.

Es importante señalar que la sentencia en comento, en términos del artículo 16, numeral 1, fracción I del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se considera documental pública y por lo tanto, tiene valor probatorio pleno.

Es importante señalar que a pesar de no existir responsabilidad de los sujetos obligados, dicho pronunciamiento solamente es por cuanto hace la existencia de propaganda calumniosa; es decir, como se desprende de la redacción de la sentencia de mérito, el contenido de los volantes es una "*crítica en el ejercicio de la libertad de expresión por manifestar ideas y opiniones, y no una calumnia electoral, pues es una tema de interés para la sociedad relacionado con la labor que realizan los servidores públicos*".

Ahora bien, de las pruebas obtenidas a lo largo de la investigación, no se advierte elemento alguno en contrario para controvertir la existencia de la propaganda. Así, lo subsecuente es analizar si las circunstancias particulares de los volantes denunciados, nos lleva a concluir la existencia o no de propaganda electoral.

En este contexto normativo y fáctico, acorde a la materia de la controversia planteada, es de analizarse si las imágenes y expresiones impresas en dicho volante pueden actualizar el supuesto relativo a la difusión de propaganda electoral; definir si dicha propaganda es electoral es importante puesto que esta autoridad electoral debe determinar si los ingresos o egresos relativas a dicha

propaganda deben cuantificarse como gastos de campaña, para los efectos conducentes.

Como se sabe, en el artículo 199, numeral 3 del Reglamento de Fiscalización se define la propaganda electoral de la manera siguiente:

**“Artículo 199.**

**De los conceptos de campaña y acto de campaña**

(...)

3. Se entiende por **propaganda electoral** el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

4. Se entenderán como **gastos de campaña** los siguientes conceptos:

a) **Gastos de propaganda:** comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

(...)”

Al respecto, en el **SUP-RAP-277/2015**, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral determinó que:

“... es posible determinar como elementos mínimos que se deben colmar para identificar lo que constituye un **gasto de campaña:**

**Finalidad:** que genere un beneficio a un partido político, coalición o candidato registrado para obtener el voto ciudadano.

**Temporalidad:** que la entrega, distribución, colocación, transmisión o difusión, entre otras, de la propaganda electoral se realice en el periodo de campañas electorales, así como la que se haga en el periodo de intercampaña, siempre que tenga como finalidad expresa de generar un beneficio a un partido político, coalición o candidato, al difundir el nombre o imagen del candidato, o se promueva el voto a favor de él;

**Territorialidad:** que se lleve a cabo en un área geográfica determinada, esto es, municipio, Distrito y/o circunscripción –local o federal-, Estado o territorio nacional.

(...)

**[Énfasis añadido]**

Por lo expuesto, concluye la Sala Superior, el Instituto Nacional Electoral en su actividad de fiscalización debe verificar que los tres elementos -la finalidad, la temporalidad y la territorialidad de la propaganda, en los términos descritos- **se actualicen simultáneamente** para determinar que la erogación realizada por dicha propaganda debe contabilizarse como gasto de campaña.

En atención a lo anterior, del análisis del contenido del volante analizado en concordancia con el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la normativa electoral, se obtuvo lo siguiente:

**Finalidad:** el contenido genera un beneficio al Partido Acción Nacional para obtener el voto ciudadano, toda vez que la intención es clara, tal como se evidencia en la imagen siguiente.



Parte inferior derecha del volante

**Temporalidad:** la entrega o distribución de los volantes se llevó a cabo el nueve de mayo de dos mil dieciséis, fecha que corresponde al periodo de campañas electorales (del tres de abril al uno de junio del presente año) en el Proceso Electoral Local Ordinario en el estado de Chihuahua.

**Territorialidad:** la entrega o distribución de los volantes se llevó a cabo en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua. Cabe señalar que en el escrito de queja se hace referencia al reparto de la misma propaganda en ciudad Juárez; sin embargo, no existe evidencia alguna en el expediente de mérito para acreditar la existencia de dichos hechos denunciados.

Cabe señalar que los datos de temporalidad y territorialidad se desprenden del acta circunstanciada emitida por la Oficialía Electoral del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, la cual en términos del artículo 16, numeral 1, fracción I del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se considera documental pública y por lo tanto, tiene valor probatorio pleno.

Dicho en otras palabras, el volante está dirigido a la obtención del voto ciudadano, a pesar de no identificar a candidato alguno de manera particular; por tanto, es inconcuso que los tres elementos descritos por la Sala Superior se dan de manera

simultánea. En otras palabras, las características a simple vista del volante son suficientes para considerar el gasto como de campaña.

Ahora bien, una vez calificada la propaganda denunciada como electoral y susceptible de contabilizarse como gasto de campaña, se procede a analizar la responsabilidad de cada uno de los sujetos incoados.

- **Posible responsabilidad del C. Luis Enrique Terrazas Seyffert.**

El veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, esta autoridad electoral notificó el inicio del procedimiento de queja en materia de fiscalización y requirió información al C. Luis Enrique Terrazas Seyffert, respecto a los hechos denunciados por el Partido Revolucionario Institucional.

En este sentido, el C. Luis Enrique Terrazas Seyffert contestó el requerimiento de autoridad indicando que los volantes denunciados no le fueron proporcionados por el Partido Acción Nacional y, por tanto, ni él ni miembro alguno de su equipo de campaña o simpatizante distribuyó la propaganda de referencia.

Aunado a lo anterior, de las constancias remitidas por el Instituto Electoral Local, se advierte el escrito sin número presentado para comparecer en la audiencia de pruebas y alegatos, en el cual el candidato independiente indica que, tal como lo señala el quejoso, la persona que estaba entregando los volantes cuestionados no portaban de manera ostensible la camiseta de Enrique Terrazas, sino que, la traían volteada, lo que significa una inequívoca intención de no ser identificados, por no pertenecer al equipo de campaña del candidato incoado.

Aunado a lo anterior, la sentencia del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua recaída al expediente PES-166/2016 arribó a la conclusión que *“por lo que hace a la participación del candidato independiente, el Tribunal advierte que de los medios probatorios aportados no se advierte su presencia, no se menciona su nombre, ni se anexan demás elementos de convicción para acreditar los hechos denunciados. En consecuencia, y en atención al derecho fundamental de presunción de inocencia, no es posible atribuirle la responsabilidad del presunto acto ilícito denunciado.”*

Así, en dable concluir que el candidato no distribuyó la propaganda (volantes) de mérito ni existen elementos en la misma que hagan presuponer un beneficio obtenido a su campaña. En este tenor, el C. Luis Enrique Terrazas Seyffert no incumplió con la normativa electoral en materia de fiscalización.

- **Posible responsabilidad del Partido Acción Nacional.**

Ahora bien, por cuanto hace a la responsabilidad del Partido Acción Nacional, el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, se le notificó el inicio del procedimiento de queja de mérito; asimismo, se le requirió a efecto que indicara si dicho instituto político contrató y distribuyó la propaganda denunciada.

Al respecto, el instituto político incoado afirmó que hasta el momento de ser notificados sobre la presente queja es que se tuvo conocimiento del volante, por lo que se deslindaba de los hechos denunciados.

En este tenor, es relevante analizar dicho deslinde a efecto de determinar la probable responsabilidad del Partido Acción Nacional y, consecuentemente, saber si las erogaciones para la propaganda investigada deben ser o no contabilizados como parte del gasto de campaña de dicho instituto político.

Ello es así pues la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido<sup>3</sup> que los partidos políticos pueden ser responsables por actos de sus candidatos, simpatizantes, dirigentes, representantes, o personas vinculadas al partido, cuando éstos participen mediante una acción u omisión en la preparación, ejecución o ayuda, lo cual se verifica a través de la denominada *culpa in vigilando*; esto es, cuando los institutos políticos incumplen su deber de garantes por la falta razonable de supervisión o acción para prevenir, impedir, interrumpir o rechazar los actos ilícitos que realizan dichas personas. Ahora bien, **esa responsabilidad no será atribuible al partido político, cuando al percatarse de una supuesta acción u omisión ilegal, lleve a cabo un acto de deslinde que cumpla los requisitos establecidos por la Sala Superior del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia identificada con el número 17/2010, que a la letra establece:**

***“RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 38, párrafo 1, inciso a); 49, párrafo 4; 341, párrafo 1, incisos d) e i); 342, párrafo I, inciso a); 345, párrafo 1, inciso b), y 350, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende***

---

<sup>3</sup> Tesis XXXIV/2004, visible en la Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, volumen 2, tomo II, páginas 1447 a 1449, del rubro: “PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES”.

*que los partidos políticos, como garantes del orden jurídico, pueden deslindarse de responsabilidad respecto de actos de terceros que se estimen infractores de la ley, cuando las medidas o acciones que adopten cumplan las condiciones siguientes: a) Eficacia: cuando su implementación produzca el cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada; b) Idoneidad: que resulte adecuada y apropiada para ese fin; c) Juridicidad: en tanto se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia; d) Oportunidad: si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos, y e) Razonabilidad: si la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.”*

Del criterio trasunto debe resaltarse, que los elementos que debe cumplir un deslinde para considerarse válido, son los siguientes:

- a) Eficacia:** su implementación debe producir el cese de la conducta infractora o generar la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada.
- b) Idoneidad:** debe resultar adecuada y apropiada para alcanzar su eficacia.
- c) Juridicidad:** en tanto se realicen acciones permitidas en la ley y que las autoridades electorales puedan actuar en el ámbito de su competencia.
- d) Oportunidad:** si la actuación es inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos.
- e) Razonabilidad:** si la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.

En la especie, el contenido del escrito de deslinde es el siguiente:

“(…)

*Es hasta el momento en que fuimos notificados sobre la presente denuncia que tuvimos conocimiento de la existencia de dicho volante, por lo que en este acto nos deslindamos del mismo en términos del artículo 212 del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, es importante agregar, que cómo señala el denunciante fue una persona con camisa de Enrique Terrazas, candidato independiente a la Presidencia Municipal de Chihuahua quien se encontraba repartiendo volantes al público en general, lo cual denota la posibilidad de que quieran inculpar a nuestro instituto político sobre actos de*

*los cuales no somos responsables, máxime cuando se trata de una conducta que es imposible de identificar en los hechos.*

(...)"

Ahora bien, toda vez que el instituto político se deslindó en términos del artículo 212 del Reglamento de Fiscalización, esta autoridad debe analizar si cumple con los requisitos establecidos por la autoridad jurisdiccional, a saber:

- **Eficaz**, el instituto político presentó un escrito a la Unidad Técnica de Fiscalización, en contestación al requerimiento de la autoridad fiscalizadora.
- **Idónea**, la comunicación formal y por escrito a la referida autoridad electoral era el modo apropiado de hacerlo.
- **Juridicidad**, dicha comunicación no es, en modo alguno, contraria a la ley y permitía a la autoridad electoral actuar en el ámbito de su competencia.
- **Oportunamente**, la acción de deslinde fue razonablemente posterior al desarrollo de los hechos; sin embargo, fue posterior a la presentación de la queja por parte de otro partido político. Aunado a lo anterior, es relevante mencionar que el instituto político incoado **no tuvo conocimiento de la distribución de los volantes** con la notificación y requerimiento de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, lo anterior es así porque, tal como obra en las constancias que integran el expediente, el partido ya tenía conocimiento, por lo menos, desde el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis al presentar escrito sin número ante el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua (audiencia de pruebas y alegatos), que a la letra indica:

"(...)

*De lo anterior, debe apuntarse que además de ser todos los hechos anteriormente descritos, popularmente conocidos, se está haciendo uso de la libre expresión que bajo cualquier medio es uno de los pilares fundamentales para el Estado Constitucional Democrático de Derecho.*

(...)

*El volante que ofrece la quejosa, sugiere que el contenido del mismo, calumnia y denigra al Partido Revolucionario Institucional y a las personas que aparecen en el mismo... pero resulta evidente que se trata de cuestiones de conocimiento público, y que a través de sus contenidos, no puede calumniarse, ni trasgredir el honor de quienes ahí aparecen o de la Institución*

*a que se hace mención, que es el Partido Revolucionario Institucional, toda vez que el contenido del volante corresponde al del uso de la libertad de expresión y de informar del deficiente sistema de transporte, por lo que es evidente que en los volantes no se encuentran elementos a partir de los cuales se desprenda calumnia en contra del Partido Revolucionario Institucional o las personas que en él aparecen.*

(...)"

- **Razonabilidad:** la acción implementada es la que de manera ordinaria se podría exigir a los partidos políticos.

Así las cosas, el deslinde que pretende hacer valer el Partido Acción Nacional no es procedente, toda vez que no cumple el requisito de **oportunidad**, tal como ya quedó referido.

En otro orden de ideas, no pasa desapercibido para esta autoridad que en la sentencia del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua recaída al expediente PES-166/2016 arribó a la conclusión que *“a pesar que el emblema del Partido Acción Nacional aparece en la propaganda denunciada, no existen elementos probatorios suficientes que acrediten que la **autoría** de la misma le sea atribuible”*; sin embargo, tal como ya quedó analizado en la presente Resolución, **existe un beneficio a la campaña del Partido Acción Nacional, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016, en el estado de Chihuahua, el cual debe ser contabilizado como parte del gasto de campaña de dicho instituto político.**

No obstante lo anterior, a la luz del principio de exhaustividad esta autoridad solicitó al Instituto Estatal Electoral de Chihuahua la evidencia física original (muestras) de la propaganda de mérito así como el número de volantes repartidos.

Al respecto, el Instituto Electoral de referencia indicó que en virtud que el diecinueve de mayo de la presente anualidad fueron remitidas al Tribunal Estatal Electoral las constancias originales del expediente identificado con la clave IEE-PES-69/2016 a fin que dicho órgano jurisdiccional resolviera lo conducente en el citado procedimiento, tal y como se desprende de la constancia elaborada en la misma fecha por el Secretario General de dicho Tribunal, es que la autoridad administrativa local no cuenta con evidencia física del volante. Aunado a lo anterior, indica que tal como se advierte de las constancias que forman parte del expediente referido, no existe evidencia del número de volantes que fueron distribuidos.

Continuando con la línea de investigación, esta autoridad requirió al Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua evidencia física original (muestras) del volante a favor del Partido Acción Nacional, presuntamente distribuido por integrantes del equipo de campaña del C. Luis Enrique Terrazas Seyffert, candidato independiente al cargo de Presidente Municipal de Chihuahua.

En ese sentido, el Secretario General del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, remitió la evidencia física que obraba en autos, consistente en **un volante con las características previamente señaladas**.

En el presente caso, la inspección ocular realizada no aporta los elementos objetivos para determinar el costo real del eventual beneficio que pudo haber obtenido el Partido Acción Nacional, ya que del acta circunstanciada levantada solamente se desprende la distribución de la propaganda al público en general, sin que se logre precisar de manera cierta y objetiva el universo total de la propaganda; es decir, no se advierte la cantidad de volantes repartidos como para poder determinar su valor conforme lo establece el Reglamento de Fiscalización.

Aunado a lo anterior, por los principios de certeza, legalidad, congruencia y objetividad que rigen el actuar de esta autoridad, en el presente caso no se cuenta con los elementos de convicción necesarios para fincar responsabilidad al partido incoado, determinar un monto involucrado y sobre éste sancionarlo; es decir, para que esta autoridad pueda aplicar los métodos previstos en la Legislación Electoral y determinar el valor de los gastos no reportados (cotizaciones o avalúos), requiere contar con cantidades específicas del bien o servicio identificado, y derivado de las constancias que obran en el expediente se desprende que no se cuenta con los elementos que otorguen a esta autoridad alguna línea de investigación, mediante la cual se pueda allegar de dicho dato.

Lo anterior ha sido sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución con clave SUP-RAP-179/2014, que a la letra establece:

*“...la autoridad responsable tiene las atribuciones para recabar los elementos necesarios para evaluar si los partidos políticos y otros entes fiscalizados cumplen lo previsto en la Constitución federal y la ley, entre los cuales puede hacer **ejercicio de comparación por un bien o servicio en ejercicio del financiamiento de los partidos políticos, está dentro de los parámetros de eficiencia, eficacia, economía y racionalidad.***”

*Sin embargo, esa actuación debe ser apegada a Derecho, es decir, se debe hacer la comparación con bienes o servicios que tengan las mismas características que los contratados por el partido político, esto, para que se respete el principio de certeza en materia electoral.”*

**[Énfasis añadido]**

En consecuencia, esta autoridad **sólo tiene certeza sobre la existencia de la propaganda y su distribución en la ciudad de Chihuahua, Chihuahua, así como que la propaganda no fue pagada por el instituto político incoado y, consecuentemente, no existe un debido reporte en los Informes de Campaña respectivos.**

Precisado lo anterior, resulta necesario analizar si los recursos utilizados para la elaboración del único volante que obra en el expediente resultan relevantes o no para efectos de la fiscalización. Lo cual, impone la necesidad de análisis de las disposiciones aplicables en materia de relevancia.

Al respecto, cabe hacer mención a lo establecido en las Norma Internacionales de Auditoría (en adelante NIA)<sup>4</sup>, en específico en la identificada con el número 320 denominada “*Importancia relativa o materialidad en la planificación y ejecución de la auditoría*”, en relación con la Norma número 450, denominada “*Evaluación de las incorrecciones identificadas durante la realización de la auditoría*”, que en lo que interesa hablan de la importancia relativa para la ejecución del trabajo y a la cifra o cifras determinadas por el auditor por debajo del nivel o niveles de importancia relativa, establecidos para determinados tipos de transacciones, saldos contables o información a revelar.

Así, la NIA 320 trata de la responsabilidad que tiene el auditor de aplicar el concepto de importancia relativa en la planificación y ejecución de una auditoría de estados financieros y la NIA 450, explica el modo de aplicar la importancia relativa para evaluar el efecto de las incorrecciones identificadas sobre la auditoría y, en su caso, de las incorrecciones no corregidas sobre los estados financieros.

Lo anterior, se robustece con lo establecido en las Normas de Información Financiera (en adelante NIF)<sup>5</sup>, conforme a las cuales:

---

<sup>4</sup> Emitidas por la *International Federation of Accountants*, las cuales contienen las normas de auditoría para atestiguar revisión y otros servicios relacionados.

<sup>5</sup> Las Normas de Información Financiera se refieren al conjunto de pronunciamientos normativos, conceptuales y particulares, emitidos por el Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera (CINIF) o transferidos a este, que regulan la información contenida en los estados financieros y sus notas, en un lugar y fecha determinados, que son

***“El juicio profesional se refiere al empleo de los conocimientos técnicos y experiencia necesarios para seleccionar posibles cursos de acción en la aplicación de las NIF, dentro del contexto de la sustancia económica de la operación a ser reconocida.***

***El juicio profesional debe ejercerse con un criterio o enfoque prudencial, el cual consiste, en seleccionar la opción más conservadora, procurando en todo momento que la decisión se tome sobre bases equitativas para los usuarios de la información financiera. Con objeto de preservar la utilidad de la información financiera, ésta debe contener explicaciones sobre la forma en que se ha aplicado el criterio prudencial, con el propósito de permitir al usuario general formarse un juicio adecuado sobre los hechos y circunstancias que envuelven a la operación sujeta de reconocimiento.”***

Respecto de la relatividad las citadas normas establecen:

“Relevancia

*Concepto*

La información financiera posee esta cualidad cuando influye en la toma de decisiones económicas de quienes la utilizan. ***Para que la información sea relevante debe:*** a) servir de base en la elaboración de predicciones y en su confirmación (posibilidad de predicción y confirmación); y b) ***mostrar los aspectos más significativos de la entidad reconocidos contablemente (importancia relativa).***

(...)

Importancia relativa

*La información que aparece en los estados financieros debe mostrar los aspectos importantes de la entidad que fueron reconocidos contablemente. La información tiene importancia relativa si existe el riesgo de que su omisión o presentación errónea afecte la percepción de los usuarios generales en relación con su toma de decisiones. Por consiguiente, existe poca importancia relativa en aquellos sucesos en las que las circunstancias son triviales.*

***La importancia relativa de una determinada información no solo depende de su cuantía, sino también de las circunstancias alrededor de ella; en***

---

aceptados de manera amplia y generalizado por todos los usuarios de la información financiera. Incluye boletines y circulares de la Comisión de principios de Contabilidad del Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

***estos casos se requiere el juicio profesional para evaluar cada situación particular.”***

Conforme a lo apuntado, la *importancia relativa o materialidad* en el contexto de la auditoría que lleva a cabo la autoridad fiscalizadora respecto a los ingresos y egresos utilizados impone lo siguiente:

- La determinación de la importancia relativa requiere el ejercicio del juicio profesional;
- Analizar la información con una diligencia razonable;
- Considerar en todo momento que la información cuenta con niveles de importancia relativa;
- Tomar decisiones económicas razonables basándose en la información que esté en su poder;
- Al evaluar los efectos se debe considerar no solo la magnitud de las incorrecciones no corregidas, sino también su naturaleza, y las circunstancias específicas en las que se ha producido.

Bajo esas consideraciones normativas y fácticas, de conformidad con el artículo 334 del Reglamento de Fiscalización<sup>6</sup> con relación a lo dispuesto en la NIA 320, es dable sostener que del análisis integral y acucioso de las constancias que integran el expediente de mérito, a la luz de los criterios sostenidos por los órganos jurisdiccionales, se genera certeza en esta autoridad respecto a que **los recursos utilizados para la elaboración de un volante con propaganda electoral son de tal inferioridad que no generan ningún riesgo en la toma de decisiones, en el caso concreto, no reviste impacto o materialidad alguna en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2014-2015, en Chihuahua.**

En consecuencia, los recursos revisten poca importancia relativa para la sustanciación y resolución del procedimiento motivo de la presente.

En consecuencia, los recursos materia del presente apartado dado que son mínimos y en atención a la NIA 320, así como de la valoración de los elementos de prueba que se obtuvieron durante la sustanciación del presente procedimiento, se desprende que no es posible configurar alguna infracción en materia de fiscalización.

---

<sup>6</sup> Establece que derivado de la revisión de informes, la Unidad Técnica elaborará un Dictamen Consolidado de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la Ley de Partidos Políticos y lo establecido en el Boletín 7040 Exámenes sobre el cumplimiento de Disposiciones Específicas de las Normas Internacionales de Auditoría.

**CONSEJO GENERAL  
INE/Q-COF-UTF/40/2016/CHIH**

En razón de lo anterior, este Consejo General encontró que no existen elementos que configuren una conducta infractora de lo establecido en dispuesto en el artículo 55, numeral 1 de la Ley General de Partidos Políticos en relación al artículo 121, numeral 1, inciso l) del Reglamento de Fiscalización; 431, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 96, numeral 1 del Reglamento de Fiscalización; así como 243, numeral 1, con relación al 443, numeral 1, inciso f) y 445, numeral 1, inciso e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; por lo tanto, la queja de mérito debe declararse **infundada**.

**3.** De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, en contra de la presente determinación es procedente el “recurso de apelación”, el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal, debe interponerse 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.

**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); 191, numeral 1, inciso d) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 32 numeral del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, se:**

**R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se declara **infundado** el presente procedimiento sancionador en materia de fiscalización, en términos del **Considerando 2** de la presente Resolución.

**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.

**CONSEJO GENERAL  
INE/Q-COF-UTF/40/2016/CHIH**

**TERCERO.** Notifíquese a los interesados.

**CUARTO.** 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 29 de junio de dos mil dieciséis, 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**