

RECURSO DE APELACIÓN.
EXPEDIENTE: SUP-RAP-105/2011.
RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL.
AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL.
TERCERO INTERESADO:
GOBERNADOR DEL ESTADO DE
MÉXICO.
MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.
SECRETARIOS: ERNESTO CAMACHO
OCHOA Y RAMIRO IGNACIO LÓPEZ
MUÑOZ.

México, Distrito Federal, a veintisiete de julio de dos mil once.

VISTOS para resolver los autos del recurso de apelación radicado con el expediente **SUP-RAP-105/2011** promovido por el Partido Acción Nacional en contra de la resolución CG141/2011, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria de veintisiete de abril de dos mil once.

RESULTANDO:

I. Antecedentes. En lo narrado en la demanda y en las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

a) Denuncia de hechos. El primero de febrero de dos mil once, el Partido Acción Nacional presentó denuncia ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en contra de Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México; el Partido Revolucionario Institucional y de quien resultara responsable, por la difusión de un promocional del gobierno en otras

entidades federativas, incluida Baja California Sur, en época de proceso electoral, lo cual se estimó en contra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales¹,

b) Procedimiento sancionador especial. El mismo primero de febrero: a) se inició el procedimiento bajo el expediente SCG/PE/PAN/CG/011/2011 y se ordenó la realización de diligencias de investigación para allegarse de información sobre la transmisión del promocional, y b) se emitió resolución de la Comisión de Quejas y Denuncias en la que otorgaron las medidas cautelares relativas a la suspensión de la difusión del promocional denunciado.

El once de abril siguiente, se ordenó el emplazamiento al procedimiento a: Gobernador Constitucional del Estado de México; el Coordinador General de Comunicación Social de dicho gobierno; Partido Revolucionario Institucional; Televisión Azteca S.A. de C.V., Concesionaria de las emisoras con distintivo XHIMT-TV Canal 7 y XHDF-TV Canal 13; Televimex, S.A DE C.V., Concesionaria de las emisoras identificadas con las siglas XHTV-TV Canal 4 y XEQ-TV Canal 9; Sistema de Radio y Televisión Mexiquense, permisionario de la emisora identificada con las siglas XHPTP-TV Canal 34; y Televisión La Paz, S.A., Concesionaria de la emisora identificada con las siglas XHKTV Canal 10, en la Paz Baja California Sur.

¹ En lo sucesivo *IFE, Constitución y Código*.

c) Resolución del procedimiento sancionador. Una vez sustanciado en su totalidad el procedimiento, el veintisiete de abril de dos mil once, el Consejo General del IFE emitió la resolución CG141/2011 en la que se resolvió:

“PRIMERO. Se declara **infundado** el procedimiento especial sancionador incoado en contra del Gobernador Constitucional del Estado de México y del Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de México, por la presunta conculcación al artículo 41, Base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en el numeral 2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, inciso b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del considerando **OCTAVO** de la presente Resolución.

SEGUNDO. Se declara **infundado** el procedimiento especial sancionador incoado en contra del Gobernador Constitucional del Estado de México y del Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de México, por la presunta conculcación al artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los artículos 228, párrafo 5 y 347, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del considerando **NOVENO** de la presente Resolución.

TERCERO. Se declara **fundado** el procedimiento especial sancionador incoado en contra de Televisión La Paz, S. A., concesionaria de la emisora identificada con las siglas XHK-TV Canal 10, en la Paz Baja California Sur, por la conculcación a lo previsto en los artículos 2, párrafo 2 y 350, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo previsto en el artículo 41, Base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del considerando **DÉCIMO** de la presente Resolución.

CUARTO. Conforme a lo precisado en el considerando **DÉCIMO SEGUNDO** de esta Resolución, en términos del artículo 354, párrafo 1, inciso f), fracción I del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, **se amonesta públicamente** a Televisión La Paz, S. A., concesionaria de la emisora identificada con las siglas XHK-TV Canal 10, en la Paz Baja California Sur, por haber conculcado lo establecido

en los artículos 2, párrafo 2 y 350, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo previsto en el artículo 41, Base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, exhortándolo a que en lo sucesivo se abstenga de infringir la normativa comicial federal.

QUINTO. Se declara **infundado** el procedimiento especial sancionador incoado en contra de Televisión Azteca, S.A. de C.V., concesionaria de las emisoras con distintivo XHIMT-TV CANAL 7 y XHDF-TV CANAL 13; Televimex, S.A. de C.V., concesionaria de las emisoras identificadas con las siglas XHTV-TV CANAL 4 y XEQ-TV CANAL 9 y Sistema de Radio y Televisión Mexiquense, permisionario de la emisora identificada con las siglas XHPTP-TV CANAL 34, por la presunta conculcación a lo previsto en los artículos 2, párrafo 2 y 350, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo previsto en el artículo 41, Base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del considerando **DÉCIMO** de la presente Resolución.

SEXTO. Se declara **infundado** el procedimiento especial sancionador incoado en contra de Televisión Azteca, S.A. de C.V., concesionaria de las emisoras con distintivo XHIMT-TV CANAL 7 y XHDF-TV CANAL 13; Televimex, S.A. de C.V., concesionaria de las emisoras identificadas con las siglas XHTV-TV CANAL 4 y XEQ-TV CANAL 9; Sistema de Radio y Televisión Mexiquense, permisionario de la emisora identificada con las siglas XHPTP-TV CANAL 34; y Televisión La Paz, S. A., concesionaria de la emisora identificada con las siglas XHK-TV Canal 10, en la Paz Baja California Sur, por la presunta conculcación a lo previsto en los artículos 228, párrafo 5 y 350, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con lo previsto en el artículo 134 octavo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del considerando **DÉCIMO** de la presente Resolución.

SÉPTIMO. Se declara **infundado** el procedimiento especial sancionador incoado en contra del Partido Revolucionario Institucional, por la presunta conculcación a los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y u), y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos del considerando **DÉCIMO PRIMERO** de esta Resolución.”

II. Recurso de apelación. Inconforme, el tres de mayo de dos mil once, el Partido Acción Nacional interpuso el recurso de apelación, alegando lo que a su derecho consideró atinente.

a. Tramitación y remisión de expediente. La autoridad responsable tramitó el medio de impugnación y lo remitió a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con las constancias atinentes y el informe circunstanciado, por lo que se integró el expediente SUP-RAP-105/2011.

b. Terceros interesados. Durante la tramitación del recurso de apelación, el diez de mayo de dos mil once, compareció en su carácter de tercero interesado, el C. Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México, alegando lo que a su Derecho consideró atinente.

c. Turno a Ponencia. Recibidas en esta Sala Superior las constancias respectivas, por acuerdo de once de mayo del año que transcurre, la Magistrada Presidenta de este Tribunal turnó el expediente SUP-RAP-105/2011 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.

d. Admisión de la demanda y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción, por no existir diligencia alguna

pendiente de desahogar, y ordenó elaborar el respectivo proyecto de sentencia.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4 y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político en contra del Consejo General del IFE, para controvertir la resolución recaída a un procedimiento especial sancionador.

SEGUNDO. Agravios. Los que hace valer el apelante son los siguientes:

“Fuente del Agravio. La fuente del Agravio que menoscaba a mi representado lo es la *“RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL IFE IDENTIFICADA CON LA CLAVE ALFANUMÉRICA CG141/2011 RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DEL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MÉXICO; EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL; EL COORDINADOR GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO; TELEVISIÓN AZTECA, S.A. DE C. V, CONCESIONARIA DE LAS EMISORAS CON DISTINTIVO XHIMT-TV CANAL 7 Y XHDF-TV CANAL 13; TELEVIMEX,*

S.A. DE C. V, CONCESIONARIA DE LAS EMISORAS IDENTIFICADAS CON LAS SIGLAS XHTV-TV CANAL 4 Y XEQ-TV CANAL 9; SISTEMA DE RADIO Y TELEVISIÓN MEXIQUENSE, PERMISIONARIO DE LA EMISORA IDENTIFICADA CON LAS SIGLAS XHPTV-TV CANAL 34; Y TELEVISIÓN LA PAZ, S.A., CONCESIONARIA DE LA EMISORA IDENTIFICADA CON LAS SIGLAS XHK-TV CANAL 10, EN LA PAZ BAJA CALIFORNIA SUR, POR HECHOS QUE CONSIDERA CONSTITUYEN INFRACCIONES AL CÓDIGO..., IDENTIFICADA CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/PE/PAN/CG/011/2011." la cual fue notificada en fecha 29 veintinueve de abril de 2011 dos mil once, y en la cual con relación a sus considerandos OCTAVO, NOVENO y DÉCIMO PRIMERO se emitieron los resolutiveos PRIMERO, SEGUNDO y SÉPTIMO de la mencionada resolución.

Artículos Constitucionales y Legales violados. Los artículos 14, 16, 17, 41 y 134 de la Constitución..., artículos 2 y 228 numeral 5 del Código....

Concepto de Agravio.

La resolución impugnada viola los principios de Legalidad y exhaustividad establecidos en la Constitución... en sus artículos 14, 16, 17, 41 y 134, bajo los siguientes razonamientos:

PRIMERO. La resolución impugnada viola los principios de Legalidad y de Exhaustividad establecidos en los artículos 14, 16, y 17 de la Constitución..., los cuales a la letra dicen: (Se transcriben)

De los primeros preceptos constitucionales se establece el principio de Legalidad consistente en la garantía formal para que los ciudadanos y **las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley**, de tal manera que **no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias** al margen del texto normativo.

Del principio de legalidad constitucional se pueden extraer los siguientes elementos:

1. Constar por escrito. Dicho elemento consiste en que todo acto de autoridad que pueda afectar de alguna manera la esfera jurídica de los ciudadanos o de las agrupaciones políticas debe constar por escrito.

2. Emanar de Autoridad competente. Tal elemento reviste que para que un acto de autoridad tenga eficacia jurídica es necesario que emane de una autoridad competente, entendida la competencia como el conjunto de facultades y atribuciones con el que el ordenamiento jurídico inviste a una determinada autoridad, cuya existencia, organización y funcionamiento están previstos en el propio conjunto normativo; y

3. La motivación y fundamentación. La motivación debe entenderse como el señalamiento preciso de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que han determinado a la autoridad a emitir el acto, y la fundamentación en el entendido de la invocación del precepto jurídico que la autoridad considera aplicable al caso particular.

En este orden es necesario admitir que la falta de alguno de los elementos acarrea que el acto emitido por la autoridad responsable, puede configurarse que éste carezca de eficacia jurídica y por tanto es ilegal.

Ahora bien, tal violación al principio de legalidad se concretiza por la falta de fundamentación y motivación de la autoridad responsable al no observarse la aplicación del artículo 17 y con ello el principio de exhaustividad en la resolución emitida de la autoridad responsable.

El artículo 17 Constitucional, anteriormente invocado, establece el principio de exhaustividad el cual consiste en el examen que debe de hacer la autoridad con los puntos litigiosos que el quejoso solicitó sean resueltos, tal argumento se encuentra establecido en la Jurisprudencia emitida por esta H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

“EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE.” (Se transcribe).

Ahora bien, es fundamental hacer mención que en la denuncia presentada por un servidor, en mi carácter de Representante Suplente del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Federal Electora se denunció lo siguiente:

[Se transcribe].

De la anterior transcripción se puede analizar que en el escrito inicial de denuncia presentado en fecha 1º primero de febrero de 2011 dos mil once, se denunciaron los siguientes hechos:

1. La Difusión de propaganda gubernamental, en cobertura nacional, por los canales de televisión correspondientes a la televisora Televisa respecto de los Compromisos que el C. Enrique Peña Nieto realizó durante su campaña electoral como candidato a Gobernador del Estado de México, el cual es violatorio de la normatividad electoral y fueron difundidos en todo el territorio nacional, situación que se denunció en el escrito inicial.

2. La Difusión personalizada del C. Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México, pues tales promocionales se difundieron en cadena nacional, particularmente la televisora XHK-TV en Baja California Sur, se transmitió dicho promocional de propaganda gubernamental respecto de los Compromisos que el C. Enrique Peña Nieto realizó durante su campaña electoral como candidato a Gobernador del Estado de México, el cual es violatorio de la normatividad electoral, ya que realiza promoción de su imagen, así como refiere a compromisos de campaña aun y a pesar de que en el Estado de México ha dado comienzo el Proceso Electoral local. Situación que se denunció en el apartado de hechos del escrito inicial.

3. El hecho de que en los Estados de Baja California Sur, Coahuila, Estado de México, Hidalgo y Nayarit, al momento de la difusión de los promocionales de marras, en el Estado de Baja California Sur, se encontraba desarrollándose el proceso electoral cuya Jornada Electoral se desarrolló el día 6 de Febrero de 2011 con lo cual se generó inequidad en la contienda.

4. Que el día 2 de Enero de 2011 se dio formalmente inicio el Proceso Electoral del Estado de México, para elegir el cargo de Gobernador del Estado de México.

La autoridad responsable mediante la emisión de la resolución identificada con la clave alfanumérica **CG141/2011** en la Sesión Extraordinaria bajo punto 1.7 del orden del día, sesión celebrada en fecha 27 veintisiete de abril de 2011 dos mil once, viola la Constitución en sus artículos 14, 16 y 41, 134, con ello el principio de legalidad.

Ahora bien es necesario citar la falta de fundamentación y motivación por parte de la Autoridad Responsable en la resolución combatida, al señalar en su parte considerativa señalados como OCTAVO, NOVENO y DÉCIMO PRIMERO lo siguiente: (Se transcribe).

Del texto transcrito se puede sostener que el Consejo General del IFE, autoridad facultada en todo el territorio nacional en materia electoral, declara infundados los hechos sobre los siguientes puntos litigiosos:

1. Por la promoción personalizada de imagen en los Spots difundidos y transmitidos por el C. Enrique Peña Nieto, Gobernador del Estado de México, cuando los promocionales fueron difundidos fuera del territorio del Estado de México, específicamente en el Estado de Baja California Sur, en donde el C. Enrique Peña Nieto NO ES GOBERNADOR y no tiene obligación de difundir logros de gobierno o compromisos de campaña cumplidos, ni los ciudadanos el derecho de estar informados por una autoridad que no gobierna en sus estados, especialmente si en ese momento se llevaba a cabo la campaña electoral.
2. La promoción anticipada de imagen con el objetivo de posicionar a su Partido, (el Revolucionario Institucional) ante el electorado para las elecciones de 2012, tal situación se deviene por el contenido de los Spots denunciados.
3. El hecho de que como ha quedado determinado, en este procedimiento, sí existió la transmisión de los promocionales de marras, y aun así la autoridad administrativa no le fincó responsabilidad alguna al C. Gobernador denunciado, a su Coordinador General de Comunicación Social ni al Partido Revolucionario Institucional por *culpa in vigilando*.

El Consejo General del IFE argumenta que dicha situación no se acredita pues se hace notar claramente que dicha situación es por falta de exhaustividad, situación que viola el principio de legalidad por parte del Consejo General, por falta de motivación y fundamentación, ya que como ha quedado claramente demostrado en el apartado de la existencia de los hechos, **SÍ FUERON DIFUNDIDOS LOS PROMOCIONALES DENUNCIADOS EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, EN FECHAS EN QUE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, SE ENCONTRABA EN PERIODOS DE CAMPAÑAS ELECTORALES**, situación prevista claramente en el artículo 41, base III, Apartado C, que establece claramente la suspensión de propaganda gubernamental y máxime que se encuentra violando también el artículo 134, Constitucional y el 228, del Código..., que entre otras cosas, establece claramente la regulación de propaganda gubernamental fuera del ámbito de Gobierno.

Es esto así, pues la Autoridad Responsable violó la garantía jurídica de legalidad por la falta de motivación para declarar INFUNDADOS los hechos que hoy nos ocupan, pues no

toma en consideración los argumentos que sostengo, y también por la falta de fundamentación pues se sustenta en recursos de apelación resueltos por esta H. Sala Superior, en los que no se denuncian los mismos hechos.

SEGUNDO. También viola la normatividad jurídica la resolución de la responsable además de ser totalmente incoherente con la resolución que hoy se combate, si bien es cierto, la autoridad determina que ha lugar las medidas cautelares, y se manifiesta en el considerando de la existencia de los hechos, al resolver, esta autoridad administrativa se manifiesta en contrario al declarar infundados los hechos denunciados sobre la promoción anticipada de imagen con el objetivo de posicionarse ante el electorado para el proceso electoral de 2012 en el que se renovará al Presidente de la República, situación que sí incide en un proceso electoral federal, pues se violaría el principio de equidad en la contienda.

Se debe de considerar que esta autoridad no ha sido exhaustiva, ya que al mencionar la existencia de indicios, pues como lo mencioné anteriormente y como hecho público y notorio que son las intenciones del C. Enrique Peña Nieto son que la inequidad en la contienda prevalezca, con el único fin de beneficiar a su Partido Político, el Revolucionario Institucional, para contender en el proceso electoral federal siguiente, en este sentido el Consejo General del IFE tiene plena facultad para conocer y resolver sobre dicha situación.

Es notorio que se violan los artículos Constitucionales 41, 134; y 228 del Código..., mismos que a la letra se citan: (Se transcriben).

No es óbice que la autoridad responsable haya señalado que la transmisión en la entidad de Baja California Sur no haya sido por causa imputable al Gobierno del Estado de México, toda vez que de los medios probatorios y de las constancias en autos existen indicios que debieron ser adminiculados entre sí para concluir que la transmisión se ordenó por la Coordinación General de Comunicación Social, por ello es imputable a dichos servidores públicos la violación a la normatividad constitucional.

Permitir dichas acciones es permitir violaciones al principio de Supremacía Constitucional y al principio de Estado Constitucional de Derecho, pues tales principios están encaminados a la limitación de poder frente al Derecho, éste como control de contexto social y político-electoral, en el que todo acto de autoridad se apegue al imperio de la Ley, máxime al imperio de la Constitución en cuanto a norma

Suprema, pues caso contrario la Norma Fundamental carecería de fuerza normativa.

Por todo lo expuesto, solicito que se revoque en la parte conducente el Acuerdo del Consejo General del IFE.”

TERCERO. Materia y estructura del asunto. Para una mejor comprensión del tema, es conveniente tener presente lo siguiente.

a. Promocional denunciado y difusión. En la resolución impugnada se describió el spot como a continuación se indica, y no existe controversia al respecto.

'PROMOCIONAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO... (DURACIÓN 20 SEGUNDOS):

Se observa como primera instancia la terminal de autobuses del MEXIBUS y el logotipo del Estado de México en una barda de color blanco con la leyenda 'Compromiso' y un Autobús llegando a su Terminal.

*Como primera intervención del Spot difundido se escucha una Voz en Off que dice: **'Con transporte moderno y eficiente, el gobierno del Estado de México cumple'** Al mismo tiempo en la parte de abajo de la pantalla con letras en color blanco aparece la leyenda '21 Estaciones intermedias y 3 Terminales' se observa a personas caminando en una estación del mismo MEXIBUS.*

Posteriormente se aprecia una imagen donde aparece la estación del 'MEXIPUERTO CIUDAD AZTECA BICENTENARIO', y se puede apreciar el escudo del Estado de México y el logotipo 'compromiso'.

*Como segunda intervención del Spot difundido se escucha la misma Voz en Off que dice **'En la zona oriente entro en servicio el nuevo MEXIBUS Ciudad Azteca-Tecámac, este moderno sistema de transporte articulado atiende hasta 130 mil per diariamente'**.*

Posteriormente se aprecia una estación del MEXIBUS llegando a su destino, debajo en letras blancas la palabra 'ZONA ORIENTE' y un mapa del Estado de México en verde marcando la trayectoria Ecatepec-Tecámac, haciendo la

referencia en letras color rojo '16 kilómetros' '63 unidades' posteriormente, una persona ingresando con una tarjeta a los torniquetes y gente viajando en el MEXIBUS, posteriormente aparece debajo de la pantalla la leyenda en letras blancas '130 MIL usuarios diariamente', al mismo tiempo aparece la imagen de la misma terminal del MEXIBUS.

Como última intervención del Spot difundido se escucha la misma Voz en Off que dice: 'MEXIBUS, rápido, cómodo y seguro, compromiso, gobierno que cumple, Estado de México'.

Como parte final, aparece al mismo tiempo de la voz un autobús del MEXIBUS llegando a la terminal, acto seguido un logotipo del MEXIBUS en color rojo y verde y con un fondo verde y poco después un logotipo del logo 'COMPROMISO, Gobierno que cumple' y al final el Escudo del Estado de México y las letras 'GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO'...

El promocional denunciado fue transmitido el treinta y uno de enero y el primero de febrero de dos mil once, entre otras entidades, en Baja California Sur (con dos impactos), según se tuvo por acreditado con el informe del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, y esto fue durante la fase de campaña del proceso electoral de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos de dicha entidad, que transcurrió del dieciséis de noviembre de dos mil diez al tres de febrero de dos mil once.

b. Determinación de la responsable sobre la materia del procedimiento administrativo especial sancionador.

En la resolución impugnada, en esencia, se consideró y resolvió que:

1. Se actualiza la falta consistente en **difundir propaganda gubernamental en donde se desarrolla el**

periodo de campañas de un proceso electoral, prevista por los artículos 41, Base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución, y 2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, inciso b) del Código.

a. En ese sentido, como Televisión La Paz transmitió el promocional, aun cuando únicamente había contrato e instrucción de difundirlo en el Valle de México, declaró fundado el procedimiento en su contra².

b. No responsabilizó *al Gobernador y al Coordinador de Comunicación del Estado de México*³, ya que dichos sujetos sólo ordenaron su transmisión en el ámbito territorial del Valle de México y, por tanto, declaró infundado el procedimiento.

c. En atención a ello, declaró que no existía responsabilidad del PRI, al haberse absuelto a su militante (el Gobernador del Estado de México) y, por tanto, declaró infundado el procedimiento relativo⁴.

2. No tuvo por acreditada la falta prevista por el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución y 228, párrafo 5 y 347, párrafo 1, inciso d) del Código, que prohíbe la **promoción personalizada de un funcionario público**,

² Véase considerando DÉCIMO de la resolución impugnada, en específico la p. 111, en la que se responsabiliza a la televisora por violar específicamente tales preceptos, aunado al 350, apartado 1, inciso e) del código.

³ Considerando OCTAVO.

⁴ Considerando DÉCIMO PRIMERO.

ante lo cual, declaró infundado el procedimiento en relación a los sujetos a los que se imputó la falta⁵.

c. Planteamientos del Partido Acción Nacional en este recurso de apelación.

En el agravio primero, el recurrente cuestiona en general el estudio de la responsable⁶, porque, en su concepto, existe *violación al principio de legalidad [que] se concretiza por la falta de fundamentación y motivación... [así como de] exhaustividad⁷.*

Para sostener lo anterior transcribe su denuncia, gran parte de la resolución impugnada, y puntualiza las conclusiones de la responsable, de lo cual advierte *falta de exhaustividad, situación que viola el principio de Legalidad..., por falta de fundamentación y motivación (p.30).*

Por otra parte, al final de dicho agravio el actor se queja de que la responsable actuó incongruentemente, porque reconoce que los promocionales denunciados fueron difundidos en Baja California cuando se encontraba en periodo de campaña electoral.

⁵ Considerando *NOVENO*.

⁶ Lo anterior, porque señala que le causan agravio los considerandos: Octavo, Noveno y Decimoprimer, de la resolución impugnada, relativos al estudio de la responsabilidad del Gobernador y al Coordinador de Comunicación del Estado de México en la difusión de propaganda gubernamental en lugares donde se desarrolla un proceso electoral, difusión indebida de imagen, y la falta de responsabilidad del PRI.

⁷ Véanse las páginas 7 a 11 de la demanda.

En este último sentido, en el agravio segundo, el actor afirma que la resolución infringe los artículos 41, 134 de la Constitución así como 228 del Código, porque si bien ordena las medidas cautelares y reconoce la existencia de los hechos, en última instancia *declara infundado...*[lo relativo a la] *promoción anticipada de imagen*, lo cual revela un actuar incongruente, pues *no es óbice que la autoridad responsable haya señalado que la transmisión en la entidad de Baja California Sur no haya sido por causa imputable al Gobierno del Estado de México, toda vez que de los medios probatorios y de las constancias de autos existen indicios que debieron ser administrados entre sí para concluir que la transmisión se ordenó por la Coordinación General de Comunicación Social, [y] por ello es imputable a [los] servidores públicos.*

Esto es, en ambos planteamientos, el partido recurrente afirma que la resolución incumple con algunas cuestiones formales como falta de exhaustividad, fundamentación, motivación, y en la última parte del primer alegato y enteramente en el segundo, se queja de la falta de congruencia de la resolución, pero por el fondo de la decisión de la responsable de no responsabilizar a determinados sujetos.

d. Materia y orden de análisis en esta ejecutoria.

En atención a lo anterior, los planteamientos del recurrente se analizan y agrupan conforme al orden siguiente:

1. Falta de fundamentación, motivación y exhaustividad de la resolución reclamada, al resolver lo atinente a los hechos denunciados.

Por ello, en un primer apartado se determina si la resolución impugnada se ajusta a tales exigencias.

2. Estudio de la responsabilidad del Gobernador del Estado de México, el Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno de dicho Estado, y el Partido Revolucionario Institucional, en la modalidad de *culpa in vigilando*, por incongruencia de la resolución, ya en el análisis de las faltas se reconoce la existencia de la difusión de propaganda gubernamental en el Estado de Baja California Sur, durante el periodo de campaña electoral, sin embargo, no responsabiliza a tales sujetos.

Por tanto, en un segundo apartado se analiza específicamente si dicha actuación puede considerarse incongruente y si fue correcto eximir de responsabilidad a tales sujetos.

Lo anterior, sobre la base de que el recurrente no cuestiona la manera en la que la responsable definió y configuró normativamente las infracciones, ni lo considerado de que el asunto no tiene relación alguna con un informe de labores o de gestión⁸, aspectos se consideran firmes y de los cuales se parte para el análisis del asunto.

⁸ El propio recurrente lo acepta en la p. 8 de su denuncia. La autoridad responsable señaló que, *del análisis de la propaganda de mérito, no cabe desprender elemento*

CUARTO. Estudio de fondo. El análisis de fondo se divide en dos apartados, correspondientes a los temas y planteamientos señalados en el considerando previo.

Apartado A: Falta de exhaustividad, fundamentación y motivación de la resolución reclamada.

En el agravio primero, el Partido Acción Nacional sostiene que la resolución impugnada infringe los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución, porque incumple con el principio de exhaustividad, carece de fundamentación y motivación y, por tanto, es ilegal.

No le asiste razón al actor.

Es cierto que esta Sala Superior ha sustentado que el principio de exhaustividad impone a los órganos del Estado encargados de emitir resoluciones, el deber de agotar todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones, ya sea con el pronunciamiento sobre los hechos constitutivos de la *causa petendi* y el valor de las pruebas aportadas legalmente al proceso en los asuntos de primera o única instancia, o bien, en los de alzada, mediante el análisis de todos los argumentos y

alguno que lo vincule con un algún informe de labores o de gestión de algún servidor público en particular, pues como ya se señaló, sólo difunde logros de gobierno del Estado de México, pero nunca se destaca la imagen... p. 106 de la resolución, y eso no es controvertido en la actual apelación.

razonamientos que se hacen valer en los motivos de inconformidad⁹.

Ese principio es aplicable en el régimen sancionador electoral, según se advierte del artículo 22, párrafo 1, incisos b), c) y d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, de aplicación supletoria en términos del precepto 340 del Código, que establece que las resoluciones deben contener la controversia fáctica y de derecho, el análisis de esa controversia con base en la valoración de las pruebas y los fundamentos jurídicos correspondientes.

Por ello, el Consejo General al dictar resolución en los procedimientos administrativos sancionadores, debe atender y resolver todos los puntos materia de la queja o denuncia, y que pretendidamente constituyen infracciones electorales.

En el caso no le asiste razón al actor, porque en la resolución reclamada sí se atendieron fundamentalmente todas las cuestiones materia de la denuncia, se analizaron las previsiones normativas acerca de las faltas que posiblemente podrían haberse acreditado (incluso se demostró una de ellas), a partir de las disposiciones aludidas en la denuncia, y se estudió la responsabilidad de los denunciados.

Para poner en evidencia lo anterior, es necesario tener en cuenta los hechos denunciados, con los motivos de queja que

⁹ Tesis de jurisprudencia del rubro: *EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE*, consultable en la página de internet de este tribunal.

se expresaron en el escrito, a efecto de compararlos con el análisis que realizó la responsable en la resolución impugnada.

En los **hechos y alegatos de la denuncia**, esencialmente, se hizo alusión a la transmisión del promocional en cuestión y se sostuvo lo siguiente.

- Para el denunciante el promocional constituía infracción a la ley, dado que se violaban los artículos 41, Base III, apartado C, párrafo segundo, y 134 de la Constitución, 2, apartado 2, y 228, apartado 5, del Código.
- Esto, ***porque en las primeras dos normas se advierte la prohibición expresa de difundir propaganda gubernamental en donde se desarrolla el periodo de campañas electorales locales, es así que el promocional que se denuncia, ha sido difundido en cadena nacional, incluidos particularmente los estados de Baja California Sur, Coahuila y el Estado de México; los dos primeros en etapa de precampaña y campaña electoral...***
- Asimismo, que dicho promocional infringe lo preceptuado por el numeral 2 del artículo 2 del Código, porque se encuentra fuera de la temporalidad que la ley establece para realizar difusión respecto de los informes; por lo que resulta evidente la intención del C. Enrique Peña Nieto de hacer ***promoción personalizada de su imagen, en cobertura nacional***, es decir, que se puede ver en

entidades federativas que actualmente se encuentran en desarrollo del proceso electoral, particularmente en el periodo de precampañas para el estado de Coahuila, **y en el periodo de Campañas para el estado de Baja California Sur...**

- Que con la difusión de la referida propaganda gubernamental **no solo la imagen del Gobernador** Constitucional del Estado de México, **sino que se genera inequidad en los procesos electorales** en desarrollo como lo es en Baja California Sur.
- Por otra parte, el denunciante sostiene que el promocional es ilegal, porque del artículo 228 numeral 5 del Código, se sigue que el gobernador pretende cumplir compromisos adquiridos en campaña, **sin que de su contenido se pueda advertir que se trata de un informe de actividades y logros de gestión, sino de promoción personalizada.**
- En atención a ello, además de la vulneración del Gobernador del Estado de México, existe responsabilidad en la modalidad de *culpa in vigilando* por parte del PRI.
- Asimismo, que con la difusión del promocional, el Gobernador pretende **posicionarse su imagen en forma anticipada** para el próximo proceso electoral federal, lo cual es indebido porque el artículo 2, inciso f) y g) del *Reglamento del IFE en Materia de Propaganda Institucional y*

Político Electoral de Servidores Públicos, prohíbe cualquier contenido que tienda a promoción de imagen.

- Por ello, según el denunciante, se acredita el supuesto de transgresión al artículo 134 Constitucional, porque el mensaje influye en las preferencias electorales, especialmente, porque se difunden actividades no vinculadas con la rendición de cuentas.

Esto es, el Partido Acción Nacional, sustancialmente, denunció y pidió el inicio del procedimiento especial sancionador, por la difusión de un promocional del Gobierno del Estado de México que, en su concepto, infringe los artículos 41, Base III, apartado C, párrafo segundo, y 134 de la Constitución, 2, apartado 2, y 228, apartado 5, del Código, porque:

1. Difunde propaganda gubernamental, con la que genera afectación a diversos procesos electorales.
2. Difunde su imagen indebidamente, lo cual genera diversas afectaciones.

En la resolución, la autoridad responsable, al respecto determinó lo siguiente:

En primer lugar, analizó los hechos y efectivamente lo hizo a partir de lo expuesto por el denunciante y del promocional que

anexó, además de valorar otros elementos de convicción que recabó con lo cual concluyó¹⁰, entre otros aspectos:

- Que el promocional se transmitió, entre otros estados, en Baja California Sur.
- Televisión La Paz, S.A, transmitió el promocional el treinta y uno de enero, cuando se encontraba en proceso electoral, y que la emisora reconoció la transmisión, pero que esto se debió a un error de bloqueo.
- Que el Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de México, señaló que promocional se difundió como parte de las actividades de ese gobierno, pero únicamente para ser transmitido en la Zona Metropolitana del Valle de México.
- No se demostró la transmisión, por parte de Televisa y Televisión Azteca, fuera de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Después de tener por acreditados tales los hechos, en los considerandos Octavo, Noveno y Decimoprimeros de la resolución, la responsable analizó la transgresión a normas electorales y la responsabilidad de los sujetos denunciados.

1. En el considerando octavo¹¹, analizó si los hechos podrían actualizar la falta consistente en **difundir propaganda**

¹⁰ Véase el considerando SÉPTIMO denominado existencia de los hechos. P.59-83 de la resolución impugnada.

¹¹ Páginas 83 a 97 de la resolución impugnada.

gubernamental donde se desarrolla el periodo de campañas de un proceso electoral, prevista por los artículo 41, Base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución, y 2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, inciso b) del Código, en relación a lo cual concluyó que:

- En el considerando Décimo¹², que como Televisión La Paz, S.A transmitió el promocional en Baja California Sur, aun cuando únicamente había instrucción de transmitirlo en el Valle de México, se consideraba fundado el procedimiento en su contra.
- En cambio, en el considerando octavo¹³, determinó que la infracción *no puede imputarse al Gobernador del Estado de México y al Coordinador de Comunicación Social*, ya que dichos sujetos sólo ordenaron su transmisión en el ámbito territorial del Valle de México y, por tanto, declaró infundado el procedimiento en su contra.
- En ese sentido, en el considerando decimoprimer, declaró que no existía responsabilidad del Partido Revolucionario Institución, al haberse eximido a su militante (el Gobernador del Estado de México) y, por tanto, declaró infundado el procedimiento seguido en su contra.

¹² Véase considerando DÉCIMO de la resolución impugnada, en específico la p. 111, en la que se responsabiliza a la televisora por violar específicamente tales preceptos, aunado al 350, apartado 1, inciso e) del código.

¹³ Considerando OCTAVO.

Esto es, la responsable valoró la posible violación a los preceptos Constitucionales y legales citados por el recurrente, y expresó las razones por las cuales consideró acreditada la falta consistente en **no suspender la difusión de propaganda gubernamental en donde se desarrolla el periodo de campañas de un proceso electoral**, prevista por el artículo 2, apartado 2 del Código (que fue mencionado por el actor en su demanda), en relación con lo previsto por el 350, apartado 1, inciso e) del mismo ordenamiento, y el porqué sólo era jurídicamente posible responsabilizar de tal infracción a Televisión La Paz, S.A.

2. Por otra parte, en el considerando noveno¹⁴, analizó si los hechos podrían actualizar la falta prevista por el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución y 228, párrafo 5 y 347, párrafo 1, inciso d) del Código, que prohíbe la **promoción personalizada de un funcionario público**.

En relación a ello, concluyó, que dicha falta no se demostraba porque:

- No se difundía un informe anual de labores, del Gobernador del Estado de México;
- Carecía de alguna referencia de nombre, imagen, voz, símbolo o elemento alguno que lo relacionara con dicho servidor público;

¹⁴ Páginas 97 a 107 de la resolución impugnada.

- No se hace alusión a precandidatura o candidatura a un puesto de elección popular federal, y
- No se encuentra en curso un proceso electoral federal.

La **confrontación** de lo anterior, revela que los hechos y preceptos que el denunciante estimó infringidos se valoraron en los temas mencionados, porque sustancialmente se atendió al hecho planteado por el actor, que fue la difusión del promocional en Baja California Sur en período de campaña, sobre lo cual incluso se estimó acreditada la falta prevista por los artículos 41, Base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución, y 2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, inciso b) del Código y la responsabilidad de una entidad (Televisión de la Paz); cuestión distinta es que no se tuvieran por demostradas otras infracciones o la responsabilidad de más sujetos.

Esto es, los puntos por los cuales la parte denunciante adujo violaciones a la Constitución y a la ley fueron agotados en su examen por la autoridad responsable, y esto es suficiente para tener por observado el cumplimiento al principio de exhaustividad, al margen de la calificación que pueda realizarse sobre dicho estudio, porque esto sólo puede analizarse a partir de la alegación en la que cuestiona la determinación de la responsabilidad de algunos sujetos en específico y que se analizará en el segundo apartado.

Máxime que el actor no señala el punto o tema particular sobre el cual, en su concepto, se haya omitido el análisis en la resolución reclamada, sino que se limita a expresar las

cuestiones hechas valer y a afirmar la violación al principio de exhaustividad, sin puntualizar cuál o cuáles de esas cuestiones no fueron materia de determinación y pronunciamiento.

En consecuencia, si el hecho denunciado y las previsiones normativas hechas valer fueron abordadas y resueltas en la resolución reclamada, es inconcuso que el principio de exhaustividad no es infringido.

En atención a ello, por la forma en la que están hechos sus planteamientos, también carece de razón el Partido Acción Nacional en las manifestaciones sobre violación al principio de legalidad por falta de fundamentación y motivación.

Esto, porque el partido funda dicha violación en el supuesto incumplimiento a la exhaustividad, lo cual, como se demostró, es infundado.

En el escrito de recurso se afirma, expresamente, lo siguiente: *Ahora bien, tal violación al principio de Legalidad se concretiza por **la falta de fundamentación y motivación de la autoridad responsable al no observarse la aplicación del artículo 17 y con ello el principio de exhaustividad** en la resolución emitida de la autoridad responsable... [mismo que] consiste en el examen que debe de hacer la autoridad con los puntos litigiosos que el quejoso solicitó sean resueltos....*

Por ende, si la ausencia de fundamentación y motivación se hace depender de la falta de exhaustividad, al ser ésta

infundada, resulta claro que aquella afirmación también es infundada.

Aunado a lo anterior, de lo expuesto, se advierte que el Consejo General sí invocó los preceptos legales relacionados con la actualización de las pretendidas infracciones denunciadas, así como las razones por las cuales desestimó algunas violaciones, según se evidenció en líneas previas.

Por ello, las alegaciones que se refieren al tema examinado en este apartado son de desestimarse.

Apartado B: Estudio de la responsabilidad del Gobernador del Estado de México y el Coordinador General de Comunicación Social de ese gobierno, así como del PRI, por el promocional difundido en Baja California Sur, cuando se desarrollaban campañas electorales locales

1. Congruencia.

El partido apelante afirma que la decisión de la responsable de no tener por acreditada la responsabilidad de los funcionarios mencionados es incongruente, ya que en el análisis de las faltas reconoce la existencia de la difusión de propaganda gubernamental en el Estado de Baja California Sur, durante el periodo de campaña electoral y señala que constituye una falta, pero no responsabiliza a tales sujetos por dicha irregularidad.

No le asiste razón al actor.

En primer lugar, porque los hechos que expone como causa de pedir no revelan un actuar incongruente de la responsable, ya que la acreditación de una falta y la determinación de responsabilizar a un sujeto, son cuestiones distintas, que no necesariamente se implican entre sí, ante lo cual válidamente puede llegar a concluirse, sin que exista incongruencia, que una infracción está acreditada y no su atribución a una persona específica.

Lo anterior, porque el análisis de la infracción, por regla general, tiene por objeto justificar si existe una transgresión a la normatividad, con independencia del sujeto que ejecutó la infracción (salvo en los casos en los que el tipo requiere de un sujeto activo calificado), en cambio, en el tema de responsabilidad, el punto es precisamente determinar si la falta es imputable y reprochable a un sujeto específico, y esto incluso puede conducir, válidamente, a conclusiones distintas en el sentido de *absolver* a determinados sujetos y *condenar* a otros.

Por tanto, como sucede en el caso, formalmente, no existe un vicio lógico al concluir que está acreditada la infracción consistente en difundir propaganda gubernamental donde se desarrolla el periodo de campaña de un proceso electoral y no así la responsabilidad del Gobernador y Coordinador General de Comunicación del Estado de México, ni la del Partido Revolucionario Institucional.

En igual sentido, tampoco existe incongruencia, cuando la autoridad responsable, en una medida preliminar determina suspender la difusión de un promocional gubernamental porque bajo la apariencia del buen derecho tiene por satisfechos los requisitos y en el fondo no decide sancionar a un determinado sujeto.

Lo anterior, por un lado, porque como ha determinado esta Sala Superior, es evidente que lo resuelto en una medida precautoria tiene una naturaleza preliminar y provisional, que está sujeta, precisamente, a lo que se resuelva en definitiva en la decisión última de un procedimiento sancionador, por lo que, si bien, en principio, para evitar una **posible** afectación a un derecho podría otorgarse la suspensión de un promocional, en el fondo, al estudiarse a plenitud el tema, podría con total validez jurídica y sin que esto se considerara incongruente, resolverse en el sentido de revocar la decisión preliminar y considerar legal el mensaje en cuestión.

Además, en el caso, bajo la argumentación del actor ni siquiera existe posibilidad de una contradicción de esa naturaleza, ya que lo que afirma es que en la decisión precautoria se ordenó la suspensión del promocional y en el fondo reconoce que también se tuvo por acreditada la ilegalidad del mismo, lo cual evidencia plenamente que ambas decisiones, la preliminar y la definitiva, incluso, coincidieron en el caso.

En tanto, lo relativo a que no existe responsabilidad de determinados sujetos, como se indicó, es una cuestión distinta que no puede servir de base para sostener la incongruencia.

De ahí que no le asista razón al actor en cuanto a la supuesta falta de congruencia de la resolución impugnada.

2. Análisis de la responsabilidad de los funcionarios del Gobierno del Estado de México.

En forma preliminar a la revisión del tema de la responsabilidad en la resolución impugnada, es conveniente reiterar que un aspecto firme de la resolución impugnada es la configuración típica establecida por la responsable sobre los posibles ilícitos y la conclusión de que únicamente se acreditó la infracción consistente en: *difundir propaganda gubernamental en lugares donde se desarrolla el periodo de campañas de un proceso electoral*, y no la de realizar *promoción personalizada de un funcionario público*.

Lo anterior, porque, como se mencionó en consideraciones precedentes, en el considerando Octavo de la resolución impugnada, la responsable aceptó que el hecho denunciado actualizaba la falta consistente en *difundir propaganda gubernamental en lugares donde se desarrolla el periodo de campañas de un proceso electoral*, aun cuando rechazó la responsabilidad de los mencionados funcionarios en su comisión.

En cambio, en el considerando *Noveno* de la resolución que se revisa, el Consejo General concluyó que no estaba acreditada la falta consistente en *realizar promoción personalizada de un funcionario público*, para la cual expresó distintas razones, como que en el hecho denunciado no se hace referencia al nombre, imagen, voz, símbolo o elemento alguno que se relacionara con el Gobernador del Estado de México y que no se hace alusión a precandidatura o candidatura a un puesto de elección popular federal¹⁵, sin que tales aspectos hayan sido por lo menos rechazados por el recurrente, de manera que, al margen de que su precisión, al no estar controvertida, deja intocada la mencionada conclusión de que esta falta no se acreditó.

Por tanto, para actuar en completo apego a Derecho, en congruencia con los agravios y respeto de la garantía de defensa de los imputados, únicamente es válido revisar el estudio de la responsabilidad del Coordinador General de Comunicación Social y el Gobernador del Estado de México, en relación a la falta que se configuró conforme a los artículos 41, Base III, apartado C, segundo párrafo de la Constitución, así como 2, párrafo 2 y 347, párrafo 1, inciso b) del Código, consistente en *difundir propaganda gubernamental en lugares donde se desarrolla el periodo de campañas de un proceso*

¹⁵ En dicho considerando, la responsable analizó si los hechos podrían actualizar la falta prevista por el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución y 228, párrafo 5 y 347, párrafo 1, inciso d) del Código, que prohíbe la **promoción personalizada de un funcionario público**, y concluyó, esencialmente, que dicha falta no se demostraba porque no se difundía un informe anual de labores del Gobernador del Estado de México, carecía de alguna referencia de nombre, imagen, voz, símbolo o elemento alguno que lo relacionara con dicho servidor público, no se hace alusión a precandidatura o candidatura a un puesto de elección popular federal, y no se encuentra en curso un proceso electoral federal.

electoral, que se tuvo por acreditada porque el treinta y uno de enero de dos mil once, se transmitieron en Baja California Sur dos impactos de un promocional del Gobierno del Estado de México, cuando se desarrollaba la etapa de campaña del proceso electoral local para renovar Gobernador, Congreso y Ayuntamientos.

Ahora bien, el Consejo General, en relación a la imputación de dicho ilícito, absolvió al Coordinador General de Comunicación Social y el Gobernador del Estado de México, al estimar que tales funcionarios no habían participado en dicha falta, porque no ordenaron la difusión del promocional en el Estado de Baja California Sur, ya que solamente la contrataron y ordenaron su transmisión en el Valle de México¹⁶.

En este recurso, el Partido Acción Nacional afirma que la conclusión de la responsable es indebida, sustancialmente, porque al margen de que el Gobierno del Estado de México no hubiera ordenado la transmisión en Baja California Sur, de la adminiculación de los medios de prueba de autos se *advierte que la transmisión se ordenó por la Coordinación General de*

¹⁶ *En este orden de ideas, ésta autoridad considera que la conducta infractora en estudio, no puede imputarse al Gobernador del Estado de México y al Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de México, como así lo estima el quejoso, toda vez que de las pruebas aportadas por las partes (particularmente de las órdenes de transmisión del Gobierno del Estado de México, de la pauta que siguió Televisa y de lo aseverado por Televisión La Paz, S. A., concesionaria de la emisora identificada con las siglas XHK-TV Canal 10, en la Paz Baja California Sur), se desprende que la difusión el día 31 de enero del año en curso de la propaganda gubernamental denunciada, en el estado de Baja California Sur, no fue ordenada por el Gobernador del Estado de México o por el Coordinador General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de México, ya que dichos sujetos sólo ordenaron su transmisión en el ámbito territorial del Valle de México....*

Comunicación Social, por ello es imputable a dichos servidores públicos la violación a la normatividad.

El planteamiento es **infundado**.

Lo anterior, porque en contra de lo que sostiene el apelante, no existe prueba de la participación activa o pasiva de los imputados, en la preparación, ejecución, colaboración o incumplimiento de algún deber jurídico exigido por la propia falta, que contribuyera a la actualización del resultado ilícito.

Esto es, que por una parte, la falta no es imputable a los funcionarios mencionados, porque su actualización no derivó de la contratación y orden de transmisión de la propaganda gubernamental en el Valle de México, sino que la infracción se tuvo por demostrada con la difusión del promocional en Baja California Sur, que es un lugar completamente distinto al estipulado, por la negligencia reconocida de la concesionaria de televisión de dicha entidad y sin que los funcionarios acusados tuvieran dominio alguno sobre ese hecho.

Por otra, porque no existe un deber de observancia que, en principio, pudieran incumplir los funcionarios citados, más allá del cuidado que tuvieron al contratar la difusión de propaganda gubernamental con respeto pleno a la norma, pues del artículo 347, párrafo 1, inciso b) del Código, en el que se prevé la falta imputada, sólo se sigue la exigencia jurídica de pactar la difusión de propaganda en lugares donde no se desarrolle campaña electoral.

En suma, en el caso no se acreditó una participación directa de los funcionarios en la comisión de la infracción, ni indirecta, derivada de un deber de supervisión, adicional al de contratar con respeto a la norma, que los funcionarios hubieran incumplido y diera lugar a fincarles responsabilidad en la comisión de la infracción, ante lo cual no hay base para reprocharles la violación que se actualizó posterior a la contratación.

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que, en materia administrativa sancionadora electoral, las personas pueden ser directamente responsables, por los actos en cuya ejecución material tomen parte o en los que participen de alguna manera mediante una acción u omisión en la preparación, ejecución o ayuda para la comisión de algún acto ilícito, así como indirectamente cuando incumplen con los deberes normativos que son determinantes para generar o evitar suspender el resultado típico.

Así, por ejemplo, los funcionarios de alguna entidad pública son responsables de un ilícito administrativo, cuando contratan directamente propaganda en radio y televisión, facilitan los medios para su comisión, o bien, cuando es exigible y omiten cumplir con algún deber jurídico, y finalmente cualquiera de estas condiciones contribuye o impide la suspensión del resultado ilícito.

En el caso, no está acreditada la responsabilidad de los funcionarios bajo ninguno de esos supuestos, porque los elementos que constan en la investigación y los que fueron allegados por ese tribunal no evidencian, por un lado, que hubieran contratado la difusión de la propaganda gubernamental en Baja California Sur, tal cual concluyó la autoridad responsable, ni revelan que dichas personas hubieran tenido alguna especie de participación a través de alguna omisión de observar algún deber jurídico, que haya sido determinante en la preparación, causación o para obstaculizar la suspensión del resultado típico, que fue la difusión de la propaganda gubernamental en una entidad en la que se desarrollaba la etapa de campaña dentro de un proceso electoral, según se explica en los siguientes dos subtítulos.

a. Falta de responsabilidad por la comisión directa de la infracción.

En primer lugar, en el caso, ciertamente no está acreditado que el Coordinador General de Comunicación Social o el Gobernador del Estado de México, hayan ordenado la difusión del promocional en cuestión en Baja California Sur, por el contrario, se advierte el reconocimiento o confesión expresa de la concesionaria que difundió el promocional sobre negligencia en dicha transmisión y, por tanto, su responsabilidad en la transgresión jurídica.

Lo anterior es así, porque lo único que está evidenciado es que la Coordinación General de Comunicación Social del Estado de

México contrató los promocionales en cuestión, para ser difundidos sólo en el Valle de México, como concluyó la responsable.

Esto, porque en autos está demostrado que la Coordinación General de Comunicación Social del Estado de México expresamente acordó la difusión de la propaganda gubernamental exclusivamente en el Valle de México, porque, en general, los contratos así lo disponen y las órdenes específicas lo corroboran.

En efecto, en autos obra copia certificada de dos **Contratos administrativos de prestación de servicios**, celebrados el cinco de enero de dos mil once, entre la Coordinación General de Comunicación Social como contratante, y Televisa, S.A. de C.V. y TV Azteca, S.A.B. de C.V. como contratistas, respectivamente, remitidos por la Coordinación mencionada y la segunda televisora, en cumplimiento al requerimiento del magistrado instructor.

En los acuerdos de voluntades se observa, que el objeto de la prestación del servicio es *publicidad y propaganda en medios de comunicación electrónicos, difundiendo información de mensajes y actividades gubernamentales*.

En relación a la duración del servicio, se indica que será del primero de enero al treinta de septiembre de dos mil once.

En el apartado denominado *lugar de prestación del servicio* se estipuló que sería ***en todo el Estado de México***.

Asimismo, también obra en autos el original de las **Órdenes de Transmisión** del promocional denunciado.

En ello se observa, que la Coordinación celebró los contratos administrativos de prestación de servicios y la Dirección General de Publicidad (integrante de la Coordinación General de Comunicación Social) realizó las órdenes de transmisión del promocional denunciado a T.V. Azteca S.A. de C.V., Televisa S.A. de C.V. y el Sistema de Radio y Televisión Mexiquense.

Asimismo, en las órdenes enviadas a Televisión Azteca y a Televisa S. A. de C. V. se indica, respectivamente: es una ***Pauta con cobertura local, favor de transmitir canal 7 y 13 sólo zona metropolitana del Valle de México***, y ***Pauta con cobertura local favor de transmitir canal 4 y 9 sólo zona metropolitana del Valle de México***. En tanto, en la dirigida al Sistema de Radio y Televisión Mexiquense, sólo precisa que se trata de seis impactos diarios programación general, pero cabe precisar que ésta sólo tiene cobertura local¹⁷.

Tales elementos de convicción, en términos de los artículos 16, párrafos 1, 2 y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, valorados conjuntamente, por su naturaleza y relación entre sí, tienen valor probatorio

¹⁷ No se realiza mayor precisión en este caso, porque es un hecho notorio para esta Sala Superior dicha concesionaria sólo tiene una cobertura en el Valle de México, según el catálogo de estaciones para el año dos mil once.

pleno para acreditar que la Coordinación General de Comunicación Social del Estado de México, expresamente, contrató y ordenó la difusión de la propaganda gubernamental, pero **exclusivamente** en el Valle de México, porque, como se indicó, en general, los contratos así lo disponen y las órdenes específicas lo corroboran.

Además, no aparece en autos algún otro elemento que permita a este órgano jurisdiccional, objetivamente, generar una presunción determinante en el sentido de que la contratación de los promocionales denunciados se dio para su difusión a nivel nacional, para respaldar una conducta dolosa o negligente, determinante del resultado típico.

Ahora bien, para sostener la conclusión de que no son responsables de la infracción en cuestión, enseguida se explica que tampoco se advierte la existencia de algún deber jurídico por cuyo incumplimiento se hubiera causado el resultado ilícito.

b. Análisis de la responsabilidad a partir de los deberes previstos normativamente.

Tampoco se acreditó que exista participación del Coordinador General de Comunicación Social o el Gobernador del Estado de México a partir del incumplimiento u omisión de observancia de algún deber jurídico, porque fuera de la obligación de contratar con apego a la ley, no se advierte alguna base de la que se siga una expectativa de conducta de los funcionarios, que hubiese sido incumplida con un resultado determinante para la

actualización del ilícito, consistente en difundir propaganda gubernamental en una entidad en la que se desarrollaba la etapa de campaña dentro de un proceso electoral.

Lo anterior, porque de las previsiones normativas que configuran el tipo sancionador, especialmente, del artículo 347, párrafo 1, inciso b) del Código que la responsable determinó infringido, sólo se sigue que los funcionarios tienen que contratar con respeto a lo previsto en la propia norma (que no se pacte difusión en lugares donde se desarrolla campaña), de lo cual no se obtiene un deber de supervisión y, por tanto, ante la posterior violación a la norma, sería inválido sostener que existe incumplimiento y la consecuente responsabilidad.

En efecto, conforme al nuevo modelo de comunicación social y de regulación de propaganda gubernamental vinculado a la materia electoral, cuyas bases fundamentales se establecen en el artículo 41 y 134 de la Constitución, las autoridades están sujetas a ciertos deberes y límites en cuanto a la contratación de propaganda, y en ciertos casos, esto implica el deber de supervisar la observancia de los actos jurídicos que celebren y de actuar en consecuencia para mantener el orden jurídico.

Para determinar los deberes específicos que deben observar las autoridades y que pueden dar lugar a su responsabilidad, es necesario atender a las configuraciones normativas de cada supuesto concreto.

En el caso, como se anticipó, un aspecto firme es que la falta cuya violación se tuvo por acreditada, está prevista en los artículos 41, Base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución, y los artículos 2, apartado 2, y 347, párrafo 1, inciso b), del Código.

El precepto constitucional en cita establece que:

Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Esa disposición es reiterada por el artículo 2, apartado 2, del Código, para el ámbito federal, al establecer sustancialmente lo mismo que el precepto anterior.

En tanto, el artículo 347, párrafo 1, inciso b), del Código, establece propiamente el tipo sancionador:

Constituyen **infracciones al presente Código de las autoridades o los servidores públicos**, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público: [...]

b) **La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive**, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

De tales previsiones (que se citan para advertir si existe algún deber, condición o permisión jurídica para los funcionarios, adicional a contratar en los términos indicados), se advierte lo siguiente.

En la disposición Constitucional se fija el fundamento democrático y principio Estatal de perseguir y sancionar ese tipo de sanciones.

El segundo artículo, como se indicó, concretiza esa disposición para la protección de los procesos electorales federales.

En la última disposición se prevén los elementos del tipo sancionador.

Tales elementos se actualizan cuando: a) existe propaganda gubernamental, b) dicha propaganda se difunda en algún lugar y época en la que se desarrolla el periodo de campañas electorales y hasta el día de la jornada electoral inclusive.

Lo anterior, obviamente con las salvedades previstas en la misma hipótesis normativa (sobre lo cual no existe controversia)¹⁸.

Ahora bien, en relación a tales funcionarios se advierte lo siguiente:

¹⁸ Desde luego, una salvedad que constituye causa de justificación de la anti-juridicidad es que la propaganda gubernamental sea de información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.

1. Tienen autorizado contratar la difusión de propaganda gubernamental del Estado de México, siempre que se apege a la Constitución y la Ley.
2. Dicha propaganda, en general, puede transmitirse, salvo que sea en etapa de campaña.
3. El único límite es que al momento de la contratación, el funcionario estipule expresa y específicamente los lugares de difusión, y que en ellos no se esté desarrollando un proceso electoral en época de campaña.
4. No se aprecia algún deber posterior, de cuyo incumplimiento, automáticamente, pudiera generarse responsabilidad al Gobernador o al Coordinador General de Comunicación.

Esto es, la norma establece algunas permisiones y deberes que en caso de inobservancia podrían dar lugar a la actualización de la infracción, sin que, en sí misma o en principio, alguna sea más allá de las exigencias que deben observarse al momento de la contratación.

Así, fuera de la responsabilidad derivada de ejecución por la contratación dolosa o negligente que implique una transgresión directa de la ley, concretamente, por pactar la difusión en un lugar en el que se desarrolla un proceso electoral en el período que va desde la campaña y hasta la jornada electoral, en caso de que la propaganda finalmente se transmita con desapego a

la Constitución y a la ley, para derivarse una responsabilidad es necesario que existan elementos que revelen alguna otra forma de participación por parte del funcionario público contratante.

De ahí que, si en el caso está plenamente evidenciado que el Gobierno del Estado de México contrató a través del Coordinador General de Comunicación la propaganda gubernamental con total apego a la ley, y posteriormente al momento de su difusión, en contra de lo pactado y sin su autorización, se infringió el mencionado artículo 347, apartado 1, inciso b) del Código, por la difusión del promocional en un lugar en donde tenía lugar un proceso electoral en etapa de campaña, sin que se advierta el incumplimiento de algún otro deber, que fuera determinante para la producción del resultado ilícito, resulta evidente, que tal situación no le es atribuible a dichos funcionarios.

Tampoco puede fincarse la responsabilidad del Coordinador General de Comunicación Social, derivado de la exigencia jurídica y específica de vigilar lo contratado, bajo el criterio que ha sostenido este tribunal¹⁹ en cuanto a que las partes signantes de los contratos tienen el deber de velar por:

- Por el estricto cumplimiento de las cláusulas pactadas;
- El cumplimiento de lo convenido sin que por sí o derivado de ello se efectúen actos contrarios a la ley.

¹⁹Véase la ejecutoria de los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-201/2009 y SUP-RAP-242/2009.

Lo anterior, porque dicho criterio no es aplicable al caso, porque si bien el Coordinador mencionado, como parte contratante de la difusión de los promocionales, tiene ciertas obligaciones, en el tipo sancionador del caso, previsto por el artículo 347, apartado 1, inciso b) del Código, conforme a lo razonado, éstas no tienen el alcance de imponer a los funcionarios un deber por cuyo incumplimiento podría responsabilizarse, porque, como se indicó, sólo existe prohibición para lugares en los que tenga lugar el proceso electoral, y esto se cuidó al momento de la contratación de ahí que no pueda fincárseles responsabilidad, por tal razón.

En suma, en el caso si bien se tuvo por demostrada la actualización de la falta prevista por el artículo 347, apartado 1, inciso b) del Código, en la que se prohíbe difundir propaganda gubernamental en un lugar en el que se desarrolla el período que va desde la campaña y hasta la jornada electoral de un proceso electoral, a partir de los elementos de convicción que constan en autos, no existe base jurídica para fincar responsabilidad al Coordinador General de Comunicación Social o al Gobernador del Estado de México.

Lo anterior, se reitera, esencialmente, porque no está acreditado que dichos funcionarios contrataran la difusión de la propaganda gubernamental en cuestión en Baja California Sur, ni existen datos que revele que dichas personas tuvieran alguna especie de participación través de algún la falta de observancia

de algún deber jurídico, determinante en la preparación, ejecución o ayuda posterior al resultado ilícito.

Por tanto, debe confirmarse la determinación de la responsable de absolver de responsabilidad al Coordinador General de Comunicación Social y al Gobernador del Estado de México, en relación a la infracción mencionada.

3. Responsabilidad del Partido Revolucionario Institucional.

En relación a la responsabilidad del Partido Revolucionario Institucional, el actor sostiene que es ilegal que se le haya absuelto, pues el partido tiene la calidad de garante respecto de sus miembros y terceros cuando desplieguen conductas que les generen un beneficio, y en el caso, omitió realizar actos idóneos para garantizar que la conducta del Gobernador del Estado de México se apegó a lo dispuesto en la normativa electoral.

Lo afirmado por el actor apelante es infundado.

Lo anterior, debido a que, por un lado, en este caso, la responsabilidad del Partido Revolucionario Institucional en la modalidad de *culpa in vigilando*, se afirma a partir de que en autos estuviera acreditada la de los funcionarios del Gobierno del Estado de México en la comisión de la mencionada falta, debido a que en tal supuesto, se sostiene, el partido habría cumplido con su deber de vigilar la conducta de sus militantes,

sin embargo, como dicha premisa no quedó evidenciada, no existe base para fundar la responsabilidad del partido denunciado.

Incluso, en sentido similar se ha pronunciado esta Sala Superior²⁰, al considerar que cuando la responsabilidad de un partido se afirma en la modalidad de *culpa in vigilando* sobre la base de la conducta ilícita de uno de sus militantes, al absolverse a éstos, la misma suerte es para el partido.

Además, independientemente de que los partidos políticos tengan el deber de ajustar su conducta y la de sus miembros y simpatizantes a los principios del estado democrático, lo cierto es que tal deber no les constriñe a vigilar el actuar de los citados funcionarios públicos como tales.

Lo anterior, ya que los funcionarios públicos, en ejercicio de sus funciones, no puede estar bajo el cuidado de los partidos políticos y tampoco los partidos políticos pueden ser responsables del actuar de los funcionarios públicos, independientemente de que estos también tengan la calidad de militantes o simpatizantes de algún instituto político.

Esto, porque la función pública que desempeñan es en función de un mandato constitucional, que al prestar protesta de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, quedan sujetos al sistema de responsabilidades previsto en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos

²⁰ Véase la ejecutoria de los recursos de apelación SUP-RAP-24, 26, 27 y 32/2011.

Mexicanos, pero no a la tutela de los partidos políticos, independientemente de que el funcionario público ostente un cargo de elección popular, como pudiera ser el caso.

En consecuencia, si los funcionarios públicos actúan bajo la tutela y vigilancia del régimen administrativo sancionador público, no es posible considerar que los partidos políticos, a los cuales pudieran pertenecer o estar afiliados, tengan el deber de garantizar respecto de su conducta en su función oficial, aunado a que la función pública no puede estar bajo la tutela de ningún ente ajeno, como son los partidos políticos, en tanto que su actuación afectaría su independencia; por ello, de cualquier forma, no le asiste razón al apelante.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

ÚNICO. En la materia de la impugnación, se confirma la resolución impugnada de veintisiete de abril de dos mil once, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Notifíquese, personalmente, al actor y a los terceros interesados, en el domicilio señalado en autos; por correo electrónico al Consejo General del Instituto Federal Electoral, con copia certificada adjunta de esta sentencia para que por su conducto se notifique a concesionarios interesados, y por estrados a los demás interesados, en términos de lo dispuesto

en los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Así por unanimidad de votos lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del magistrado José Alejandro Luna Ramos, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO