

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-453/2012 Y SUP-RAP-455-2012
ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL

TERCERO INTERESADO:
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

SECRETARIAS: GEORGINA RÍOS
GONZÁLEZ Y BEATRIZ CLAUDIA
ZAVALA PÉREZ

México, Distrito Federal, catorce de junio de dos mil trece.

VISTOS, para resolver los autos de los recursos de apelación al rubro indicados, interpuestos por los partidos políticos nacionales Acción Nacional y de la Revolución Democrática contra la resolución CG614/2012, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el procedimiento en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos identificado con la clave Q-UFRPP18/12, y

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Antecedentes. De lo expuesto por los partidos políticos apelantes y de las constancias de autos se advierte, en lo que interesa, lo siguiente:

1. Escrito de queja. El veinte de abril del dos mil doce se recibió en la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral (en adelante Unidad de Fiscalización) el escrito signado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del citado instituto, mediante el cual presentó denuncia contra la coalición “Compromiso por México”, integrada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, por hechos que estimó constituían violaciones a la normativa electoral federal en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos.

2. Procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. El veinticinco de abril de dos mil doce, la Unidad de Fiscalización acordó el inicio del procedimiento sancionador respectivo.

3. Resolución impugnada. El treinta de agosto de dos mil doce, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (en lo subsecuente Consejo General) emitió la resolución CG614/2012, mediante la cual, entre otros aspectos, declaró infundado el procedimiento de la queja en materia de

fiscalización de los recursos de los partidos políticos instaurada por el Partido Acción Nacional contra la coalición “Compromiso por México”, por la presunta comisión de hechos constitutivos de infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante Código Electoral) y ordenó dar vista a la Secretaría de Economía para que, en ejercicio de sus atribuciones, determinara lo conducente respecto a las inserciones ordenadas y pagadas por la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción e Instituto de Capacitación de esa Cámara, de conformidad con lo establecido en el artículo 378, párrafo 3, del código citado.

SEGUNDO. Recursos de apelación. Inconformes con la resolución mencionada, los partidos políticos nacionales Acción Nacional y de la Revolución Democrática, por conducto de sus representantes ante el Consejo General, interpusieron sendos recursos de apelación, el siete y diez de septiembre del dos mil doce, respectivamente.

TERCERO. Trámite y sustanciación

1. Escritos de tercero interesado. Mediante sendos escritos de trece de septiembre, el Partido Revolucionario Institucional compareció como tercero interesado en los recursos de apelación citados.

2. Remisión de los expedientes. Mediante oficios de catorce de septiembre de dos mil doce, recibidos en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior en la misma fecha, así como el

SUP-RAP-453/2012 y acumulado

diecisiete de septiembre siguiente, la Directora Jurídica del Instituto Federal Electoral remitió a este órgano jurisdiccional, las demandas con sus anexos, así como los respectivos informes circunstanciados y demás documentación que estimó atinente.

3. Turno. Mediante acuerdos de catorce y diecisiete de septiembre del dos mil doce, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó integrar los expedientes **SUP-RAP-453/2012** y **SUP-RAP-455/2012**, y turnarlos a la Ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos precisados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios).

Dichos proveídos fueron cumplimentados a través de los oficios TEPJF-SGA-8111-2012 y TEPJF-SGA-8291-2012, signados por el Subsecretario y Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior, respectivamente.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite el recurso al rubro indicado y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la etapa de instrucción, dejando los autos en estado para dictar sentencia.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver este asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a) y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4; 42 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios, por tratarse de sendos recursos de apelación interpuestos por dos partidos políticos nacionales contra una resolución emitida por el Consejo General en un procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

SEGUNDO. Acumulación

Del examen de las demandas de los recursos de apelación se advierte que los accionantes recurren la resolución CG614/2012, emitida por el Consejo General en el procedimiento en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos identificado con la clave Q-UFRPP18/12.

En ese sentido, se evidencia la conexidad en la causa de los medios de impugnación, toda vez que existe identidad en el acto reclamado y en la autoridad señalada como responsable, así como en las pretensiones que hacen valer los partidos políticos recurrentes.

SUP-RAP-453/2012 y acumulado

Por tanto, a fin de resolver de manera conjunta los medios de impugnación objeto de esta ejecutoria, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios, así como 86 y 87 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo conducente es decretar la acumulación del recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-455/2012** al expediente del diverso recurso **SUP-RAP-453/2012**, por ser éste el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos del expediente acumulado.

TERCERO. *Procedencia de los medios de impugnación*

Los presentes medios de impugnación reúnen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a), fracción I; 40, párrafo 1, inciso b); 42 y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

a) Forma. Las demandas de los recursos se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, haciéndose constar el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación de los partidos políticos recurrentes, el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; el acto impugnado y la autoridad responsable; los

hechos en los que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.

b) Oportunidad. Contrariamente a lo alegado por la autoridad responsable, los recursos de apelación se interpusieron dentro del plazo legal.

El Consejo General sostiene que los recursos se interpusieron fuera del plazo señalado por la ley electoral, puesto que la resolución impugnada se aprobó en la sesión ordinaria de treinta de agosto del año en curso y, al encontrarse presentes los representantes de los partidos políticos recurrentes, operó en su perjuicio la notificación automática prevista en el artículo 30, párrafo 1, de la ley procesal electoral mencionada.

En ese sentido, la autoridad responsable sostiene que si los partidos políticos recurrentes tuvieron conocimiento del acto reclamado, por conducto de su representante, desde el treinta de agosto de dos mil doce e interpusieron el recurso de apelación hasta el siete y diez de septiembre siguientes, respectivamente, los medios de impugnación se interpusieron en forma extemporánea.

La alegación es **infundada**.

Como criterio para que se produzca la notificación automática, esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada, que no

basta con la sola presencia del representante del partido en la sesión, sino que es necesario, además que: a) se constate que durante la sesión se generó el acto o se emitió la resolución reclamados, y b) el representante de partido haya tenido a su alcance todos los elementos para quedar enterado del contenido del acto o de la resolución, así como de los **fundamentos y motivos** que sirven de sustento a ese acto o resolución.¹

En el caso, se encuentra en el expediente copia fotostática de la versión estenográfica de la sesión celebrada por el Instituto Federal Electoral el treinta de agosto de dos mil doce y en ella consta que la resolución fue adicionada. Al respecto, en la página ciento sesenta de ese documento se advierte, que se sometió a votación la propuesta formulada por dos consejeros electorales, en el sentido de incorporar a la resolución reclamada un punto resolutivo con el “*propósito de dar vista a la Secretaría de Economía...*”. En esa misma foja se lee, que dicha propuesta fue votada favorablemente, por unanimidad.

Conforme con lo previsto en el artículo 16 de la Ley de Medios y lo sustentado en la tesis de jurisprudencia 11/2003, al haber sido remitida por el Instituto Federal Electoral al rendir su informe circunstanciado, la citada copia simple surte efectos probatorios en su contra y es apta para tener por demostrado,

¹ Al respecto véase la tesis de jurisprudencia 19/2001 cuyo rubro dice: NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ, Consultable en la Compilación de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2012, Volumen I Jurisprudencia, páginas 427 y 428.

que la resolución presentada al Consejo General fue modificada durante la sesión, al haberse aceptado la propuesta de dar vista a la Secretaría de Economía.

Lo anterior se ve corroborado con lo expuesto en el considerando cuatro, denominado "Vista" y en el punto resolutivo "Tercero" de la resolución reclamada, pues en ambos apartados se incluye la vista aprobada.

Como se ve, el día de la sesión el partido no contaba con **todos** los elementos para quedar enterado del contenido, fundamentos y motivación de la resolución reclamada, puesto que desconocía cuáles serían las disposiciones legales y las razones que se invocarían para sustentar la vista aprobada en sesión.

Por tanto, si la resolución impugnada fue adicionada en la parte considerativa y resolutive, es claro que no se surten los supuestos para que opere la notificación automática.

Refuerza la conclusión anterior, el hecho de que en el expediente obra copia certificada de los oficios número DS/1653/2012, de cuatro de septiembre de dos mil doce, suscritos por el Director del Secretariado de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, mediante los cuales notifica a los representantes de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática la resolución CG614/2012, aprobada el treinta de agosto de dos mil doce por el Consejo General de ese instituto, misma que "...se encuentra

engrosada conforme a los argumentos, consideraciones y razonamientos expresados durante el desarrollo de dicha sesión...", resolución que constituye el acto reclamado en los presentes medios de impugnación.

Dichas documentales tienen valor probatorio pleno, en términos del artículo 16, párrafo 2, de la Ley de Medios, al haber sido expedidas por la autoridad en el ámbito de sus facultades y no encontrarse objetadas por las partes.

En tal sentido, si se encuentra acreditado que la resolución reclamada, ya modificada, se notificó a los partidos políticos apelantes el cuatro de septiembre de dos mil doce, es inconcuso que el plazo de cuatro días para impugnarlo, previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios, transcurrió del cinco al diez de septiembre.

Entonces, si los recursos de apelación fueron presentados ante la autoridad responsable el siete y diez de septiembre, respectivamente, es evidente que su interposición se realizó de manera oportuna, esto es, dentro de los cuatro días siguientes a aquel en que se tuvo conocimiento del acto impugnado, toda vez que la resolución reclamada no se emitió durante el desarrollo de proceso electoral federal, por lo que el cómputo del plazo se efectúa contando solamente los días hábiles, con excepción de los días ocho y nueve de septiembre, por corresponder a sábado y domingo. Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación con las claves SUP-RAP-185/2012 y SUP-RAP-365/2012.

c) Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos dado que los recurrentes son partidos políticos nacionales, que interponen recurso de apelación a través de su representante propietario acreditado ante el Consejo General.

Aunado a lo anterior, al rendir los respectivos informes circunstanciados, la autoridad responsable les reconoce tal carácter, acorde con lo dispuesto en el artículo 18, apartado 2, inciso a), de la Ley de Medios.

Por tanto, es evidente que, en la especie, se encuentran satisfechos los requisitos de mérito, atento a lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), en relación con el numeral 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, ambos del ordenamiento procesal señalado.

d) Interés jurídico. En el presente medio se controvierte la resolución CG614/2012, de treinta de agosto de dos mil doce, emitida por el Consejo General, mediante la cual, entre otros aspectos, se declaró infundado el procedimiento de la queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos instaurado por el Partido Acción Nacional contra la coalición "Compromiso por México", por la presunta comisión de hechos que estimó constitutivos de infracciones al Código Electoral.

Por lo que hace al Partido Acción Nacional, se tiene por satisfecho el requisito, en tanto que la legitimación e interés jurídico que le asistía para instaurar el procedimiento de queja

en el que se dictó la resolución combatida, subsiste para impugnar la determinación final que se adoptó en el procedimiento sancionador que inició, si estima que ésta viola los principios de constitucionalidad y legalidad, con independencia de que le asista o no razón en cuanto al fondo de la controversia.

Asimismo, el Partido de la Revolución Democrática tiene interés jurídico para interponer el recurso de apelación en que se actúa.

En efecto, este tribunal federal ha establecido como criterio, que los partidos políticos tienen interés jurídico para impugnar la resolución recaída a un procedimiento administrativo sancionador, sin que sea relevante que hayan intervenido en ese procedimiento como denunciadores o denunciados, o bien, que se le haya impuesto o no una sanción, en virtud de que dichos institutos tienen el carácter de entidades de interés público y, por ende, están en posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés general, difuso o colectivo, con independencia de la defensa de sus intereses particulares.

Tal criterio derivó en la jurisprudencia 3/2007, de rubro PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA².

² Consultable en la Compilación de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral 1997-2012, Volumen I Jurisprudencia, páginas 507 a 509.

Con base en ello, si alguno de los partidos políticos, considera que la resolución dictada en un procedimiento administrativo sancionador electoral es violatoria del principio de legalidad por infracción a las disposiciones previstas en la propia Constitución o en el Código Electoral, es evidente que el partido político tiene interés jurídico para impugnarla mediante el recurso de apelación -con independencia de que haya intervenido en ese procedimiento o se le haya aplicado alguna sanción-, en tanto que al hacerlo, busca la prevalencia del interés público.

Esto es, la interposición del recurso tiene por objeto la defensa del principio de legalidad, *lato sensu*, respecto de una determinación dictada en un procedimiento administrativo sancionador, no así la defensa de un interés particular del partido, de ahí que no deba acreditarse un perjuicio directo a la esfera de los derechos del partido, sino solamente la posible afectación al referido principio constitucional.

En el caso, el Partido de la Revolución Democrática aduce que la determinación controvertida es violatoria del principio de legalidad, por estimar que trasgrede diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Código Electoral.

Toda vez que el apelante actúa en defensa de un interés difuso, resulta evidente que se satisface el requisito de procedibilidad en estudio, en atención a que controvierte una resolución emitida en un procedimiento administrativo sancionador que, en

su concepto, pudiera resultar conculcatoria del principio de legalidad que debe regir en la materia electoral y el recurso de apelación constituye el medio útil para lograr la modificación o revocación de esa resolución, tal como lo dispone el artículo 47 de la Ley de Medios.

e) Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, ello en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación de los presentes recursos de apelación.

Al no advertir esta Sala Superior la actualización de alguna causa de improcedencia, lo procedente es analizar el fondo de la controversia planteada en los recursos de apelación.

CUARTO. *Síntesis de las consideraciones que sustentan la resolución reclamada, relevantes para la controversia.*

La cuestión planteada por el Consejo General para resolver en el procedimiento de queja en materia de fiscalización consistió en determinar, si los partidos integrantes de la coalición Compromiso por México (Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México) recibieron una aportación en especie por parte de una empresa mexicana de carácter mercantil, consistente en dos inserciones publicadas el dieciocho de abril de dos mil doce, en los periódicos de circulación nacional Reforma y El Universal, a favor de su candidato postulado al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y, en consecuencia, si infringieron lo previsto en los artículos 77,

párrafo 2, inciso g), en relación con el 38, párrafo 1, inciso a) del Código Electoral.

En el análisis, el Consejo General partió del supuesto de que estaba acreditada la existencia de las inserciones y su publicación en dos periódicos de circulación nacional, por lo cual procedió a examinar, en primer lugar, si tales inserciones podían ser consideradas como propaganda electoral y, en segundo término, si dichas inserciones constituían una aportación de un ente prohibido.

Propaganda electoral. Con relación a este punto, el Consejo General concluyó que las inserciones constituían actos de propaganda electoral, que forman parte de la campaña electoral favorable, porque en su **contenido** presentaba a un candidato (Enrique Peña Nieto) y se resaltaban cualidades a favor de éste, además, porque su publicación (**temporalidad**) se dio pocos días después de que se suscitara el debate mediático entre los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, respecto a los “compromisos inconclusos” que supuestamente dejó el ex gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto.

Aportación prohibida. Respecto a este tema, el Consejo General sostuvo que la prohibición prevista en el artículo 77, párrafo 2, inciso g), del Código Electoral, responde a la necesidad de impedir cualquier tipo de injerencia de los

intereses particulares de las empresas en las actividades propias de los partidos políticos.

Refirió que la *ratio legis* del precepto se traduce en la necesidad de que los partidos políticos nacionales se encuentren en plena libertad de realizar sus fines como entidades de interés público, **sin que exista vinculación alguna con intereses privados de carácter mercantil**, pues la **finalidad de la norma es mantener al margen de los procesos democráticos, los intereses particulares a los que responde la actividad comercial**. Señaló también, que con esta disposición legal se persigue preservar la equidad en el proceso, como uno de los valores fundamentales.

El Consejo General tuvo por acreditado que el presidente de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción era el responsable de las inserciones y que el Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción, Asociación Civil fue el ente que pagó dichas inserciones y concluyó lo siguiente:

Primera conclusión. Los recursos utilizados para la publicación de las inserciones con propaganda electoral representan una aportación en especie permitida por la normativa electoral, al haber sido realizada por una asociación civil (Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción) sin fines lucrativos, por lo que es un ente que no se encuentra impedido para realizar aportaciones a favor de la

coalición Compromiso por México y de los partidos que la integraron.

De manera adicional, el Consejo General señaló que los partidos políticos incumplieron con su deber de cuidado, pues al tener conocimiento de la conducta de terceros, al realizar actos tendentes a favorecerlos, no rechazaron o realizaron acto alguno tendente a repudiar, evitar o impedir, la difusión de la propaganda, por lo que al no deslindarse oportunamente (siguiendo el procedimiento establecido en la tesis RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE) aceptaron la conducta, no se opusieron y estuvieron conformes con el resultado.

Segunda conclusión. En virtud de lo anterior, el Consejo General determinó que las aportaciones debían ser consideradas para efecto de los respectivos topes de campaña y sumarse a los beneficios obtenidos por la aportación citada.

Tercera conclusión. Finalmente, el Consejo General ordenó dar vista a la Secretaría de Economía, para que, en ejercicio de sus atribuciones, determinara lo conducente, con relación a las inserciones ordenadas y pagadas por la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción y por el Instituto de Capacitación de esa cámara, conforme a lo establecido en el artículo 378, párrafo 3, del Código Electoral.

QUINTO. Resumen de agravios

Con el fin de combatir esas consideraciones los partidos apelantes expresaron los siguientes motivos de inconformidad.

I. Recurso de apelación índice. En el medio de impugnación que corresponde al expediente SUP-RAP-453/2012, el Partido de la Revolución Democrática considera ilegal la resolución reclamada porque desde su óptica, el Consejo General inobserva y aplica indebidamente los artículos 14, 16 y 41, párrafo 1, fracción V, de la Constitución federal, así como 3, párrafo 1; 77, párrafo 2, inciso g); 81, párrafo 1, inciso o); 105, párrafo 2; 109; 118, párrafo 1, incisos h) y w); 109; 372, párrafo 1, inciso a); 377, párrafo 3, y 378, párrafo 3, del Código Electoral, por lo siguiente:

A) No se motiva ni fundamenta correctamente la consideración por la cual, por una parte, se concluye que el Instituto Federal Electoral carece de competencia para conocer de la aportación en especie realizada por la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción a favor de la campaña electoral de Enrique Peña Nieto y de la coalición integrada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México y, por la otra, se da vista a la Secretaría de Economía del Gobierno Federal, máxime que es inaplicable el artículo 378, párrafo 3, del Código Electoral.

B) Es ilegal la consideración del Consejo General, por la cual se razona que la citada aportación es lícita, porque no fue

realizada por una entidad mercantil, en tanto que provienen de la cuenta del Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción y dicha instancia de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, está constituida como asociación civil.

Para el recurrente, ello constituye una indebida interpretación y aplicación de lo dispuesto en el artículo 77, párrafo 2, inciso g), del Código Electoral, el cual representa una prohibición absoluta. Además, porque se pasó por alto que:

- i) El responsable de la publicación es el Presidente de la Delegación Estado de México de la Cámara de la Industria;
- ii) En el desplegado no se hace mención al citado Instituto de Capacitación;
- iii) Dicha Cámara se compone de empresas de carácter mercantil y los recursos de la misma y de sus organismos (como lo es su Instituto de Capacitación), están originados en las cuotas de los miembros de las cámaras, y por eso derivan de actividades mercantiles;
- iv) La actividad de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción es de naturaleza mercantil;
- v) No existe ningún desmentido o deslinde de dicha Cámara sobre el desplegado realizado a su nombre, y
- vi) Las cámaras empresariales, como la correspondiente a la industria de la construcción, están conformadas por comerciantes o industriales que representan; promueven

SUP-RAP-453/2012 y acumulado

defienden nacional e internacionalmente las actividades de la industria, el comercio y los servicios, y colaboran con el gobierno para lograr el crecimiento socioeconómico, así como la generación y distribución de la riqueza, por lo que, de acuerdo con tal naturaleza, tienen la obligación de abstenerse de realizar actividades religiosas o partidistas, en términos de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley de Cámaras Empresariales y Confederaciones.

C) Soslaya lo dispuesto en el artículo 2695 del Código Civil Federal, en el cual se determina que las sociedades de naturaleza civil que tomen la forma de sociedades mercantiles están sujetas al Código de Comercio, por lo que de manera superflua determina que los recursos con lo que fue pagada la propaganda electoral pierden el carácter mercantil al provenir de una asociación civil.

D) Sin perjuicio de lo anterior, el recurrente considera que el Instituto de Capacitación de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción puede ser considerado como interpósita persona, en términos de lo dispuesto en el artículo 77, párrafo 2, inciso g), del Código Electoral.

E) En el tipo administrativo sancionador no se hace referencia a la personalidad jurídica de las empresas mercantiles.

F) Se excluye de responsabilidad al ciudadano Enrique Peña Nieto y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, así como al Presidente de la Delegación en el Estado de México, sobre los hechos denunciados, por lo que el instituto responsable debió instruir el procedimiento ordinario o especial sancionador contra los citados sujetos, y

G) El procedimiento que dio lugar a la resolución está plagado de inconsistencias, puesto que es excesivo el plazo para realizar el trámite y la presentación del proyecto que llevó más de cuatro meses, así como la ampliación del término para resolver sin que existiera alguna circunstancia que lo justificara, por lo que la justicia no fue completa, imparcial y pronta.

II. Recurso de apelación acumulado. En el recurso identificado con la clave SUP-RAP-455/2012, el Partido Acción Nacional aduce que la resolución impugnada viola los principios de legalidad, exhaustividad y certeza, así como lo dispuesto en los artículos 14, 16, 17 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque:

A) Carece de la debida fundamentación y motivación, al no realizar una valoración objetiva, real y exhaustiva de los hechos que se denunciaron, por lo que se apartó del fondo real de las cuestiones planteadas en el escrito de queja.

B) La responsable dejó de atender elementos que fueron expuestos en la queja y se limitó a lo dicho por el Presidente de la Delegación en el Estado de México de la Cámara Mexicana

de la Industria de la Construcción, así como a lo aparecido en los periódicos en que fueron difundidas las inserciones motivo de la queja, sin entrar al estudio real respecto de quien suscribe los desplegados objeto de la denuncia (“las empresas constructoras mexiquenses” y no precisamente el Instituto de Capacitación), así como la forma de organización de la citada Cámara y de su Instituto de Capacitación, asociación civil (artículos 1; 2, fracciones I, II, XIII y XIV; 6°, y 7°, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII, de los Estatutos de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción), y el origen de los recursos que fueron destinados para el pago de los mismos y el contenido de las inserciones (artículo 25 de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones).

C) La Cámara de la Industria está regulada por lo dispuesto en la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, lo cual es de la mayor relevancia, en términos de lo dispuesto en el artículo 77, párrafo 2, del Código Electoral.

D) El Instituto de Capacitación citado es dependiente de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, cuyo patrimonio proviene esencialmente de las empresas afiliadas de tipo mercantil.

E) La responsable deja de estudiar el objeto social del Instituto de Capacitación, el cual está regulado en el artículo 153 de la Ley Federal del Trabajo, mismo que no coincide con la realización de desplegados proselitistas a favor de algún candidato o partido político.

F) La resolución constituye un fraude a la ley, porque quien financia los desplegados no es un Instituto de Capacitación, para lo cual, el recurrente invoca los precedentes establecidos en las resoluciones que recayeron en los expedientes SUP-RAP-018/2003 y SUP-JIN-359/2012, puesto que las empresas mexiquenses que conforman la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción incurrieron en una actitud dolosa, tendenciosa y premeditada, según se evidencia mediante la aplicación de la teoría del levantamiento del velo, porque se advierte que aquellas pretendían beneficiar a un candidato y a un partido político, a través de los desplegados precisados, los cuales fueron pagados por medio de una asociación civil creada e integrada por empresarios que constituyen la propia Cámara.

G) Los argumentos de la resolución son incongruentes, porque la responsable declara que el procedimiento es “infundado”, a pesar de que advirtió que las inserciones publicadas sí actualizan los supuestos establecidos en el Código Electoral, porque es propaganda electoral que debe ser considerada para efectos de los topes de campaña, pero concluye que su aportación no fue realizada por un ente prohibido en la legislación electoral, y

H) La vista que se ordenó dar a la Secretaría de Economía carece de razón, porque la responsable se limitó a expresar “en términos de lo expuesto en la resolución”, sin referirse a la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones.

Conforme con el resumen anterior, los agravios expuestos por los recurrentes, en esencia, pueden centrarse en las siguientes temáticas:

1. Competencia del Instituto Federal Electoral respecto de la conducta denunciada y la vista a la de la Secretaría de Economía.
2. Ilícitud de la aportación a la campaña del ciudadano Enrique Peña Nieto, porque fue realizada por una persona prohibida, o bien, por interpósita persona.
3. Falta de emplazamiento al procedimiento administrativo sancionador al ciudadano Enrique Peña Nieto, a la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción y al Presidente de la Delegación en el Estado de México y otras violaciones procesales.

El análisis de los agravios se hará en torno a las temáticas señaladas, iniciando con la identificada con el número 2, por ser el tema central de la impugnación, dado que el resto de los aspectos se hacen depender de lo que resulte del examen del tema central.

SEXTO. Estudio de fondo

I. Datos relevantes para analizar la pretendida ilicitud de la aportación.

Como primer elemento para la solución del problema es necesario conocer que el Presidente de la Delegación en el Estado de México de la Cámara Mexicana de la Industria de la

Construcción reconoció de manera expresa los siguientes hechos:

- a) la Cámara autorizó las dos inserciones publicadas el dieciocho de abril de dos mil doce en los periódicos Reforma y El Universal, a través de su persona (en términos de lo dispuesto en los artículos 1 y 4 de los Estatutos dicha Cámara);
- b) las inserciones se hicieron con el objeto y el fin de defender los intereses de los empresarios agremiados a la Cámara, frente a la propaganda política que se hacía respecto a su actuar como empresarios de la construcción;
- c) las inserciones se pagaron con recursos económicos provenientes del Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción.

En términos de lo previsto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios, al ser hechos reconocidos no requieren de otros elementos para ser probados, por tanto, para efectos del análisis del problema se tiene por cierto, que la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, por conducto del Presidente de la Delegación en el Estado de México, es la institución que autorizó la publicación de las inserciones en estudio. Asimismo, se tiene por cierto que esas publicaciones se hicieron con la finalidad de proteger los intereses de los

empresarios dedicados a la construcción en el Estado de México y, que se pagaron con recursos provenientes del Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción.

El segundo elemento lo constituye la determinación del Consejo General respecto a la naturaleza de propaganda electoral, pues aun cuando en su escrito de contestación al requerimiento formulado por el Director General de la Unidad de Fiscalización, el Presidente de la Delegación en el Estado de México de la Cámara negó rotundamente haber realizado alguna aportación a favor del candidato a la presidencia o de los partidos que integraron la coalición, con base en los elementos del expediente, el Consejo General determinó que las inserciones constituían actos de propaganda electoral que forma parte de la campaña electoral a favor del candidato y de los partidos integrantes de la coalición y que por ello debían cuantificarse como aportación en especie.

Esta determinación no fue controvertida, por ende, sigue surtiendo efectos y es apta para tener por acreditado, que las inserciones constituyen una aportación en especie a favor del entonces candidato a la Presidencia de la República y de los partidos integrantes de la entonces coalición Compromiso por México.

Ahora lo que procede es definir la **licitud** de la aportación en especie **autorizada** por el Presidente de la Delegación en el Estado de México de la Cámara y **pagada** con los recursos del

Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción, asociación civil, frente a lo previsto en el artículo 77, párrafo 2, inciso g), del Código Electoral, pues mientras el Consejo General estima que es lícita (permitida), por haber sido pagada con recursos provenientes de una asociación civil, sin fines de lucro, los partidos políticos recurrentes la consideran ilícita (prohibida), por haber sido realizada por sujetos que gozan de las características de las personas a quienes se les prohíbe realizar aportaciones.

Esta Sala Superior considera **fundado** lo expuesto por los recurrentes, toda vez que existen elementos normativos y probatorios de los cuales se desprende, que la naturaleza de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción corresponde a la de los sujetos a quienes se les prohíbe realizar ese tipo de aportaciones, porque encuadra en el concepto *empresa mexicana de carácter mercantil*.

El artículo 77, párrafo 2, inciso g), del Código Electoral prevé que las **empresas mexicanas de carácter mercantil** no pueden realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia.

Los antecedentes legislativos de esta disposición (mucho tiempo identificada con el numeral 49) reflejan, que desde la planeación y discusión de la reforma electoral de mil

novecientos noventa y tres³, se tuvo presente la necesidad de regular el financiamiento privado de los partidos políticos, para establecer **límites, prohibiciones y restricciones** a las contribuciones privadas, fijar topes máximos a los gastos de campaña, garantizar acceso igualitario de los partidos a los medios de comunicación para adquirir tiempo comercial y señalar un mecanismo de control de las finanzas.

Fue en septiembre de mil novecientos noventa y tres cuando el Poder Revisor de la Constitución modificó el artículo 41 de la Constitución para dejar establecidas las bases normativas del financiamiento de los partidos políticos. Así, se reconoció el principio de que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado; se modificó la regla de cálculo y reparto del financiamiento público (actividades ordinarias permanentes y de campaña); se incluyeron parámetros más equitativos de repartición del financiamiento y en el párrafo sexto se precisó que: *“la ley establecerá las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas”*.

Esta reforma dio pauta a la modificación del Código Electoral en cuanto al tema de financiamiento de los partidos políticos. La idea esencial de esa reforma (también publicada el tres de septiembre de mil novecientos noventa y tres) fue crear un marco que propiciara, por un lado, la transparencia del origen

³ Con relación a la evolución legislativa de esta disposición puede consultarse: *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado (con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación en los años 2002, 2003 y 2005)*, Instituto Federal Electoral, 2003, páginas 119 a 130.

de los recursos de los partidos políticos y, por el otro, **el control del financiamiento privado**. Con relación a este último tema se delimitaron las bases siguientes:

- a) la fuente fundamental del financiamiento privado debe ser las aportaciones de militantes, afiliados o simpatizantes;
- b) se deben regular modalidades de este financiamiento;
- c) se debe **prohibir a ciertos sujetos realizar aportaciones o donativos**, y
- d) se deben fijar límites a las aportaciones que realicen las personas físicas o morales.

Respecto a los sujetos que tienen prohibido realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, se determinó incluir en el catálogo a las iglesias y a los ministros de culto, porque, se dijo, su misión es ejercer el liderazgo espiritual y abstenerse de hacer política partidista; a los extranjeros, porque se consideró que la actividad política estaba reservada a los ciudadanos mexicanos; a las empresas mexicanas de carácter mercantil, para evitar el clientelismo de aquellos intereses que pudieran condicionar la política nacional y con ello resguardar los principios de igualdad y equidad en el proceso electoral.

Cabe hacer notar que en las reformas posteriores a mil novecientos noventa y tres, este catálogo ha permanecido sin cambios; sin embargo, el correspondiente a los sujetos que tienen prohibido **recibir las aportaciones o donativos** fue modificado, pues en la reforma de dos mil ocho esta prohibición

se extiende también a los **aspirantes, precandidatos y candidatos** a cargos de elección popular. La ampliación a este catálogo es acorde con el eje principal de esa reforma, la equidad en la contienda electoral.⁴

Si el objeto de la reforma fue evitar la vinculación de **todos los sujetos** que intervienen en los procesos electorales con los intereses privados de carácter mercantil a los que responde la actividad comercial, entonces resulta indispensable determinar quiénes quedan incluidos en el concepto “*empresas mexicanas de carácter mercantil*”, previsto en el inciso g) del párrafo 2 del artículo 77 del Código Electoral.

En el sistema mercantil mexicano se presenta una situación particular con relación a lo que debe entenderse por *empresa*, pues mientras que en general, en el derecho mercantil la empresa constituye un concepto económico-jurídico que siempre implica actividad humana (institución que la industria utiliza para el logro de sus finalidades) en el Código de Comercio mexicano no se establece un concepto de lo que es o debe entenderse por empresa mercantil, pues solo se incluye⁵ a distintas clases de empresas en el concepto “actos de comercio” y con ello se les identifica su carácter “mercantil”.⁶

⁴ Al respecto puede consultarse: *Análisis Comparativo de la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008*. Instituto Federal Electoral, 2008, páginas 67 y 68.

⁵ Artículo 75, fracciones V a XI.

⁶ Así ha sido examinado este tema por un sector relevante de especialistas en Derecho Mercantil Mexicano, entre ellos: DE PINA VARA, Rafael. *Elementos de derecho mercantil mexicano*, cuarta edición, Porrúa, México, 1970, páginas 21 a 32; BARRERA GRAF, Jorge. *El acto de comercio: análisis del artículo 75 del*

A pesar de que los citados autores estiman que esta inclusión es indebida -porque la empresa no es un acto, sino un concepto jurídico-económico-, **lo cierto es** que lo regulado por **el Código de Comercio como *mercantil* es la actividad del empresario**, realizada con motivo y en relación con los fines de la empresa; de ahí que sea válido considerar que para determinar la calidad de *empresa mexicana de carácter mercantil*, se debe acudir, en cada caso, a verificar la actividad que se realiza y los fines que se persiguen.

Para el caso que se resuelve, la interrogante en este apartado es: ¿se puede considerar a la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción dentro del concepto de *empresa mexicana de carácter mercantil*?

Con base en la interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 4 de la Ley de Cámaras Empresariales y Confederaciones; 1; 2, fracciones II, III, IX, XIII y XX; 4, 7, 16 de los Estatutos de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (en adelante Estatutos), en relación con lo dispuesto en los artículos 41, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77, párrafo 2, del Código Electoral y 75, del Código de Comercio, esta Sala Superior considera que la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción sí encuadra en el concepto de

Código de Comercio, publicado en www.juridicas.unam.mx, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En el concepto general apoya esta posición: RIBÓ DURÁN, Luis. Diccionario de Derecho, Tomo I, Bosch, páginas 578 y 579.

empresa mexicana de carácter mercantil, por las actividades que realiza y los fines que persigue.

En efecto, del artículo 4 de la Ley de Cámaras Empresariales y Confederaciones se desprende que las Cámaras y Confederaciones:

- a) son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios;
- b) se constituyen para **representar, promover y defender nacional e internacionalmente las actividades de la industria, el comercio, los servicios y el turismo**, así como para colaborar con el gobierno a fin de lograr el crecimiento socioeconómico, la generación y distribución de la riqueza.
- c) su actividad será la propia de su objeto;
- d) tienen prohibido establecerse con fines de lucro;
- e) deben abstenerse de realizar actividades religiosas y partidistas.

Por su parte, de los artículos 1, 2, 4, fracciones I, III y XII, 7 y 16 de los Estatutos se advierte que la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción:

- a) es una institución de interés público, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios;

- b) se constituye con el **objeto** de *representar, defender y fomentar los intereses generales de los industriales de la construcción*;
- c) dentro de sus **actividades** se encuentra la de **promover e impulsar la construcción** de todo tipo de infraestructura y de desarrollos de vivienda, comerciales, turísticos y de servicios, así como la de **prestar servicios** públicos concesionados por los tres órganos de gobierno, destinados a satisfacer necesidades de interés general relacionados con el comercio, los servicios, el turismo y la industria;
- d) sus afiliados y asociados son todas aquellas personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que de manera voluntaria soliciten su ingreso y se encuentren operando en el territorio mexicano, en uno o varios establecimientos con carácter mercantil o civil y que se dediquen preponderantemente a la construcción, promoción y desarrollo de obras, su demolición, supervisión o control o a la prestación de cualquier servicio relacionado con esas actividades;
- e) su patrimonio se integra, entre otros elementos, con las cuotas de sus afiliados y asociados y con cualquier contribución o subsidio que le hagan personas físicas o morales -nacionales o extranjeras-, autoridades u organismos públicos. Dicho patrimonio se destina a cumplir con el objeto de la Cámara.

Como se aprecia de lo descrito, la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción es una institución pública con actividad preponderantemente mercantil, toda vez que fue creada con el objeto de promover e impulsar la construcción de todo tipo de infraestructura y de desarrollos de vivienda, comerciales, turísticos y de servicios, así como de prestar servicios públicos concesionados por los tres órganos de gobierno, destinados a satisfacer necesidades de interés general relacionados con el comercio, los servicios, el turismo y la industria.

Al respecto, debe tenerse presente que el artículo 75, fracciones VI a XI del Código de Comercio concede el carácter de mercantil, a los entes cuya actividad corresponde a la producción de bienes o a la prestación de servicios para el comercio, sin que la ley les exija una finalidad lucrativa para que sus actos se califiquen de mercantiles, dado que se parte de la base de que puede faltar la intención de especulación, pero no la finalidad de producir bienes o servicios. Dentro de esas personas morales se encuentran, precisamente, las dedicadas a la construcción y a la prestación de trabajos públicos y privados.

Entonces, si la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción ejecuta actividades con el fin de impulsar y promover la construcción y su objeto está dirigido también a prestar servicios públicos, de manera válida se puede sostener, que con independencia de que dicha Cámara tenga la

naturaleza de institución pública sin fines de lucro, se encuadra en el concepto de *empresa mexicana de carácter mercantil*.

Esta conclusión se ve reforzada si se consideran los siguientes elementos.

Como se dijo, la finalidad de incluir a las empresas mexicanas de carácter mercantil en el catálogo de sujetos que tienen prohibido realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, consiste en evitar la vinculación de los sujetos que intervienen en los procesos electorales con los intereses privados de carácter mercantil a los que responde la actividad comercial.

Las Cámaras en general tienen como objeto representar, impulsar, promover y defender los intereses de sus **asociados** y **afiliados**, así como prestar servicios públicos y colaborar con órganos de los tres niveles de gobierno, por ello, se entiende que la propia Ley de Cámaras y Confederaciones les exija abstenerse de realizar actividades partidistas, a efecto de desvincular los intereses de la industria o del comercio con los órganos del Estado.

Esta Sala Superior ha reconocido a las Cámaras el carácter de defensoras de los intereses de aquellos que representan, al

admitir medios de impugnación promovidos por dichos entes en defensa de los intereses de sus agremiados.⁷

Los afiliados y asociados de la Cámara de la Industria de la Construcción son personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que se encuentran operando en el territorio mexicano, en uno o varios establecimientos con carácter mercantil o civil y que se dedican preponderantemente a la construcción, promoción y desarrollo de obras o a la prestación de cualquier servicio relacionado con esas actividades, esto es, la Cámara es una pluralidad de personas físicas y morales extranjeras y mexicanas sujetos con intereses de carácter mercantil.

Los intereses de dichos sujetos son lo que representa, impulsa, promueve y defiende la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción; de ahí que resulte lógico encuadrar en el ámbito mercantil y, por ende, en la prohibición prevista en el artículo 77, párrafo 2, del Código Electoral, a la citada institución, pues si se permitiera su intervención se trastocaría el fin de la norma.

Cabe hacer notar, que esta Sala Superior ha adoptado un criterio similar (a partir de la finalidad de la norma determinar el carácter de un ente) al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con

⁷ Así se consideró, por ejemplo, en la sentencia recaída al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-146/2011 y acumulados, donde se tuvo por legitimada a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión para interponer el recurso.

la clave SUP-JDC-833/2013. En dicho fallo se determinó que una asociación civil puede vulnerar derechos político-electorales, cuando sus actividades y sus fines se vinculan con la materia electoral, por lo que debe considerarse procedente el juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano, contras sus actos, cuando impliquen la posible vulneración de esos derechos.

Al quedar demostrado el carácter mercantil de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, así como su encuadre en el concepto *empresa mexicana de carácter mercantil* (por la pluralidad de sujetos que la integran) resulta inconcuso que le es aplicable la prohibición prevista en el artículo 77, párrafo 2, del Código Electoral, consistente en realizar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona, a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.

Por tanto, dicha Cámara actuó de manera indebida al autorizar, por conducto del Presidente de su Delegación en el Estado de México, la publicación de dos inserciones en los periódicos Reforma y El Universal, respectivamente, el dieciocho de abril de dos mil doce, que se traducen en una aportación en especie que le está proscrita por la ley.

La segunda interrogante necesaria para resolver el problema en estudio, consiste en determinar si el hecho de que la publicación de las inserciones se haya pagado con recursos

económicos provenientes de una asociación civil (Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción) le proporciona el carácter lícito a la aportación.

Esta Sala Superior considera que el supuesto planteado es insuficiente para calificar de lícita la aportación realizada por la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, como se demuestra enseguida.

En términos de lo dispuesto en el artículo 2, fracción XIII; 63, 67, 90, fracciones V y XV, de los Estatutos, las Delegaciones son parte integral de la Cámara, por lo que sus afiliados son considerados afiliados a la Cámara, con derechos y obligaciones. Las Delegaciones representan a la Cámara dentro del ámbito territorial al que pertenecen, por conducto de su presidente.

Por su parte, el artículo 2, fracción XX de dicho ordenamiento establece, que el Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción Asociación Civil, es una institución conexas de la Cámara. Esto quiere decir, que el instituto forma parte de la Cámara, pero cuenta con sus propias reglas por estar constituida como asociación civil.

En el cuaderno accesorio "único" del expediente relativo al SUP-RAP-453/2012, (fojas 184 a 216) se encuentran agregadas copias simples de los testimonios notariales presentados por el Presidente de la Delegación en el Estado de

México de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción al momento de desahogar el requerimiento, en las cuales se puede leer, que el objeto del Instituto mencionado, como asociación civil, consiste en:

“Objeto. El Instituto tiene por objeto: I. Elaborar planes y programas de capacitación y adiestramiento en las diversas especialidades de la Industria de la Construcción, conforme a las disposiciones legales aplicables, al presente Estatuto y su Reglamento y a las políticas y lineamientos fijados por el Consejo Directivo y la Comisión Nacional del ICIC; II. Asesorar y orientar sobre el cumplimiento de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y, en general, cualquier disposición emitida por las autoridades competentes para ello y que establezcan normas de carácter general relacionadas con la capacitación y adiestramiento que beneficien a la Industria de la Construcción, así como representar los intereses generales de los derechohabientes en materia de capacitación y adiestramiento; III. Impartir cursos y realizar actividades de capacitación y adiestramiento, dirigidos a personas que se encuentren laborando o que vayan a laborar para socios activos de la Cámara, registrados en el Instituto y que realicen las aportaciones que determine el Consejo Directivo; IV. Formar técnicos especializados en la operación, mantenimiento y reparación de maquinaria y equipo de construcción y de transporte; V. Proporcionar al público en general, cualquiera de los servicios de capacitación y adiestramiento a que aluden las fracciones III y IV que anteceden, cobrando para ello las cuotas de recuperación que autorice la Dirección General, en base a las políticas y lineamientos fijados por el Consejo Directivo; VI. Realizar estudios e investigaciones tendientes al cumplimiento del objeto del Instituto; VII. Organizar y participar en Congresos, conferencias y exposiciones y, en general, en toda clase de actividades de orden regional, nacional, internacional o extranjero que se refieran a la Industria de la Construcción o al cumplimiento de su objeto social; VIII. Intercambiar información y experiencias sobre capacitación y adiestramiento, con organismos e instituciones públicos o privados, nacionales, internacionales o extranjeros que tengan fines análogos a los de su objeto social; IX. Celebrar con autoridades Federales, Estatales y Municipales, con organismos e instituciones de carácter público o privado, nacionales, internacionales o extranjeros, los convenios o acuerdos que considere convenientes para la consecución de sus fines de capacitación y/o adiestramiento o cualquiera otro que se relacione con éstos o con la Industria de la Construcción; X. Participar como asociado, con carácter transitorio o permanente, en cualquier organismo o institución cuyo objeto sea análogo al suyo; XI. Constituir o participar en la constitución de centros de enseñanza o de capacitación y adiestramiento,

SUP-RAP-453/2012 y acumulado

correspondiendo a la Asamblea General de Asociados la facultad de determinar los recursos económicos que aportará el Instituto en forma anual y para lo cual dicho órgano directivo tendrá la obligación de considerar el volumen de los recursos económicos propios con que cuente el Instituto y sin que las aportaciones económicas excedan del 15% de los mismos, las cuales se podrán otorgar por el tiempo necesario para que tales centros de enseñanza sean autofinanciables. El Instituto, no podrá participar en la constitución o creación de más de un centro de capacitación a la vez; XII. Adquirir por cualquier título, los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto; y, XIII. Llevar a cabo todos los actos jurídicos necesarios para la realización de su objeto social...”

En términos de lo previsto en el artículo 16 de la Ley de Medios y lo sustentado en la tesis de jurisprudencia 11/2003, al haber sido remitidas dichas constancias por el Presidente de la Delegación en el Estado de México de la Cámara al desahogar su requerimiento, las citadas copias simples surten efectos probatorios y son eficaces por sí mismas, para demostrar, que dentro del objeto del Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción no se encuentra el de representar o defender los derechos de los afiliados o asociados a la Cámara, pues su objeto está dirigido estrictamente a cumplir con las obligaciones de formación y capacitación y adiestramiento de la Industria de la Construcción.

Lo anterior debe relacionarse con el contenido del mensaje de la inserción, donde se lee: *“Las empresas constructoras mexiquenses que formamos parte de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, Delegación Estado de México reconocemos en el exgobernador del Estado de México, **ENRIQUE PEÑA NIETO**, la gran inversión realizada en la construcción de más de 6 mil obras,...”*.

Como se aprecia, en ningún momento se advierte que sea el instituto, amparado en el cumplimiento de su objeto, el que haya publicado el mensaje. Por el contrario, se aprecia que son las empresas mexiquenses dedicadas a la construcción quienes hacen suyo dicho mensaje. Esta circunstancia relacionada con el hecho de que la inserción se encuentra signada por el Presidente de la Delegación Estado de México, Ing. Germán Miguel Jalil Hernández, y que en la parte superior central aparece únicamente el logotipo y nombre de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, evidencian que la aportación no fue realizada realmente por la asociación civil denominada Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción, a pesar de que de dicha asociación se obtuvieron los recursos para el pago de las inserciones, sino que la aportación fue realizada por la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, a la cual, según se vio, le está prohibido hacerlo; de ahí que dicha aportación tenga el carácter de ilícita.

Con esta manera de proceder se impide la comisión de un fraude a la ley, pues se evita que, so pretexto de ejercer la libertad de expresión, se utilice la figura de una asociación civil para simular una aportación legal, a favor de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, por parte de quien tiene prohibido hacerlo.

Al respecto, esta misma Sala Superior, en el juicio de inconformidad con número de expediente SUP-JIN-359/2012,

resuelto en la sesión del treinta de agosto de dos mil doce expresamente determinó que:

Es claro que el ejercicio de la libertad de expresión no se puede traducir en un fraude a la ley que vulnere principios constitucionales, como cuando se afecta la equidad en la contienda electoral, al simular la realización de una situación lícita pero que, por ejemplo, realmente se trate de una auténtica aportación en dinero o especie a los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos, por sujetos a quienes les está prohibido hacerlo, como sucede con los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; los ministros de culto religioso o las empresas mexicanas de carácter mercantil [artículo 77, párrafo 2, incisos c), e) y g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales], en los que, *verbi gratia*, se utilice una figura de asociación civil (a la cual, en principio, le es lícito hacer aportaciones de dicho carácter) y en ejercicio de esa libertad, pero que agrupe a un conglomerado de dichos sujetos a quienes expresamente les está prohibida dicha situación, para burlar una clara restricción legal. En el caso, no se alega o demuestra una situación semejante.

Además, debe tenerse presente que el Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción, asociación civil, es una institución conexas de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción y que el Consejo Consultivo Nacional de dicha Cámara, en tanto órgano permanente de la misma que tiene como objeto preservar su unidad, su vida institucional y su carácter de organismo de auténtica representación empresarial, tiene como facultades el fungir como Consejo Consultivo del citado Instituto de Capacitación, participando en las comisiones constituidas para la consecución del objeto de tal instituto, así como fungir órgano de vigilancia del ejercicio presupuestal anual de las instituciones conexas (artículo 99, fracciones IX y XI, de los Estatutos), por lo que no puede deslindarse de las acciones que, en forma coordinada, coincidente y conjunta,

realice dicho instituto para la consecución de los objetivos de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, sobre todo si también es responsable de la vigilancia en la aplicación de los recursos.

En virtud de que, conforme con el análisis precedente, está evidenciado que es incorrecta la consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en cuanto a que es lícita y válida la aportación de las inserciones en prensa de propaganda electoral en favor de la campaña electoral del candidato a Presidente de la República, postulado por los partidos políticos de la coalición Compromiso por México, porque en realidad quien la realizó fue la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, por conducto del Presidente en la Delegación Estado de México, es que se debe **revocar** la resolución CG614/2012, de treinta de agosto del dos mil doce, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el procedimiento en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos identificado con la clave Q-UFRPP18/12, a fin de que se considere que la citada aportación es ilícita, en términos de lo dispuesto en el artículo 77, párrafo 2, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Asimismo y como consecuencia natural de esta determinación, se debe **ordenar** al Instituto Federal Electoral que a la brevedad posible realice todos los actos procesales necesarios para estar en condiciones de dejar el procedimiento en estado de resolución a fin de que el Consejo General dicte una nueva resolución.

Al haber resultado fundados los agravios expuestos con relación a la temática central, se hace innecesario el análisis de los restantes motivos de inconformidad.

Por lo expuesto y fundado se,

R E S U E L V E

PRIMERO. Se acumula el expediente del recurso de apelación SUP-RAP-455/2012 al del recurso SUP-RAP-453/2012; por tanto, glósese copia certificada de los resolutive de esta sentencia al expediente acumulado.

SEGUNDO. En la parte que fue objeto de impugnación, se **revoca** la resolución CG614/2012, de treinta de agosto del dos mil doce, emitida por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en el procedimiento en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos identificado con la clave Q-UFRPP18/12.

TERCERO. Se **ordena** al Instituto Federal Electoral que a la brevedad posible realice todos los actos procesales que sean necesarios para estar en condiciones de dejar el procedimiento en estado de resolución, para que el Consejo General dicte una nueva en la que considere que la citada aportación es ilícita, en términos de lo dispuesto en el artículo 77, párrafo 2, inciso g),

del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

NOTIFÍQUESE; personalmente a los partidos políticos apelantes y al tercero interesado, en los domicilios señalados en autos para tal efecto y, por **correo electrónico** al Instituto Federal Electoral, acompañándole copia certificada de la misma; y, por **estrados**, a los demás interesados, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 26, párrafo 3, 27, 28 y 48 de la Ley de Medios.

En su oportunidad, archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido, devolviéndose las constancias atinentes a la autoridad señalada como responsable.

Así, por **mayoría** de cuatro votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los magistrados María del Carmen Alanís Figueroa y Manuel González Oropeza, y con el voto en contra del magistrado Flavio Galván Rivera ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES DE EXPEDIENTE SUP-RAP-453/2012 Y SUP-RAP-455/2012, ACUMULADOS.

Porque no coincido con la determinación asumida por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior,

al dictar sentencia de mérito, en los recursos de apelación identificados con las claves de expediente SUP-RAP-453/2012 y SUP-RAP-455/2013, acumulados, promovidos por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, respectivamente, en contra del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de controvertir la resolución identificada con la clave CG614/2012, formulo **VOTO PARTICULAR**, en los términos siguientes:

Contrariamente a lo considerado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, en mi concepto, no es conforme a Derecho revocar la resolución impugnada, con el argumento de que es ilícita la aportación en especie, consistente en la inserción en prensa escrita de propaganda electoral a favor de la campaña electoral del entonces candidato a la Presidencia de la República, Enrique Peña Nieto.

Lo anterior, porque en mi opinión, está fehacientemente acreditado y no desvirtuado en autos, que las publicaciones objeto de denuncia fueron pagadas con recursos de la asociación civil denominada “Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción”, motivo por el cual no se actualiza el supuesto de infracción previsto en el artículo 77, párrafo 2, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, en los autos correspondientes a la queja identificada con la clave Q-UFRPP 18/12, integrado por la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos

SUP-RAP-453/2012 y acumulado

Políticos del Instituto Federal Electoral, el cual se identificó en esta Sala como "CUADERNO ACCESORIO: ÚNICO", del expediente SUP-RAP-453/2012, obran agregadas las siguientes constancias:

1. Escrito signado por el representante de "EL UNIVERSAL, Compañía Periodística Nacional", S.A de C.V., de ocho de mayo de dos mil doce, dirigido al Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, por el cual manifiesta que la publicación de la inserción materia de denuncia fue contratada por la persona moral denominada Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción, Asociación Civil, para lo cual adjunta copia de "la orden de inserción número 395094".

2. Escrito signado por el apoderado de "CONSORCIO INTERAMERICANO DE COMUNICACIÓN", S.A. DE C.V. (PERIÓDICO REFORMA) de quince de mayo de dos mil doce, dirigido al Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, por el cual manifiesta que la publicación de la inserción materia de denuncia fue publicada a solicitud de la "Cámara Mexicana de la Construcción", pero anexó copia de la factura con folio FC 71583, expedida por "Ediciones del Norte", S. A. de C. V., a favor de "Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción", A.C.

3. Escrito signado por el Presidente de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, Delegación Estado de México, de quince de mayo de dos mil doce, al cual adjuntó copias simples de los cheques 0013732 y 0013733, expedidos por el Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción, Asociación Civil, respectivamente, a favor de “EDICIONES DEL NORTE”, S.A. DE C.V. y “EL UNIVERSAL COMPAÑÍA PERIODÍSTICA NACIONAL”, S.A. DE C.V., el primero por \$82,995.49 (ochenta y dos mil novecientos noventa y nueve pesos 49/100 M.N.) y el segundo por \$82,496.88 (ochenta y dos mil cuatrocientos noventa y seis pesos 88/100).

Documentales que al no haber sido objetadas, en cuanto a su autenticidad y contenido, se les otorga valor probatorio pleno, con fundamento en los artículos 14, párrafo 1, inciso b), y 16, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En este orden de ideas, considero que la publicación de ambas inserciones no se puede atribuir a una empresa mexicana de carácter mercantil, pues como está aceptado por las compañías editoriales y por el propio Delegado en el Estado de México de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, la publicación de referencia fue pagada por la asociación civil denominada “Instituto de Capacitación de la Industria de la Construcción” la cual no es, evidentemente una empresa mercantil sino una persona moral de Derecho Civil.

Ahora bien, la mayoría de Magistrados de esta Sala Superior determinó que se tendría que considerar responsable

de la publicación a la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, conforme a los siguientes argumentos: **1)** El Instituto de Capacitación es una de sus instituciones conexas, **2)** Las empresas dedicadas a la construcción hacen suyo el mensaje, **3)** Está signado por el Delegado de esa Cámara en el Estado de México y **4)** En la propia publicación se advierte su logotipo.

No obstante, la mencionada Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción tampoco es una empresa mexicana de carácter mercantil, por lo que no se actualiza el supuesto previsto en el artículo 77, párrafo 2, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, conforme a lo previsto en los artículos 4 y 7, de la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, las Cámaras son instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, conformadas por comerciantes o industriales.

Su función es representar, promover y defender las actividades de la industria, el comercio, los servicios y el turismo, además de colaborar con el gobierno para lograr el crecimiento socioeconómico, así como la generación y distribución de la riqueza. Lo anterior, con la prohibición de que sus fines sean de lucro y siempre anteponiendo el interés público sobre el interés privado.

Ahora bien, los artículos 1 y 2, del Estatuto de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, disponen que la

Cámara es una institución de interés público, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto, principalmente, es el siguiente:

1. Representar, defender y fomentar los intereses generales de los industriales de la construcción.

2. Ser órgano de consulta y de colaboración de los tres niveles gobierno, para el diseño, divulgación y ejecución de las políticas, programas e instrumentos para el fomento de la Industria de la Construcción.

3. Promover e impulsar la construcción.

4. Colaborar con todo tipo de autoridades federales, estatales, municipales y organismos públicos y privados, en la realización de actividades de beneficio social que directa o indirectamente impacten favorablemente en la Industria de la Construcción.

5. Prestar los servicios públicos concesionados por los tres niveles de gobierno, destinados a satisfacer necesidades de interés general, relacionados con el comercio, los servicios, el turismo y la industria.

En este orden de ideas, considero que ni formal ni materialmente se puede entender que la aludida Cámara sea una empresa de carácter mercantil, para concluir que se actualiza el supuesto previsto en el artículo 77, párrafo 2, inciso g), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues, como ha quedado apuntado, se rige por la

Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones y no por leyes de carácter mercantil.

Así, en mi opinión, se debe confirmar la resolución impugnada, sin que sea óbice que el Partido de la Revolución Democrática aduzca conceptos de agravio procedimentales, los cuales serían de estudio preferente, como son la falta de emplazamiento al ciudadano Enrique Peña Nieto, a la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción y a su Delegado en el Estado de México, porque la reposición del procedimiento, en caso de que resultaran fundados, a ningún fin práctico llevaría porque, como he señalado, no se acredita el supuesto legal para considerar que es ilícita la aportación en especie consistente en el desplegado publicado en dos diarios de circulación nacional.

Por cuanto ha quedado expuesto y fundado, emito el presente **VOTO PARTICULAR**.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA